

Sentencia C-1190/01

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Consideración por el juez constitucional

En un Estado social y democrático de derecho, como lo es el nuestro, el principio democrático se constituye en el principio rector y orientador del procedimiento legislativo, de forma tal que el juez constitucional debe siempre considerarlo al momento de interpretar y aplicar los distintos requisitos y condiciones exigidos para la elaboración de las leyes, como también al fijar el sentido, alcance y finalidad de los mismos.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Alcance

De conformidad con dicho principio la ley debe ser siempre la expresión de la voluntad soberana que surge de un proceso en el que se ha escuchado diversidad de opiniones (pluralismo), se ha permitido la participación de personas naturales o jurídicas que tengan interés o de alguna manera se puedan ver afectados con el nuevo ordenamiento (participación), ha sido aprobada por la mayoría parlamentaria (habiendo permitido la participación de las minorías), y tramitada respetando el principio de publicidad.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Cualificación/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Prevalencia

PROYECTO DE LEY-Trámite por dos Comisiones de la misma Cámara

SISTEMA BICAMERAL-Autonomía e independencia de cada una/SENADO DE LA REPUBLICA Y CAMARA DE REPRESENTANTES-Sesiones conjuntas

Siendo el nuestro un sistema bicameral en el que las dos Cámaras legislativas tienen idéntico poder y cumplen funciones similares en cuanto se refiere al trámite y aprobación de los proyectos de ley, es claro que cada una goza de autonomía e independencia para tramitar sus propios asuntos, por tal razón las sesiones plenarias y las que realicen las Comisiones Constitucionales Permanentes, en principio, se deben realizar en forma separada. Sin embargo, fue el mismo constituyente quien decidió consagrar algunas excepciones a esa regla general al autorizar las denominadas sesiones conjuntas.

SENADO DE LA REPUBLICA Y CAMARA DE REPRESENTANTES-Reunión en un solo cuerpo

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE UNA CAMARA-Sesiones conjuntas

PROYECTO DE LEY DE APROPIACIONES-Creación de nuevas rentas o modificación para financiar monto de gastos

COMISIONES DE ASUNTOS ECONOMICOS DE DOS CAMARAS-Sesiones conjuntas

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y LEY DE APROPIACIONES-Conocimiento

PROYECTO DE LEY DE APROPIACIONES-Gastos superiores a ingresos

COMISIONES DE ASUNTOS ECONOMICOS-Proyectos de ley sobre recursos adicionales

PROYECTO DE LEY DE RECURSOS ADICIONALES-Desequilibrio fiscal en proyecto de presupuesto

COMISIONES HOMOLOGAS DE UNA Y OTRA CAMARA-Sesiones conjuntas para primer debate a proyecto de ley

COMISIONES DE ASUNTOS ECONOMICOS DE AMBAS CAMARAS-Sesiones conjuntas por mensaje de urgencia del Presidente de la República

PROYECTO DE LEY-Modificaciones, adiciones y supresiones en segundo debate

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias en proyectos de ley

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 que se aprobó en la otra, sino también cuando una de las Cámaras aprueba una disposición y la otra no lo hace.

COMISION ACCIDENTAL-Aprobación de disposición sólo por una de las Cámaras

COMISION ACCIDENTAL-Modificaciones que no infrinjan unidad de materia y disposiciones nuevas la aprueben plenarias de Cámaras

Las comisiones accidentales de conciliación si bien tienen una tarea limitada ya que solamente pueden pronunciarse sobre aquellas disposiciones que han sido aprobadas en forma diferente en una y otra Cámara legislativa, o que aparezcan solamente en el proyecto de una Cámara y en el de la otra no, gozan de competencia plena para modificar tales textos, suprimirlos o sustituirlos por otros, siempre y cuando no infrinjan el principio de unidad de materia y las disposiciones nuevas obtengan la aprobación de las Plenarias de las dos Cámaras. Además, hay que tener presente que con las nuevas disposiciones “no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad”.

LEY-Vigencia y derogatorias/LEY TRIBUTARIA-Vigencia y derogatorias

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Alcance

El principio de identidad, que esta Corte ha tratado, no significa que un determinado precepto incluido en un proyecto de ley deba permanecer idéntico 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. De ahí que en reciente sentencia haya reiterado que “en el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría

imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales(...) Debe distinguirse entre la materia regulada por la ley y los distintos desarrollos de que ella es susceptible (...) En ese contexto, lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en esta materia. Imponiendo tal exigencia se distorsionaría el control constitucional y se limitaría de manera infundada la función legislativa.”

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA FRENTE A NORMA DEROGATORIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

Mediante el principio de unidad de materia, como lo ha reiterado esta Corte, se pretende que los asuntos regulados en los distintos artículos que integran una determinada ley guarden la debida coherencia o relación de conexidad con el tema general consagrado en la misma. “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley (...) el término materia, para éstos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de aquellos asuntos que tienen en ella necesario referente.”

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Derogación expresa de normas

Cuando se trata de analizar si la derogación expresa de normas legales vulnera o no dicho principio, la Corte debe en primer término determinar cuál es el contenido del precepto que es objeto de derogación, luego precisar cuál es el tema dominante regulado en la ley que consagra la derogatoria, y finalmente, deducir si entre el contenido genérico de la ley derogatoria y la norma derogada existe conexidad. Esta corporación en reciente sentencia señaló al respecto que el análisis constitucional en estos casos “no se circunscribe a la mecánica verificación de si los artículos derogados estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, pues es preciso establecer si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates.”

Referencia: expediente D-3458

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134 parcial, de la ley 633 de 2000

Demandante: Néstor Humberto Martínez Neira

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil uno (2001).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA demandó un aparte del artículo 134 de la ley 633 de 2000 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial”

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44275 de 29 de diciembre de 2000, y se subraya lo demandado.

“LEY 633 DE 2000

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial”

(...)

Artículo 134. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase ‘lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión’ del literal g) del numeral 3 del párrafo 3 del artículo 420; párrafo 1 del artículo 471; párrafo del artículo 473; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; los artículos 41 y 149 de la ley 488 de 1998; la frase ‘de servicios’ a que hace referencia el inciso primero del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el Departamento del Amazonas.”

1. LA DEMANDA

Considera el actor que el artículo 134 de la ley 633 de 2000, en el aparte que deroga el artículo 149 de la ley 488 de 1998, viola los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución, por cuanto “fue aprobado por una sola de las Cámaras, la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes y no surtió su trámite constitucional ante el Honorable Senado de la República, ni ante la Comisión Constitucional Permanente (Comisión Tercera) de la H. Cámara de Representantes”, lo cual explica así:

- El proyecto de ley que luego se convirtió en la acusada, fue presentado por el Gobierno nacional y en él no se incluía la derogación del artículo 149 de la ley 488/98, que trata sobre el uso de calcomanías para acreditar el pago del impuesto de automotores y del seguro obligatorio sobre accidentes de tránsito, sino solamente se derogaban los artículos 26, 63, 112 y 153 de dicha ley.

Tal proyecto de ley fue objeto de modificaciones por las Comisiones constitucionales permanentes, sin embargo, en ellas tampoco se incluyó la derogatoria del artículo 149 de la ley 488/98.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate, en sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes de las dos cámaras, en sesiones del 29 de noviembre y 5 de diciembre de 2000, sin que se hiciera alusión alguna a la derogatoria del citado artículo 149.

Durante el trámite del proyecto de ley únicamente se hizo referencia al tema del impuesto de automotores, en la ponencia presentada para segundo debate, y allí se propuso modificar los artículos 146 y 150 de la ley 488/98, “en los apartes en los cuales se aludía a la participación de los CORPES en dicho recurso fiscal, dado que tales entidades habían sido derogadas con anterioridad (...) De ninguna manera se perseguía abolir el instrumento de control del pago del impuesto de vehículos automotores previsto en el artículo 149 de la ley 488 de 1998. De hecho el proyectado artículo 114 de la ponencia para segundo debate, reformativo del artículo 150 de la ley 488 de 1998, aludía al deber del Gobierno Nacional de determinar la entrega de las calcomanías. Gaceta del Congreso 502 de diciembre 13/00”.

En la Cámara de Representantes se aprobó el proyecto en segundo debate, el 15 de diciembre de 2000, y fue “en esta sesión en la que se introdujo el MICO para derogar el artículo 149 de la ley 488 de 1998, al tenor del artículo 124 sobre vigencia y derogatorias que fue aprobado, como consta en la Gaceta del Congreso del 26 de enero de 2001.”

El proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado el 15 de diciembre de 2000, y allí no “fue considerada ni aprobada la derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998, según reza el artículo 141 del texto definitivo que aparece en la Gaceta del Congreso No. 20 de febrero 5/01.”

Del anterior recuento concluye el demandante que el actual artículo 134 de la ley 633/00, “en cuanto pretendió derogar las calcomanías de que trataba el artículo 149 de la ley 488 de 1998, sólo fue analizado en la plenaria de la Cámara de Representantes cuando se encontraba el proyecto en segundo debate, de suerte que se trata de un asunto que no fue

considerado, ni debatido, ni aprobado, por las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara, ni en la plenaria del Senado. Lo que quiere significar que de los cuatro debates constitucionales, la derogatoria en cuestión solamente cumplió un debate, al introducirse a última hora ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, acusando entonces la falta de tres debates constitucionales”.

Agrega además, que la Comisión de Conciliación, designada para zanjar las discrepancias existentes en los proyectos de ley aprobados en la Cámara y el Senado, “acogió el mico introducido por la H. Cámara de Representantes, así: ‘en cuanto al artículo 116 del proyecto sobre vigencia y derogatorias, se aprueba el texto del Senado con la excepción del artículo 149 de la ley 488 de 1998 sobre calcomanías, el cual queda derogado. Gaceta del Congreso 51 de febrero 14/0’”. Proposición que, según el actor, vulnera el artículo 161 de la Constitución, pues en los textos aprobados en el Senado y en la Cámara no existieron discrepancias, “dado que la derogatoria a que alude el artículo 149 de la ley 488 de 1998, no fue siquiera considerada por el Senado de la República, luego mal puede hablarse de discrepancia alguna.

Por estas razones, señala el demandante que la expresión acusada infringe el artículo 157 de la Constitución, pues la derogatoria del artículo 149 de la ley 488/98, no fue considerada por las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras y, mucho menos, por la plenaria del Senado.

- Por otra parte, considera el actor que la disposición impugnada, infringe también el principio de unidad de materia (art. 158 C.P.), ya que “la norma evidencia una falta de conexidad manifiesta entre el enunciado y su consecuencia, porque el artículo sobre las calcomanías de la ley 488 no es contrario a ninguna disposición de la ley 633 de 2000, en cuanto ésta no versa sobre el impuesto de vehículos automotores sino para los sólo efectos de excluir a los CORPES de la participación en su recaudo, ni trata sobre los efectos de policía sancionatorios por carecer de la prueba del pago de dicho impuesto (...) la divergencia del mico que se cuestiona con el sentido y alcance de la reforma tributaria del 2000 es de tal magnitud, al pretender derogar las calcomanías, que choca con el mismo texto de la ley 633, cuyo artículo 107 sobre el impuesto de vehículos automotores ordena al Gobierno Nacional reglamentar la entrega de las calcomanías (...) de tal suerte que si la misma ley 633 alude a las calcomanías en su artículo 107, mal podía derogarlas el artículo 134, supuestamente por ser ellas contrarias a los dictados de la reforma tributaria. Esa falta de correspondencia de contenidos, pone en evidencia la falta de unidad de materia del mico incluido en el artículo 134 de la ley 633.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana ANA LUISA FERNANDA TOVAR PULECIO, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición demandada, por las razones que se señalan a continuación.

En el presente caso no se vulneró el principio de consecutividad del proyecto de ley que se

convirtió en la ley 633 de 2000 y, por tanto, no se vulneró el artículo 157 del Estatuto Superior, que consagra el trámite procedimental de las leyes, debido a la simultaneidad de los debates en las Cámaras. En efecto: el proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesiones conjuntas, lo cual es permitido por el Reglamento del Congreso (art. 183 ley 5/92). “Si la misma Constitución obliga al debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas (arts. 346 y 347), obvio es también que permita la simultaneidad de los debates por parte de las Plenarias (sic)”

La Constitución también permite la introducción de modificaciones, supresiones o adiciones a los proyectos aprobados en las comisiones constitucionales permanentes (art. 159), pues “la función de las plenarias no es ser convidado de piedra que adopten como fórmulas sacramentales los textos discutidos y aprobados por las comisiones constitucionales permanentes, sino que, bajo el principio de participación activa y dinámica del proceso legislativo, mantienen inalterable su facultad de creación, revisión e innovación de la norma jurídica.

Si el objetivo primordial del proyecto de ley es la expedición de normas en materia tributaria, “no se entiende porqué no habría conexidad con una derogatoria de una disposición anterior de índole tributario, máxime si como lo dice el mismo demandante, en el articulado del proyecto también se toca el tema del impuesto de vehículos automotores que fue debatido por ambas plenarias, al ser una de las modificaciones propuestas por los ponentes en la ponencia para segundo debate.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación emitió su concepto por medio de oficio No. 2606, recibido en esta corporación el 12 de julio del presente año, y en el solicita a la Corte declarar exequible la disposición demandada, con fundamento en las siguientes consideraciones.

“La falta de aprobación que echa de menos el actor, se suplió con la conformación de la comisión accidental de conciliación. Aceptar el cargo de la demanda implica desconocer la facultad dada por el Constituyente a las plenarias de cada una de las Cámaras de introducir modificaciones a los proyectos aprobados por las comisiones constitucionales permanentes, artículo 160 de la Constitución, y el fin mismo de la comisión accidental de mediación.”

Según las pruebas que obran en el expediente “se evidencia que al haber sido aprobados en la Cámara y en el Senado dos textos diferentes respecto del proyecto de ley que a la postre se convirtió en la ley 633 de 2000, ambas corporaciones designaron los parlamentarios que conformarían la comisión de conciliación que adoptaría el texto unificado del articulado sobre el cual existían diferencias, abocando la referida comisión, entre otros, el tema referido a la derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998.”

Así las cosas, para el Procurador no existe violación del artículo 157 de la Carta, pues “mediante la utilización del mecanismo de las comisiones accidentales previsto en el artículo 161 constitucional, se subsanaron las diferencias que se presentaron entre los textos aprobados en la Cámara de Representantes y el Senado de la República en relación con la norma que el actor cuestiona.”

En razón al mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República al Congreso para la tramitación del proyecto de ley que se convirtió en la ley 633 de 2000, las Comisiones Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado, en aplicación del artículo 163 de la Carta, que las autoriza para sesionar conjuntamente para dar primer debate al proyecto objeto del citado mensaje, deliberaron, votaron y aprobaron el proyecto, cumpliéndose así dos de los cuatro debates que exige el artículo 157 superior, “comisiones éstas que no estudiaron la derogación del artículo 149 de 1998, tal como quedó en el aparte acusado del artículo 134. La Plenaria de la Cámara introdujo el aparte acusado, en lo que podemos considerar el tercer debate, y en uso de la facultad que para el efecto le reconoce el inciso segundo del artículo 160 constitucional. El cuarto debate se surtió en la Plenaria del Senado de la República, que estudió y debatió el texto aprobado por las comisiones constitucionales permanentes y no el aprobado por la plenaria de la Cámara, en razón a la deliberación conjunta de esas comisiones, así, esta célula legislativa dio el cuarto debate al proyecto aprobado por dichas comisiones sin conocer las reformas introducidas por la Cámara, e introduciendo otras que tampoco conoció la Cámara de Representantes, hecho que condujo a que los textos del proyecto de ley aprobados en una y otra célula legislativa fueran disímiles, es decir, que ellos no se ajustaran al principio de identidad, circunstancia que hacía necesaria la conformación de la comisión accidental de mediación para resolver dichas diferencias, comisión ésta que, en cumplimiento de su función -zanjar divergencias surgidas en los proyectos de ley-, resolvió acoger la derogación de la exigencia de la calcomanía que aprobó la plenaria de la Cámara en el tercer debate, derogación que, posteriormente fue aprobada por las plenarios de la Cámara y Senado de la República. De esta manera se cumplió el principio de consecutividad que echa de menos el actor, pues ha de entenderse que cuando la comisión accidental aprueba un texto para ser puesto en conocimiento de las correspondientes plenarios, éstas, a la luz del artículo 161, inciso final de la Constitución, están repitiendo el segundo debate reglamentario.”

En relación con el principio de unidad de materia señala que éste no ha sido violado, pues la calcomanía “como un instrumento de control del Estado sobre el pago de un impuesto y como prueba de la obligación contributiva de los particulares, guarda relación con la ley 633 de 2000, porque el hilo conductor de la ley en cita es el régimen impositivo, de cuya esencia hacen parte los mecanismos de control. Sin que sobre advertir que la eliminación de la calcomanía no significa la eliminación del impuesto a los vehículos automotores, que a diferencia de lo que opina el actor, si fue tratado por la ley 633 de 2000, en los artículos 106 y 107, en los que se modifican los artículos 146 y 150 de la ley 488 de 1998, referentes a la declaración, recaudación y pago del mencionado impuesto.”

Que en el artículo 107 de la ley 633 de 2000, se haga referencia tangencial a la calcomanía, no significa que la intención del legislador hubiese sido conservar ésta, “pues ha de entenderse que existiendo la expresa referencia a su derogación en norma posterior, la mención de la calcomanía no puede observarse, conclusión a la que se arriba en aplicación del principio de hermenéutica, según el cual en caso de incompatibilidad entre disposiciones que tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo código, preferirá la disposición consignada en el artículo posterior (art. 5 ley 57/1887).”

Finalmente, considera que no es de recibo el argumento del actor, según el cual la derogación de normas contenida en el artículo 134 demandado era sólo de las disposiciones

que le fueran contrarias, “pues ha de entenderse que el legislador tiene la facultad plena de derogar expresamente todas aquellas disposiciones que en su concepto no deben seguir rigiendo (art. 150-1 de la Const.), facultad que empleó para derogar expresamente el artículo referido a la exigencia de la calcomanía, como prueba del pago del impuesto de los vehículos automotores.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta corporación decidir sobre la constitucionalidad de la expresión demandada del artículo 134 de la ley 633 de 2000.

2. Planteamiento del problema

Considera el demandante que el legislador al incluir en el artículo 134 de la ley 633 de 2000, la derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998, violó los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución, por dos motivos: a) no haber sido aprobada tal proposición en los cuatro debates reglamentarios establecidos en la Constitución, y b) desconocer el principio de unidad de materia, pues el impuesto a los vehículos automotores no fue objeto de referencia alguna en la ley parcialmente demandada.

3. El trámite legislativo

Para efectos de dilucidar el primer punto a que se refiere el actor, el magistrado ponente decretó varias pruebas, con el fin de determinar cuál fue el trámite dado en el Congreso de la República a la proposición de derogar el artículo 149 de la ley 488 de 1998, y de ellas se deduce lo siguiente:

3.1 Presentación del proyecto de ley y publicación del mismo en la Gaceta del Congreso

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos Calderón, presentó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 15 de septiembre de 2000, el proyecto de ley intitulado “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, en cuyo artículo 55 se proponía derogar varias disposiciones, entre ellas, los artículos 26, 63, 112 y 153 de la ley 488/98, el cual aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 372 del 18 de septiembre de 2000.

Dicho proyecto de ley quedó radicado bajo el No. 072/00 Cámara 126/Senado y se acumuló a los proyectos 062/00 Cámara “Por la cual se establecen beneficios tributarios a las aerolíneas que incrementen sus vuelos semanales a los nuevos departamentos, con las mismas tarifas de las aerolíneas estatales”, y 084/00 Cámara “Por medio del cual se modifica la ley 488 de 1998 y en especial el artículo 145”.

El 16 de noviembre de 2000 el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó a las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara y del Senado, un pliego de modificaciones al

proyecto de ley por el presentado, en cuyo artículo 57 proponía derogar en relación con la ley 488 de 1998, los artículos 26, 100 y 106, el cual aparece publicado en la Gaceta del Congreso 461 de noviembre 21/00.

3.2 Reparto del proyecto de ley y designación ponentes

El proyecto de ley acumulado fue repartido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el 15 de septiembre de 2000. Posteriormente, la Mesa Directiva de dicha corporación expidió, con base en las facultades que le confiere el numeral 5 del artículo 41 de la ley 5 de 1992, la resolución No. 1830 del 18 de septiembre del mismo año, autorizando la sesión conjunta de las Comisiones Tercera y Cuarta, copia de la cual obra en el expediente. Igualmente, se procedió a designar ponentes.

3.3 Mensaje de urgencia para el trámite del proyecto de ley

El Presidente de la República envió al Congreso el 21 de noviembre del 2000, mensaje de urgencia para efectos del trámite de dicho proyecto de ley, lo que motivó que las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes sesionaran en forma conjunta con sus homólogas del Senado de la República.

3.4 Presentación de ponencia para primer debate

Los ponentes nombrados presentaron la correspondiente ponencia para primer debate en forma conjunta, el 28 de noviembre de 2000, y respecto del tema que aquí se demanda se propuso en el artículo 74 del proyecto de ley, derogar el artículo 100 de la ley 488 de 1998.

3.5 Aprobación del proyecto de ley en primer debate, comisiones conjuntas de Senado y Cámara

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate, en sesiones celebradas el 29 de noviembre y el 5 de diciembre de 2000. Y en cuanto a la derogación de algunas disposiciones de la ley 488/98 se aprobó la del artículo 100, propuesto por los ponentes, y la del artículo 41 del mismo ordenamiento, quedando entonces el texto aprobado del artículo 134 de la ley, que corresponde al 105 del proyecto, así:

“Artículo 105. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del parágrafo 3 del artículo 420; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 850 del estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; los artículos 41 y 100 de la ley 488 de 1998; la frase “de servicios” a que hace referencia el inciso 1 del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quedarán vigentes.” (Lo subrayado es de la Corte)

3.6 Ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes y aprobación del proyecto de ley en esa corporación

La ponencia para segundo debate fue presentada por los mismos ponentes, quienes propusieron hacer algunos ajustes al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, como se lee en la Gaceta del Congreso No. 502 del 13 de diciembre de 2000, en la que aquella aparece publicada.

En la sesión Plenaria del 14 de diciembre de 2000, la Cámara aprobó el proyecto de ley, quedando el artículo 134 de la ley como 124 del proyecto, y en él se consagra la derogación de los artículos 100 y 149 de la ley 488/98, como consta en la Gaceta del Congreso No. 6 del 26 de enero de 2001, cuyo texto es éste:

“Artículo 105. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del parágrafo 3 del artículo 420; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; los artículos 100 y 149 de la ley 488 de 1998; la frase “de servicios” a que hace referencia el inciso 1 del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el departamento del Amazonas.” (Lo subrayado es de la Corte)

3.7 Ponencia para segundo debate en el Senado de la República y aprobación del proyecto de ley en esa misma corporación.

La Plenaria del Senado de la República aprobó en segundo debate el proyecto de ley, en sesión celebrada el 15 de diciembre de 2000, y en relación con el artículo 134, que corresponde al 116 del proyecto, aprobó el siguiente texto:

“Artículo 116. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1;

126-3, 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del párrafo 3 del artículo 420; párrafo 1 del artículo 471; párrafo del artículo 473; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; el artículo 41 de la ley 488 de 1998; la frase “de servicios a que hace referencia el inciso 1 del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el departamento del Amazonas.” (subraya la Corte)

La Plenaria del Senado de la República no aprobó la proposición de derogar el artículo 149 de la ley 488 de 1998, como lo corrobora el Secretario General de esa corporación en la certificación que obra a folio 364 del expediente.

3.8 Comisión Accidental de Conciliación

Ante las diferencias surgidas en los textos del proyecto de ley aprobados por las Plenarias de Cámara y Senado, los Presidentes de estas corporaciones procedieron a designar los congresistas que integrarían la Comisión de Conciliación, quedando ésta conformada por los que se enuncian a continuación.

Por el Senado de la República: Victor Renán Barco López, Gabriel Zapata Correa, Tito Edmundo Rueda Marín, Aurelio Iragorri Hormaza, Efrén Cardona Rojas, Carlos Armando García Orjuela, Carlos Augusto Celis Gutiérrez, Miguel Pinedo Vidal, Camilo Sánchez Ortega y Gentil Escobar Rodríguez.

La Comisión de Conciliación presentó la siguiente propuesta respecto de la derogación de disposiciones de la ley 488 de 1998, contenidas en el artículo 116 del proyecto correspondiente:

“En cuanto al artículo 116 del proyecto sobre vigencia y derogatorias, se aprueba el texto del Senado con excepción del artículo 149 de la ley 488 de 1998 sobre calcomanías, el cual queda derogado”(Gaceta del Congreso No. 51 de febrero 14 de 2001).

Dicha disposición fue aprobada por las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en sesiones llevadas a cabo el 15 de diciembre del 2000.¹ En consecuencia, el texto del artículo 134 quedó así:

“Artículo 134. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3, 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del párrafo 3 del artículo 420; párrafo 1 del artículo 471; párrafo del artículo 473; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del párrafo del

artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; los artículos 41 y 149 de la ley 488 de 1998; la frase “de servicios a que hace referencia el inciso 1 del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el departamento del Amazonas.” (resalta la Corte)

Para una mejor comprensión de lo acontecido, a continuación se inserta un cuadro comparativo en el que se incluyen los textos aprobados del artículo parcialmente demandado en cada debate, resaltando lo pertinente.

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE COMISIONES CONJUNTAS

TEXTO APROBADO

SEGUNDO DEBATE

CAMARA

TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE

SENADO

TEXTO APROBADO

POR LAS PLENARIAS DE LAS DOS CAMARAS , DESPUÉS DE LA CONCILIACION

“Artículo 105. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del párrafo 3 del artículo 420; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 850 del estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; los artículos 41 y 100 de la ley 488 de 1998; la frase “de servicios” a que hace referencia el inciso 1 del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quedarán vigentes.” (Lo subrayado es de la Corte)

“Artículo 105. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del parágrafo 3 del artículo 420; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; los artículos 100 y 149 de la ley 488 de 1998; la frase “de servicios” a que hace referencia el inciso 1 del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el departamento del Amazonas.” (Lo subrayado es de la Corte)

“Artículo 116. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3, 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del parágrafo 3 del artículo 420; parágrafo 1 del artículo 471; parágrafo del artículo 473; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; el artículo 41 de la ley 488 de 1998; la frase “de servicios a que hace referencia el inciso 1 del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales

para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el departamento del Amazonas.” (Lo subrayado es de la Corte)

“Artículo 134. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase ‘lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión’ del literal g) del numeral 3 del párrafo 3 del artículo 420; párrafo 1 del artículo 471; párrafo del artículo 473; 710 incisos 4 y 5; los incisos 2 y 3 del párrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8 de la ley 122 de 1994; el artículo 27 de la ley 191 de 1995; los artículos 41 y 149 de la ley 488 de 1998; la frase ‘de servicios’ a que hace referencia el inciso primero del artículo 2 y los artículos 18 a 27 de la ley 608 de 2000; artículo 70 de la ley 617 de 2000.

Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del decreto 1421 de 1993.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes, al igual que el Régimen Aduanero Especial para el Departamento del Amazonas.” (Lo subrayado es de la Corte)

Del trámite antes descrito se puede sintetizar lo siguiente, en relación con las derogaciones expresas de la ley 488 de 1998.

- Las Comisiones 3 y 4 de Cámara y Senado, aprobaron, en primer debate, en sesión conjunta, la derogación expresa de los artículos 41 y 100.
- La Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó en segundo debate la derogación de los artículos 100 y 149.
- La Plenaria del Senado de la República aprobó en segundo debate, la derogación del artículo 41.
- La Comisión Accidental de Conciliación, designada para zanjar las diferencias presentadas en los proyectos aprobados en Cámara y Senado, sugirió aprobar el texto del Senado, que contenía la derogación del artículo 41 adicionando la del artículo 149. Lo cual fue finalmente aprobado por las plenarias de las dos Cámaras. Esta la razón para que en el texto final aparezca la derogación expresa de los artículos 41 y 149 de la ley 488 de 1998.

4. El procedimiento legislativo es cualificado y en él prevalece el principio democrático

En un Estado social y democrático de derecho, como lo es el nuestro, el principio democrático se constituye en el principio rector y orientador del procedimiento legislativo, de forma tal que el juez constitucional debe siempre considerarlo al momento de interpretar y aplicar los distintos requisitos y condiciones exigidos para la elaboración de las leyes, como también al fijar el sentido, alcance y finalidad de los mismos.

De conformidad con dicho principio la ley debe ser siempre la expresión de la voluntad soberana que surge de un proceso en el que se ha escuchado diversidad de opiniones (pluralismo), se ha permitido la participación de personas naturales o jurídicas que tengan interés o de alguna manera se puedan ver afectados con el nuevo ordenamiento (participación), ha sido aprobada por la mayoría parlamentaria (habiendo permitido la participación de las minorías), y tramitada respetando el principio de publicidad.

El procedimiento de expedición de la ley ha sido establecido expresamente por el Constituyente en distintos preceptos del Estatuto Superior, el cual remite en algunos aspectos al Reglamento del Congreso que, como es sabido, está contenido en una ley orgánica, concretamente, en la ley 5/92, y a la cual también debe sujetarse la actividad legislativa.

En el artículo 157 se establecen los requisitos generales para que un proyecto se convierta en Ley de la República, así:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondientes comisión permanente de cada Cámara. El Reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

El demandante, como ya se ha anotado, considera que la derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998, contenida en el artículo 134 de la ley 633 de 2000, no fue aprobada en los cuatro debates exigidos por la disposición constitucional transcrita, criterio que no comparte la Corte como pasa a demostrarse.

4.1 El trámite de un proyecto de ley por dos Comisiones de la misma Cámara Legislativa no vulnera la Constitución si se trata de uno de los eventos expresamente autorizados en ella.

De conformidad con el artículo 142 de la Constitución cada Cámara debe elegir, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán, en primer debate, los proyectos de Acto Legislativo o de Ley. Igualmente, señala que la ley debe determinar el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

En desarrollo de este precepto se expidió la ley 3 de 1992, en la que se establecen las distintas comisiones constitucionales permanentes de Senado y Cámara, su funcionamiento, composición y las materias de los proyectos de acto legislativo y de ley que a cada una de ellas le compete conocer.

Así pues prescribe el artículo 2, que a la Comisión Tercera le corresponde conocer de los proyectos de ley relacionados con:

“hacienda y crédito público, impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; planeación nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”

Y a la Comisión Cuarta le competen estos:

“leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.”

En esa misma disposición legal se consagra que en la resolución de los problemas de competencia entre las Comisiones debe primar el principio de especialidad (Parágrafo 1); y que cuando la materia sobre la cual versa el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo debe enviar a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines (parágrafo 2).

El proyecto de ley que aquí se analiza, fue presentado por el Gobierno y según se lee en la exposición de motivos, contenía medidas tendentes a reestructurar y fortalecer el sistema tributario, a través de la eliminación de tratamientos preferenciales consistentes en beneficios tributarios, la simplificación de algunos impuestos, reformas al procedimiento tributario, creación de nuevos tributos y, en general, distintas medidas destinadas a fortalecer el sistema, luchar contra la evasión, generar recursos para el Estado y facilitar a la economía un regreso a la senda del crecimiento.

Dijo textualmente el Gobierno:

“(…) el país requiere una solución estructural al problema fiscal. Ante esta situación, el gobierno ha venido ejecutando un ambicioso plan de ajuste de las finanzas públicas que incluye medidas tanto de racionalización de gasto como de incremento de ingresos. En este último frente, es imperativo plantear una reforma estructural al sistema tributario que contribuya a que el país pueda retomar una senda de crecimiento económico y generación de empleo. Como ya se mencionó el sistema tributario ha sido objeto de frecuentes

modificaciones durante los últimos diez años. Tales reformas se encaminaron unas veces a ajustar la tributación nacional al nuevo entorno económico mundial y en otras oportunidades a procurar un mayor nivel de recaudación para financiar el creciente gasto público. Sin embargo, como ya se mencionó, la carga tributaria del orden nacional no se ha incrementado significativamente.(...)

Con base en las consideraciones expuestas en este documento, el Gobierno presenta a consideración del honorable Congreso de la República, un conjunto de medidas encaminadas a modernizar la recaudación y el control tributario con el fin de lograr los siguientes objetivos básicos:

1. Contribuir en la búsqueda de una solución de carácter estructural para resolver el grave problema de desbalance de las finanzas públicas.

1. Construir un sistema tributario con bases gravables amplias y tarifas menores a las actuales, con el propósito de que la carga fiscal se distribuya más equitativamente entre los contribuyentes y se eliminen ineficiencias asociadas con tratamientos impositivos preferenciales.

1. Reducir la brecha de evasión y morosidad tributaria hoy existentes.

1. Reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía.

1. Simplificar la administración de los pequeños contribuyentes y eliminar los factores de competencia desleal.”²

Así las cosas, el proyecto de ley constaba de seis capítulos así: capítulo I gravamen a los movimientos financieros (GMF); capítulo II impuesto sobre la renta; capítulo III impuesto sobre las ventas; capítulo IV régimen del impuesto sustitutivo RIS, capítulo V normas de procedimiento y control, capítulo VI otras disposiciones, relacionadas con tarifas de retención por servicios, declaraciones presentadas sin pago, exención del impuesto de timbre, tratamiento de los beneficios para los contribuyentes de la Zona del Río Páez, término máximo para la materialización de inversiones en dicha zona, Policía Fiscal Aduanera, control al contrabando, exportación por medios electrónicos, control al comercio electrónico, responsabilidad fiscal de los agentes retenedores, tarifas de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental, tasas por uso del agua, tasas por uso de bosques naturales, efectos del acuerdo de reestructuración, entre lo más relevante.

Para la Corte no hay duda que el tema general regulado en el proyecto de ley era de carácter tributario, razón por la cual inició su trámite en la Cámara de Representantes, tal como lo ordena el artículo 154 de la Constitución, y fue repartido por ésta a la Comisión Tercera de esa misma corporación, la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la ley 3 de 1992 le corresponde conocer los asuntos relacionados con hacienda y crédito público, impuestos, contribuciones y exenciones tributarias.

No obstante lo anterior, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 5 del artículo 41 de la ley 5/92, expidió el 18 de septiembre de 2000, la resolución No. 1530, en la que decidió autorizar a las Comisiones

Tercera y Cuarta Constitucionales Permanentes de esa corporación, “para realizar sesión conjunta a fin de que estudien y le den el debate respectivo al proyecto de ley No. 072 de 2000 Cámara ‘Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones’”.

El fundamento de esa decisión, según se lee en la parte motiva de la misma resolución, fue éste: “Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política, se hace necesario que las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes deliberen en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de ley No. 072 Cámara (.....)”.

Ante esta circunstancia hay que determinar si la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes podía asignar a dos Comisiones a la vez: tercera y cuarta, el trámite del proyecto de ley objeto de esta demanda.

Para responder este interrogante es necesario referirse primero a los casos en que la Constitución autoriza sesiones conjuntas de dos comisiones pertenecientes a una misma Cámara y de comisiones homólogas de distinta Cámara.

4.2 Las sesiones conjuntas

Siendo el nuestro un sistema bicameral en el que las dos Cámaras legislativas tienen idéntico poder y cumplen funciones similares en cuanto se refiere al trámite y aprobación de los proyectos de ley, es claro que cada una goza de autonomía e independencia para tramitar sus propios asuntos, por tal razón las sesiones plenarias y las que realicen las Comisiones Constitucionales Permanentes, en principio, se deben realizar en forma separada. Sin embargo, fue el mismo constituyente quien decidió consagrar algunas excepciones a esa regla general al autorizar las denominadas sesiones conjuntas.

En efecto: en el artículo 141 del Estatuto Superior se establecen, en forma taxativa, los eventos en que las dos corporaciones legislativas (Cámara y Senado) se pueden reunir en un solo cuerpo, a saber:

- Para la instalación y clausura de las sesiones;
- Para dar posesión al Presidente de la República;
- Para recibir a jefes de Estado o de Gobierno de otros países;
- Para elegir Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo;
- Para elegir Contralor General de la República; y

- Para decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135 de la Carta.

Por otra parte, se establecen los casos en que se pueden realizar sesiones conjuntas, así:

- “Las Comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta

para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones” (inciso final art. 346 C.P.)

-“El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto (las comisiones de asuntos económicos), la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.”(art. 347 C.P.)

- “Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan (nacional de desarrollo en sesión plenaria” (inciso segundo art. 341 C.P.)

- “Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara para darle primer debate”(inciso final art. 163 C.P.)

- “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”(artículo 161 C.P.)

- Finalmente, en el artículo 157-2 se autoriza a la ley orgánica mediante la cual se expida el Reglamento del Congreso, para señalar los casos en los cuales el primer debate puede surtirse en sesión conjunta de las comisiones respectivas de Senado y Cámara. Dice así dicha disposición: “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:(...) 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.”

En desarrollo de este mandato el Reglamento del Congreso (ley 5 de 1992), enuncia en el artículo 169 dichos eventos, así:

“1. Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las Plenarias de las Cámaras.

2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. En este evento se dará

primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él.”

No sobra aclarar que este precepto legal contenía un numeral más (el tercero), en el que se establecía que las Comisiones Permanentes también podían sesionar conjuntamente por disposición reglamentaria, es decir, cuando lo propusieran las respectivas comisiones y fueran autorizadas por las Mesas Directivas de las Cámaras o por una de ellas si se trataba de comisiones de una misma Cámara, disposición que fue declarada inexecutable por esta Corte en la sentencia C-365 de 19963 y, por tanto, ha sido excluida del ordenamiento positivo. Esta la razón para que no se transcriba ni haga referencia a ella.

Los argumentos en que se basó la Corte para adoptar tal determinación fueron éstos:

“En cuanto a las excepciones que puede introducir el Reglamento, la Constitución Política ha sido muy clara en establecer que aquel “determinará los casos” en que haya lugar a deliberación conjunta de las comisiones, lo cual quiere decir que la facultad dejada por el Constituyente en cabeza del legislador se circunscribe a la singularización de los eventos en que tal forma excepcional del primer debate pueda tener ocurrencia.

Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.

“Determinar” significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “fijar los términos de una cosa”; “distinguir, discernir”; “señalar, fijar una cosa para algún efecto”. En sentido jurídico, implica, en el plano normativo, dejar definida la regla aplicable, sin dar paso a que quien la aplica la modifique cada vez a su acomodo. Aquel a quien se autoriza para “determinar” algo es quien directamente asume la función y la responsabilidad de fijar y concretar lo pertinente.

Así las cosas, una norma como la enjuiciada, que no se limita a contemplar “casos” que den motivo a la deliberación conjunta sino que prácticamente traslada a células internas del propio Congreso la posibilidad abierta e indefinida de introducir sin barreras excepciones a la regla constitucional genérica, quebranta la Constitución en cuanto excede la órbita de lo que, según sus mandatos, podía regular.

En efecto, permite que los cánones superiores sean modificados por la decisión de quienes integran las comisiones -quienes están llamados constitucionalmente a “cumplir” y no a “definir” las reglas del trámite-, con la aprobación -que en concreto será “determinación”- de dependencias administrativas, como lo son las mesas directivas de las cámaras.

(.....)

Se declarará, entonces, la inexecutable del precepto, advirtiéndose que su segunda parte, la cual contempla la posibilidad de reuniones informales de comisiones de una misma cámara, no con el objeto de dar primer debate a los proyectos de ley sino para integrar y

hacer razonable el trabajo legislativo por mecanismos de coordinación, no es inconstitucional en sí misma y se declara inexecutable dada la unidad indisoluble con el primer tramo de la norma, habida cuenta de la redacción de ésta.

Desde luego, la Corte considera que tales reuniones entre comisiones con miras a la mutua colaboración entre ellas, sin que con eso se supla el primer debate en cada uno de los proyectos de ley sometidos al estudio del Congreso, siempre será posible.”

4.2.1 La Constitución solamente autoriza que dos Comisiones pertenecientes a una misma cámara legislativa sesionen conjuntamente para dar primer debate a ciertos proyectos de ley, cuando alude a las Comisiones de Asuntos Económicos.

Según lo antes expuesto, la Constitución solamente autoriza que dos Comisiones Constitucionales Permanentes de una misma Cámara, deliberen conjuntamente para dar primer debate a los proyectos de ley expresamente señalados en dicho ordenamiento, cuando se trata de las Comisiones de Asuntos Económicos las que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 3 de 1992, se integran con las Comisiones Tercera y Cuarta en cada cámara.

En el caso bajo examen, como ya se anotó, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, con fundamento en el artículo 347 de la Constitución, autorizó a las Comisiones 3 y 4 de esa corporación, para dar primer debate al proyecto de ley parcialmente demandado, lo cual se adecua al ordenamiento supremo.

En efecto: el artículo 347 de la Carta prescribe lo siguiente:

“El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto (la comisión de asuntos económicos), la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.”

La Constitución de 1991, contrario a lo que sucedía bajo la Carta anterior⁴, permite que el proyecto de presupuesto se presente desbalanceado, esto es, que los gastos proyectados puedan ser superiores a los ingresos legalmente autorizados. Cuando esta situación se presenta el Constituyente le impone al Gobierno el deber de presentar, por separado, un proyecto de ley creando nuevas rentas o modificando las preexistentes destinadas a financiar el monto de gastos contemplados en la ley de apropiaciones, es decir, a cubrir el déficit fiscal. Proyecto que, a juicio de la Corte, debe presentarse al mismo tiempo con el de presupuesto o dentro del menor término posible, con el fin de que las Comisiones correspondientes puedan tener un conocimiento real y preciso sobre los faltantes existentes

y determinar si las nuevas rentas permiten el equilibrio financiero.

Este precepto guarda íntima relación de conexidad con el inciso tercero del artículo 346 del Estatuto Superior, que autoriza a las Comisiones de Asuntos Económicos de las dos cámaras para deliberar en forma conjunta, con el fin de dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y, por tanto, deben interpretarse armónicamente. Por consiguiente, si corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos (tercera y cuarta) conocer del proyecto de presupuesto y ley de apropiaciones, resulta obvio afirmar que es a ellas mismas a quienes compete conocer los proyectos de ley a que alude el artículo 347 superior.

El proyecto de presupuesto para el año 2001 presentado por el Gobierno al Congreso de la República, tal como lo informó el Ministro de Hacienda y Crédito Público a esa corporación,⁵ contenía gastos superiores al aforo de los ingresos, lo que condujo a la presentación del proyecto de ley, que se convirtió en la ley acusada parcialmente, mediante el cual se hace “la modificación de las rentas que permitan financiar el monto de los gastos contemplados”. Esta hipótesis es precisamente la contenida en el artículo 347 superior, lo que demuestra que las mesas directivas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, al ordenar la sesión conjunta de las comisiones 3 y 4 en cada Cámara para darle primer debate, se ajustaron al ordenamiento constitucional.

La selección de la Comisión permanente competente para tramitar un determinado proyecto de ley no es un asunto discrecional sino reglado, ya que es la misma Constitución la que ordena a la ley señalar las materias que a cada comisión permanente le compete conocer, y ordena que los proyectos de ley se tramiten en primer debate, en la correspondiente Comisión de cada Cámara Legislativa (arts. 157 y 142 C.P.), salvo en los casos en los que la Constitución autoriza la celebración de sesiones conjuntas o cuando la materia del proyecto de ley no esté expresamente atribuida a una determinada comisión, pues en este último evento permite que el Presidente de la cámara respectiva lo reparta a aquella que, en su criterio, sea competente para conocer de materias afines (ley 3/92 art. 2).

No hay entonces reparo constitucional por haber sido tramitado el proyecto de ley 072/00 Cámara y 126/00 Senado, en primer debate, por las Comisiones de Asuntos Económicos en cada cámara legislativa, pues así lo impone la Carta Política, razón por la cual la Corte declaró en la sentencia C-809/016 que “no era menester que la ley 633 de 2000 fuera tramitada en primer debate en forma exclusiva por las comisiones terceras permanentes toda vez que la competencia de las comisiones cuartas permanentes constitucionales deriva directamente (...) de lo prescrito en el artículo 347 superior que le confía a las comisiones de asuntos económicos del Congreso el conocimiento de los proyectos de ley sobre recursos adicionales.”

Antes de terminar este punto, considera la Corte conveniente solicitar al Congreso su colaboración para que en el futuro deje constancia expresa en el expediente legislativo, desde el mismo momento de la presentación del proyecto de ley, de que se trata de aquellos

a que alude el artículo 347 de la Constitución, esto es, que tiene como finalidad subsanar el desequilibrio fiscal existente en el proyecto de presupuesto respectivo, pues de esta manera se facilita el control constitucional que debe ejercer esta corporación.

4.2.2 La Constitución autoriza excepcionalmente a las Comisiones homólogas de una y otra Cámara legislativa para sesionar conjuntamente, con el fin de dar primer debate a los proyectos de ley

La Constitución autoriza las denominadas sesiones conjuntas de las Comisiones homólogas de una y otra cámara, para dar primer debate a los proyectos de ley, en los siguientes casos:

- cuando se trata del proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (art. 346 C.P.);
- cuando se trata de un proyecto de ley en el que se creen nuevas rentas o se modifiquen las preexistentes, para equilibrar el presupuesto de gastos (art. 347 C.P.);
- cuando se trata del Plan Nacional de Desarrollo (art. 341 C.P.);
- cuando se trata de proyectos de ley respecto de los cuales el Presidente de la República haya solicitado trámite de urgencia, y éstos se encuentran para estudio en una comisión permanente (art. 163 C.P.);
- cuando se trata de uno de los casos en que el Reglamento del Congreso así lo establezca, siempre y cuando, agrega la Corte, no contraríen el ordenamiento constitucional (art. 157-2 C.P.). Como ya se expresó en párrafos anteriores, la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 3 del artículo 169 de la ley 5/92, que permitía la sesión conjunta de las comisiones de la misma cámara o de una y otra cámara, por disposición reglamentaria, esto es, con la autorización de las mesas directivas de Senado y Cámara, o con la autorización de una de las mesas directivas si se tratara de comisiones de una misma cámara.

Sin embargo, en el artículo 41-5 del Reglamento del Congreso (ley 5/92), sobre el cual no se ha pronunciado la Corte, se le asigna a las Mesas Directivas de las Cámaras, la siguiente función: “Disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento. Sendas resoluciones así lo expresarán.” El contenido de este precepto es, en términos generales, similar al del numeral 3 del artículo 169 de la ley 5/92, declarado inexecutable. No obstante como aquél no fue demandado en este proceso, la Corte no puede emitir decisión alguna sobre el. Además, tampoco conforma con la disposición acusada unidad normativa, ni se trata de un precepto que deba ser aplicado para resolver la presente demanda.

Pues bien: la sesión conjunta de las Comisiones de Asuntos Económicos (tercera y cuarta) de ambas cámaras, para dar primer debate al proyecto de ley 072/00 Cámara y 126/00 Senado, se produjo como consecuencia del mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República al Congreso⁷, evento que la Constitución expresamente autoriza (art. 163 C.P.).

No sobra recordar que la Corte en sentencia C-809/018 se pronunció sobre un cargo que guarda íntima relación con este punto, pues el demandante de esa oportunidad argumentaba la inexistencia del mensaje presidencial de urgencia que justificara la sesión conjunta de las Comisiones de Asuntos Económicos, a lo cual respondió la Corporación que no le asistía razón al actor pues dicho mensaje de urgencia sí se presentó, como en efecto quedó demostrado, motivo por el cual declaró exequible por este aspecto el proyecto de ley que luego se convirtió en la que es hoy materia de acusación.

5. Las discrepancias surgidas en los proyectos de ley aprobados en las Cámaras corresponde dirimirlos a la Comisión Accidental que se designe para tal efecto.

La Constitución de 1991 modificó sustancialmente el trámite legislativo en relación con el regulado en la Carta de 1886, al consagrar en el inciso segundo del artículo 160, que “durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara podrá introducir a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

En efecto: bajo la Constitución de 1886 las Plenarias de las Cámaras no podían modificar, adicionar ni suprimir los proyectos de ley aprobados en primer debate, y en caso de que ello ocurriera el proyecto debía devolverse a las Comisiones correspondientes para su estudio y aprobación nuevamente, lo que se traducía en la identidad absoluta del texto del proyecto de ley en todas las etapas del trámite legislativo, lo cual, a juicio de esta Corte, atentaba contra el principio democrático, pues la elaboración de la ley era entonces producto de una decisión de un pequeño grupo de congresistas (los de las comisiones) en detrimento de los derechos de los demás miembros de las Cámaras, quienes también son representantes del pueblo. Consciente de la inconveniencia de este modelo, el constituyente del 91 decidió reformarlo en el sentido de permitir que en el segundo debate se puedan introducir modificaciones, supresiones o adiciones a los proyectos de ley aprobados por las comisiones, obviamente, respetando el principio de unidad de materia.

Concordante con ello la Constitución vigente también establece la forma de dirimir las discrepancias o diferencias que pueden presentarse en los textos de un proyecto de ley aprobado por una y otra Cámara, tal como se lee en el artículo 161 de la Constitución: “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”.

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 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.

Es que las normas constitucionales que consagran el procedimiento legislativo no pueden interpretarse en una forma aislada sino armónica y concordada, pues si se analiza solamente el artículo 157 de la Carta sin tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 160 inciso 2 y 161 del mismo ordenamiento, se puede llegar a conclusiones erradas.

Las comisiones accidentales de conciliación si bien tienen una tarea limitada ya que solamente pueden pronunciarse sobre aquellas disposiciones que han sido aprobadas en forma diferente en una y otra Cámara legislativa, o que aparezcan solamente en el proyecto de una Cámara y en el de la otra no, gozan de competencia plena para modificar tales textos, suprimirlos o sustituirlos por otros, siempre y cuando no infrinjan el principio de unidad de materia y las disposiciones nuevas obtengan la aprobación de las Plenarias de las dos Cámaras. Además, hay que tener presente que con las nuevas disposiciones “no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad”⁹.

Sobre este punto la Corte ha señalado que:

“(…) las modificaciones que se pueden introducir a los proyectos de ley por las plenarias y que pueden dar origen a las comisiones accidentales de mediación, son aquellas que están directamente vinculadas con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente. De esta manera, en las plenarias se pueden introducir artículos nuevos que, posteriormente, serán de conocimiento de las comisiones accidentales, siempre y cuando la materia a la que ellos se refieran, presente un nexo sustancial con lo que se debatió y aprobó en la otra Cámara (...)

En este sentido, ha de entenderse que la regla de los cuatro debates a que hace referencia el artículo 157 de la Constitución, parte del supuesto según el cual desde el primer debate que debe surtirse en cada una de las comisiones constitucionales permanentes de cada Cámara, el proyecto presente una unidad en la materia o temática objeto de discusión y aprobación. Por consiguiente, si las modificaciones que se introducen en las plenarias guardan esa unidad, la competencia para zanjar las discrepancias entre un proyecto y otro, concluido el proceso legislativo, será la comisión accidental de conciliación que, para el efecto, se conforme.”¹⁰

Por lo anterior, considera la Corte que la derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998, materia de acusación, si bien fue aprobada por la Plenaria del Senado de la República y no por la de la Cámara de Representantes, esta circunstancia no vulnera el artículo 157 de la Carta, pues la Constitución permite en el artículo 160 a las plenarias de las Cámaras introducir modificaciones, supresiones o adiciones a los proyectos de ley aprobados por las comisiones, siempre y cuando se relacionen con la misma materia, y ordena que las diferencias que se presenten en los mismos sean objeto de conciliación por parte de la Comisión Accidental designada para el efecto y sean aprobadas por las Plenarias de una y otra Cámara (art. 161 C.P.), tal como en este caso ha sucedido.

Desde que se inició el trámite del proyecto de ley en el Congreso, se anunciaba la derogación de varios artículos de la citada ley 488 de 1998, inclusive el proyecto presentado por el Gobierno se acumuló a otro que pretendía modificar múltiples disposiciones contenidas en esa ley y derogar otras.

En el proyecto presentado para segundo debate en la Cámara se propuso adicionar al proyecto de ley dos artículos más, mediante los cuales se modificaban los artículos 146 y 150 de la ley 488 de 1998, relacionados con la distribución del recaudo del impuesto a los vehículos automotores, y la declaración y pago del mismo impuesto, y se sugería derogar los artículos 41 y 100 de la ley 488 de 1998, como consta en la Gaceta 502 del 13 de diciembre de 2000, lo cual podía hacerse por disposición expresa del artículo 160 de la Constitución.

En el proyecto presentado para segundo debate en el Senado también se trató lo relativo a la base gravable de los vehículos que circulan por primera vez (art. 90), la declaración y pago del impuesto de vehículos (art. 106), la distribución y recaudo del mismo impuesto (art. 107), la modificación de la derogatoria de algunos artículos, como consta en la Gaceta 20 de febrero 5 de 2001.

En consecuencia, no es posible afirmar que el tema del impuesto a los vehículos automotores haya sido ajeno a las comisiones y plenarias de las dos Cámaras, pues como se ha demostrado, tal impuesto fue un asunto que se incluyó desde la presentación misma del proyecto ley y estuvo presente en todos los debates y etapas del trámite legislativo. La calcomanía de los vehículos automotores, como medio instituido por el legislador para demostrar el pago del impuesto, es un asunto que para la Corte indudablemente se relaciona con la declaración, pago y recaudo del mismo, asunto estudiado en las Comisiones y Plenarias del Congreso.

El principio de identidad, que esta Corte ha tratado en múltiples ocasiones, no significa que un determinado precepto incluido en un proyecto de ley deba permanecer idéntico 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. De ahí que en reciente sentencia¹¹ haya reiterado que “en el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales(...) Debe tenerse en cuenta que cada una de las particularidades desarrolladas en una disposición y en relación con un mismo tema no constituye una materia diferente para efectos de determinar el cumplimiento o incumplimiento del proceso legislativo. Por ello debe distinguirse entre la materia regulada por la ley y los distintos desarrollos de que ella es susceptible (...) En ese contexto, lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en esta materia. Imponiendo tal exigencia se distorsionaría el control constitucional y se limitaría de manera infundada la función legislativa.”

En cuanto a la aprobación en primer debate del proyecto de ley que aquí se estudia, es claro que como la sesión correspondiente se realizó en forma conjunta por parte de las Comisiones de Asuntos Económicos de Senado y Cámara (terceras y cuartas), lo cual se produjo como consecuencia del mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República al Congreso (art. 163 C.P.), tampoco se vulnera el artículo 157 superior, pues el debate conjunto en este caso está autorizado expresamente por el ordenamiento constitucional.

No existiendo entonces violación del artículo 157 numerales 2 y 3 de la Constitución, la expresión acusada contenida en el artículo 134 de la ley 633 de 2000, será declarada exequible por este aspecto.

6. El principio de unidad de materia frente a normas derogatorias

El segundo cargo que formula el actor contra el artículo 134 de la ley 633 de 2000, en la parte que deroga el artículo 149 de la ley 488 de 1998, se relaciona con la violación del principio de unidad de materia, al considerar que la derogación de las calcomanías de los vehículos automotores en nada se relaciona con la materia general regulada en el ordenamiento primeramente citado, criterio que no comparte la Corte pues, contrario a lo que opina el demandante, la conexidad es evidente.

Mediante el principio de unidad de materia, como tantas veces lo ha reiterado esta Corte, se pretende que los asuntos regulados en los distintos artículos que integran una determinada ley guarden la debida coherencia o relación de conexidad con el tema general consagrado en la misma. “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable

si integran el cuerpo de la ley (...) el término materia, para éstos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de aquellos asuntos que tienen en ella necesario referente.”

Cuando se trata de analizar si la derogación expresa de normas legales vulnera o no dicho principio, la Corte debe en primer término determinar cuál es el contenido del precepto que es objeto de derogación, luego precisar cuál es el tema dominante regulado en la ley que consagra la derogatoria, y finalmente, deducir si entre el contenido genérico de la ley derogatoria y la norma derogada existe conexidad. Esta corporación en reciente sentencia¹² señaló al respecto que el análisis constitucional en estos casos “no se circunscribe a la mecánica verificación de si los artículos derogados estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, pues es preciso establecer si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates.”

En el caso bajo examen se tiene, tal como se dejó anotado en el acápite anterior, que desde que se inició el trámite del proyecto de ley en el Congreso se debatió el tema del impuesto a los vehículos automotores, tocando entre otros puntos, lo relativo a la declaración, recaudo y pago del mismo, la distribución del recaudo, la deducción de impuestos pagados, la internación de vehículos y el impuesto de tales automotores, la autorización al Ministerio de Transporte para fijar los avalúos de los automotores, la base gravable para los vehículos que circulan por primera vez o son importados directamente por el usuario, propietario o poseedor. Entonces, si la norma derogada regulaba la calcomanía que debían portar los vehículos automotores para demostrar el pago del impuesto correspondiente, cómo afirmar válidamente que ello no guarda ninguna relación con el tema tributario consagrado en la ley parcialmente demandada, y mas específicamente, con la declaración, recaudo y pago del impuesto de vehículos automotores.

La relación existente entre la norma derogada y el tema tributario salta a la vista y, por tanto, no hay necesidad de hacer ninguna otra consideración pues el impuesto a los vehículos automotores fue uno de los aspectos debatidos en el Congreso durante el trámite de la ley 633 de 2000.

Por estas razones se procederá a declarar la exequibilidad de la expresión acusada, solamente por los cargos aquí analizados, esto es, por no vulnerar el principio de unidad de materia y haber sido objeto de aprobación en los debates establecidos en el ordenamiento superior.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLE la expresión demandada del artículo 134 de la ley 633 de 2000, únicamente por los cargos analizados, esto es, por no vulnerar el principio de unidad de materia y haber sido objeto de aprobación en los debates establecidos en el ordenamiento superior.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1190/01

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y NORMAS DEROGATORIAS-Alcance/NORMA DEROGATORIA-Naturaleza (Aclaración de voto)

El principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Nacional no está dirigido a las normas derogatorias, que hacen unidad es con las normas derogadas y no con el resto de las disposiciones de la ley. Las cláusulas derogatorias no imponen ningún deber de conducta ni ninguna abstención de comportamiento, ya que simplemente se limitan a disponer la terminación de la vigencia de preceptos legales y, por tanto, carecen de contenido normativo que permita determinar la relación de materia con el resto del ordenamiento en que se hallan insertas, como paso a explicarlo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto de confrontación/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No confrontación con leyes que se derogan (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-Alcance (Aclaración de voto)

La derogación es una institución que surge ante la necesidad de dinamizar el derecho y, por ende, los distintos preceptos jurídicos. Ella se produce por voluntad expresa de la autoridad que tiene la potestad de hacer las leyes, esto es, el Congreso de la República, y su finalidad no es otra distinta a la de hacer posible el cambio de legislación.

PROMULGACION Y DEROGACION-Equiparación por tratadistas (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-Efectos (Aclaración de voto)

Por medio de la derogación se cancela la vigencia de normas legales, produciéndose de esta forma la cesación de sus efectos y, por ende, su exclusión del ordenamiento positivo. Se trata entonces de la cristalización negativa de la facultad legislativa, ya que de la misma manera que el Congreso expide normas, puede suprimirlas, disponiendo su eliminación del sistema, sustituirlas o modificarlas, siguiendo el principio según el cual las cosas se deshacen como se hacen.

DEROGACION DE NORMA-Clases (Aclaración de voto)

La derogación puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando la autoridad competente, esto es, el legislador señala en forma precisa y concreta los artículos u ordenamientos que deroga. Para que ella opere no es necesaria la intervención del intérprete o aplicador del derecho, pues simplemente se trata de excluir de la normatividad unos o varios preceptos legales, a partir del momento en que el legislador lo determine. En estos casos no se presenta ningún conflicto o incoherencia normativa entre la norma derogatoria y la derogada. La derogación tácita tiene lugar cuando existe incompatibilidad entre lo dispuesto en la nueva ley respecto de lo regulado en la anteriormente vigente, lo que significa que debe haber cambio de legislación. En estos casos es necesario que el legislador haya generado una incoherencia normativa, al expedir las nuevas leyes. Para determinar la incompatibilidad de las disposiciones legales correspondientes es necesaria la intervención del intérprete o aplicador de la norma a quien le corresponde detectar la inconsistencia, y realizar una ordenación de preferencia entre una y otra norma conflictiva. No toda incoherencia normativa da lugar a una derogación por incompatibilidad, pues sólo hay derogación cuando la orientación de las normas conflictivas se realiza aplicando el criterio de lex posterior. La derogación orgánica, que se presenta cuando el legislador regula íntegramente la materia a que la anterior se refería, así no exista incompatibilidad entre las

disposiciones consagradas en una y otra, para la gran mayoría de doctrinantes ella está incluida en la derogación tácita. Sin embargo, para otros, ésta es una clase totalmente independiente. La derogación permite determinar cuáles disposiciones u ordenamientos legales ya no producen ningún efecto como consecuencia de la expedición de nuevas leyes.

CLAUSULAS GENERICAS-Clases (Aclaración de voto)

Las disposiciones en las que el legislador consagra derogatorias se denominan cláusulas derogatorias y pueden ser: genéricas o concretas. Son genéricas aquellas en las que no se mencionan expresamente los artículos u ordenamientos que se derogan vr. gr. cuando el legislador utiliza fórmulas como éstas: quedan derogadas todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley; o se derogan las disposiciones que sean incompatibles con lo regulado en este ordenamiento; etc. Y son concretas, como su nombre lo indica, las que señalan en forma precisa y específica los números de los artículos o los ordenamientos que se derogan, vr.gr. derógase el artículo x de la ley xxxx , queda derogado el Código xxx, etc.

NORMA DEROGATORIA COMO CLAUSULA DEROGATORIA CONCRETA/NORMA DEROGATORIA-Diferencia de normas reguladoras de la derogación (Aclaración de voto)

Cuando se habla de normas derogatorias se alude a cláusulas derogatorias concretas, es decir, a aquellas disposiciones que son el resultado del ejercicio del poder derogatorio y, por tanto, deben diferenciarse de las normas reguladoras de la derogación, que son aquéllas destinadas a conferir el poder derogatorio, indicar cómo debe ejercerse y fijar el alcance del mismo.

La derogación de la ley es competencia privativa y exclusiva del Congreso de la República no sólo porque la Constitución colombiana expresamente así lo señala en el numeral 1 del artículo 150, al asignarle la función de “Interpretar, reformar y derogar las leyes”, sino también se funda “en el propio principio democrático y en la soberanía popular, que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no violen normas superiores, deben ser consideradas inagotables.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Derogación de leyes (Aclaración de voto)

La derogación de las leyes encuentra sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es pues el fundamento constitucional del principio *lex posterior derogat anterior*”.

LEGISLADOR-Modificación, sustitución o derogación de legislación preexistente (Aclaración de voto)

Es válido afirmar que el legislador cuenta con facultad constitucional para modificar, sustituir

o derogar la legislación preexistente, en el momento en que lo considere necesario o conveniente, sin limitación alguna, pues el constituyente no le impuso ninguna restricción ni condicionó el ejercicio de esa potestad, salvo en lo que se relaciona con la clase de leyes que se derogan, pues una ley sólo puede ser derogada por otra de igual o superior jerarquía.

CLAUSULAS DEROGATORIAS-Finalidad (Aclaración de voto)

Las cláusulas derogatorias únicamente se limitan a indicar en forma genérica o concreta las disposiciones u ordenamientos que quedan derogados, es decir, aquellos cuya vigencia se cancela y, por consiguiente, en ellas no se establece ningún deber ni ninguna abstención de conducta. Si las cláusulas derogatorias solamente disponen la terminación de la vigencia de preceptos legales, esto es, ponen fin a su existencia jurídica, no es posible afirmar que entre éstas y las demás disposiciones que integran el ordenamiento en que ellas se encuentran insertas deba existir unidad de materia.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y CLAUSULAS DEROGATORIAS-No comparación (Aclaración de voto)

Para efectos de determinar la violación del principio de unidad de materia es necesario examinar el contenido normativo de los distintos artículos incluidos en un proyecto de ley con el fin de determinar si el tema en ellos regulado se relaciona con la materia general sobre la cual versa dicho ordenamiento; entonces, si las cláusulas derogatorias no imponen ningún deber de conducta ni ninguna abstención de comportamiento, por cuanto se limitan simplemente a declarar que la vigencia de ciertas normas u ordenamientos legales ha terminado, potestad exclusiva y privativa del legislador, no hay materia qué comparar con el resto de la ley a la que pertenece.

DEROGACION DE NORMA-No vulneración de la Constitución (Aclaración de voto)

La derogatoria de normas legales decretada por la autoridad competente para ello, no puede ser violatoria del Ordenamiento Supremo. Si esta corporación tuviera que decidir cuáles disposiciones puede derogar el legislador y cuáles no, no sólo se estaría inmiscuyendo indebidamente en un campo que no le compete, pues ésta es tarea privativa y exclusiva del Congreso de la República, sino que también violaría el principio de separación de poderes e incurriría en una clara extralimitación de sus funciones.

CLAUSULAS DEROGATORIAS-No producen incoherencia normativa (Aclaración de voto)

Ref.: Expediente D-3458

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134 parcial, de la ley 633 de 2000

A pesar de haber actuado como ponente en el proceso D-3458 que culminó con la sentencia C-1190 del 15 de noviembre del presente año, me permito aclarar el voto respecto de la naturaleza de las normas derogatorias y el principio de unidad de materia. El principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Nacional no está dirigido a las normas derogatorias, que hacen unidad es con las normas derogadas y no con el resto de las disposiciones de la ley. Considero que si bien la disposición acusada es exequible por no infringir dicho principio, ello se funda en que las cláusulas derogatorias no imponen

ningún deber de conducta ni ninguna abstención de comportamiento, ya que simplemente se limitan a disponer la terminación de la vigencia de preceptos legales y, por tanto, carecen de contenido normativo que permita determinar la relación de materia con el resto del ordenamiento en que se hallan insertas, como paso a explicarlo.

Mediante el principio de unidad de materia, como lo ha reiterado la Corte, se pretende que los asuntos contenidos en los distintos artículos que integran una determinada ley guarden la debida coherencia o relación de conexidad con el tema general regulado en la misma. En consecuencia, y para efectos del control constitucional, lo que ha de confrontarse es el contenido normativo acusado con el resto del ordenamiento al que pertenece, para determinar si se respetó o no tal mandato y no frente a los efectos que dichas normas producen y, mucho menos, su relación con las leyes que se derogan.

La derogación es una institución que surge ante la necesidad de dinamizar el derecho y, por ende, los distintos preceptos jurídicos. Ella se produce por voluntad expresa de la autoridad que tiene la potestad de hacer las leyes, esto es, el Congreso de la República, y su finalidad no es otra distinta a la de hacer posible el cambio de legislación.

Algunos tratadistas equiparan promulgación y derogación pues ambos son actos normativos complementarios que emanan de la potestad legislativa.

“La teoría de la ‘norma derogatoria’ ha tratado, en general, a la promulgación y a la derogación de manera completamente asimétrica. Mientras que ha contemplado la promulgación como un acto normativo y, en consecuencia, no se ha preguntado qué tipo de normas son las cláusulas de promulgación o sanción de un determinado texto normativo, ni qué efectos tendría su posible derogación, etc, ha tratado a las cláusulas derogatorias no como expresión de la realización de actos normativos, sino como normas y, consecuentemente, ha problematizado cosas tales como la doble derogación.

La explicación del tratamiento asimétrico entre promulgación y derogación se encuentra en que, dada la actual técnica legislativa, las cláusulas derogatorias van siempre en el interior de una fuente del Derecho, es decir, en el interior de lo promulgado, de lo susceptible de ser individualizado, cosa que, obviamente, no ocurre con las de promulgación.

Promulgación y derogación son actos normativos complementarios que tienen su razón de ser en el hecho de que la potestad legislativa, de la que son una manifestación, no se agota con su ejercicio puntual; la autoridad titular de dicha potestad puede ejercerla, en principio, cuantas veces quiera, Si ello es así, tanto las cláusulas de promulgación (del tipo ‘sabad: que las Cortes Generales han aprobado y yo vengo en sancionar la siguiente ley’) como las de derogación (del tipo ‘queda derogado el artículo x de la ley Y’) deben ser vistas como expresivas de la realización de actos normativos que son el resultado del uso de las reglas que confieren dichos poderes normativos.”¹³

Por medio de la derogación se cancela la vigencia de normas legales, produciéndose de esta forma la cesación de sus efectos y, por ende, su exclusión del ordenamiento positivo. Se trata entonces de la cristalización negativa de la facultad legislativa, ya que de la misma manera que el Congreso expide normas, puede suprimirlas, disponiendo su eliminación del sistema, sustituirlas o modificarlas, siguiendo el principio según el cual las cosas se deshacen

como se hacen.

La derogación tácita tiene lugar cuando existe incompatibilidad entre lo dispuesto en la nueva ley respecto de lo regulado en la anteriormente vigente, lo que significa que debe haber cambio de legislación. En estos casos es necesario que el legislador haya generado una incoherencia normativa, al expedir las nuevas leyes. Para determinar la incompatibilidad de las disposiciones legales correspondientes es necesaria la intervención del intérprete o aplicador de la norma a quien le corresponde detectar la inconsistencia, y realizar una ordenación de preferencia entre una y otra norma conflictiva. No toda incoherencia normativa da lugar a una derogación por incompatibilidad, pues sólo hay derogación cuando la orientación de las normas conflictivas se realiza aplicando el criterio de *lex posterior*.

La derogación orgánica, que se presenta cuando el legislador regula íntegramente la materia a que la anterior se refería, así no exista incompatibilidad entre las disposiciones consagradas en una y otra, para la gran mayoría de doctrinantes ella está incluida en la derogación tácita. Sin embargo, para otros, ésta es una clase totalmente independiente.

La derogación permite determinar cuáles disposiciones u ordenamientos legales ya no producen ningún efecto como consecuencia de la expedición de nuevas leyes.

Las disposiciones en las que el legislador consagra derogatorias se denominan cláusulas derogatorias y pueden ser: genéricas o concretas. Son genéricas aquellas en las que no se mencionan expresamente los artículos u ordenamientos que se derogan *vr. gr.* cuando el legislador utiliza fórmulas como éstas: quedan derogadas todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley; o se derogan las disposiciones que sean incompatibles con lo regulado en este ordenamiento; etc. Y son concretas, como su nombre lo indica, las que señalan en forma precisa y específica los números de los artículos o los ordenamientos que se derogan, *vr.gr.* derógase el artículo x de la ley xxxx , queda derogado el Código xxx, etc.

Cuando se habla de normas derogatorias se alude a cláusulas derogatorias concretas, es decir, a aquellas disposiciones que son el resultado del ejercicio del poder derogatorio y, por tanto, deben diferenciarse de las normas reguladoras de la derogación, que son aquéllas destinadas a conferir el poder derogatorio, indicar cómo debe ejercerse y fijar el alcance del mismo, como por ejemplo la ley 153 de 1887 que consagra los principios que rigen la derogación de las leyes.

La derogación de la ley es competencia privativa y exclusiva del Congreso de la República, como ya se ha anotado, no sólo porque la Constitución colombiana expresamente así lo señala en el numeral 1 del artículo 150, al asignarle la función de “Interpretar, reformar y derogar las leyes”, sino también se funda “en el propio principio democrático y en la soberanía popular (CP art. 1 y 3), que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no violen normas superiores, deben ser consideradas inagotables. El Legislador actual no puede atar al Legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa,

debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es pues el fundamento constitucional del principio *lex posterior derogat anterior*".¹⁴

Así pues es válido afirmar que el legislador cuenta con facultad constitucional para modificar, sustituir o derogar la legislación preexistente, en el momento en que lo considere necesario o conveniente, sin limitación alguna, pues el constituyente no le impuso ninguna restricción ni condicionó el ejercicio de esa potestad, salvo en lo que se relaciona con la clase de leyes que se derogan, pues una ley sólo puede ser derogada por otra de igual o superior jerarquía; lo que significa por ejemplo, que una ley ordinaria no puede derogar normas de una estatutaria o de una orgánica.

Las cláusulas derogatorias únicamente se limitan a indicar en forma genérica o concreta las disposiciones u ordenamientos que quedan derogados, es decir, aquellos cuya vigencia se cancela y, por consiguiente, en ellas no se establece ningún deber ni ninguna abstención de conducta.

"La función de una norma que sólo deroga, no es -como en el caso de las demás normas- decretar, autorizar y permitir determinada conducta. No dispone que en ciertas condiciones deba seguirse determinada conducta; sino que cancela la obligatoriedad establecida en la norma hasta entonces vigente. No establece un deber, sino la ausencia de un deber (un sin-deber). La norma que cancela la vigencia de una norma, que fija determinada conducta como obligatoria, no debe confundirse con una norma que fija la abstención de esta conducta como obligatoria; no dispone como obligatoria ni la conducta ni la abstención de la misma. No fija el deber de una conducta o de la abstención de la misma, sino el sin-deber de una conducta o de la abstención de la misma, que está dispuesta en relación con otra norma. No puede ser válida por sí sola, sino únicamente en relación con otra norma, aquella cuya vigencia cancela. En este sentido, las normas que derogan, son normas dependientes."

(...)

Si la norma derogatoria no establece la obligatoriedad (deber) de una conducta, y tampoco la obligatoriedad de la abstención de esa conducta, sino la no obligatoriedad (sin deber) de la misma, no puede ser expresada, como otras normas, en una proposición imperativa u obligatoria. En una proposición imperativa u obligatoria lingüísticamente sólo puede ser dispuesta una conducta (acción o abstención) como obligatoria, y no la no obligatoriedad de una conducta (...). Por esa las normas derogatorias aparecen en forma de enunciados. La función de semejante enunciado, sin embargo, no es descriptiva sino prescriptiva, esto es: la función de cancelar la vigencia de una norma(...)"¹⁵

Si las cláusulas derogatorias solamente disponen la terminación de la vigencia de preceptos legales, esto es, ponen fin a su existencia jurídica, no es posible afirmar que entre éstas y las demás disposiciones que integran el ordenamiento en que ellas se encuentran insertas deba existir unidad de materia.

Para efectos de determinar la violación del principio de unidad de materia, se repite, es necesario examinar el contenido normativo de los distintos artículos incluidos en un proyecto

de ley con el fin de determinar si el tema en ellos regulado se relaciona con la materia general sobre la cual versa dicho ordenamiento; entonces, si las cláusulas derogatorias no imponen ningún deber de conducta ni ninguna abstención de comportamiento, por cuanto se limitan simplemente a declarar que la vigencia de ciertas normas u ordenamientos legales ha terminado, potestad exclusiva y privativa del legislador, no hay materia qué comparar con el resto de la ley a la que pertenece.

De aceptarse que la Corte debe analizar cada una de las normas incluidas en las cláusulas derogatorias se llegaría a extremos inaceptables. Piénsese por ejemplo en los casos en que el legislador señala, como generalmente acostumbra hacerlo, y así aparece en la norma demandada, que se derogan las disposiciones que sean contrarias, ¿cómo podría la Corte analizar frente a esa expresión si ésta fórmula guarda unidad de materia con el resto del ordenamiento en el que ella se encuentra consagrada? Tendría acaso la Corporación que proceder a buscar en todo el ordenamiento positivo las disposiciones incompatibles con las nuevas para después resolver si las normas derogadas se relacionaban con el tema general regulado en la nueva ley?. Nada más absurdo y contrario a la finalidad buscada por el Constituyente al establecer el principio de unidad de materia.

Ante esta circunstancia considero que la derogatoria de normas legales decretada por la autoridad competente para ello, no puede ser violatoria del Ordenamiento Supremo. Si esta corporación tuviera que decidir cuáles disposiciones puede derogar el legislador y cuáles no, no sólo se estaría inmiscuyendo indebidamente en un campo que no le compete, pues ésta es tarea privativa y exclusiva del Congreso de la República (art. 150-1 C.P.), sino que también violaría el principio de separación de poderes (art. 113 ib.) e incurriría en una clara extralimitación de sus funciones (art. 241 ib).

La derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998, contenida en el artículo 134 de la ley 633 de 2000, no vulneraba entonces el principio de unidad de materia, pues es facultad del legislador ejercer esa clase de actos respecto de la legislación preexistente (art. 150-1), en el momento que lo considere necesario o conveniente. Las cláusulas derogatorias no generan jamás inconsistencia alguna con otras normas del sistema y, por tanto, no pueden producir incoherencia normativa.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 En la sesión plenaria del Senado se aprobó dicho texto por mayoría de los 92 de los 102 Senadores y en la Cámara por la mayoría de los 137 Representantes presentes, según consta en las certificaciones expedidas por los correspondientes Secretarios Generales de las dos Cámaras, que obran en el expediente.

2 Gaceta del Congreso No. 372 septiembre 18/00

3 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 El artículo 211 de la Constitución de 1886 exigía un equilibrio absoluto entre las rentas y

los gastos que se incluyeran en el proyecto de presupuesto, de ahí que éste se presentara en muchas ocasiones totalmente falseado, lo que motivó al Constituyente del 91 para modificar este precepto, tal como aparece en el artículo 347 superior, permitiendo el desequilibrio en tales partidas pues esto permite conocer la verdadera realidad financiera.

5 Véase oficio 885 de septiembre 14 de 2000, dirigido por el Ministro de Hacienda al Congreso de la República, cuya fotocopia obra en el expediente.

6 En esta sentencia la Corte declaró exequible el proyecto de ley que se convirtió en la 633 de 2000, por no existir vicios de inconstitucionalidad al haber sido tramitado por las Comisiones 3 y 4 del Congreso y no solamente por la tercera, como lo pretendía el demandante.

7 La copia de tal oficio obra en el expediente.

8 M.P. Clara Inés Vargas Hernández..

9 Sent.. C-282 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz

10 Ver entre otras sents. C-1488/00 y C-500/01 MM. PP. Martha Sáchica de Moncaleano y Alvaro Tafur Gálvis

11 C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño

12 Sent. C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño

13 Joseph Aguiló, Sobre la Derogación, Ensayo de dinámica jurídica. 1999

14 Sent. C-443/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero

15 Hans Kelsen, Teoría General de las Normas. Editorial Trillas. Primera edición julio de 1994.