

Sentencia C-124/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Requisitos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Fundamento de la exigencia constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación restringida haría nugatoria e inoperante la actividad legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY QUE CONVOCA A REFERENDO-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ORGANICA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE

MATERIA-Necesidad de establecer el núcleo temático de la ley de la cual hace parte la norma acusada

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por existencia de relación temática y teleológica/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE MERCADO DE VALORES-No vulneración al establecer beneficio tributario que promueve adquisición de títulos hipotecarios

Para el actor el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones” vulnera el artículo 158 de la Constitución Política, por cuanto modifica normas de materia tributaria que nada tienen que ver con el tema de la referida ley. Encuentra la Corte que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 964 de 2005, dentro de los “valores” a que ella alude se encuentran los bonos y cualquier título o derecho resultante de un proceso de titularización y que es en relación con títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y con bonos hipotecarios de que trata la ley 546 de 1999 a la que remite el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 acusado. Así mismo que dentro de las “actividades del mercado de valores” a que la misma ley alude se encuentran todas las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y que son propias de la financiación de vivienda. A partir de estos presupuestos, la Corte constata que la norma acusada no contraviene el principio de unidad de materia a que hace referencia el artículo 158 superior, ya que el texto de aquella guarda relación temática y teleológica con la materia desarrollada por la Ley 964 de 2005. En efecto, el artículo 82 acusado si bien alude a un beneficio tributario, su finalidad y efectos están encaminados a motivar a los agentes del mercado de valores para que inviertan en nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda y a la adquisición de títulos derivados de procesos de titularización hipotecaria con el ánimo de consolidar dicho proceso como eje central de financiación del sistema de vivienda.

Referencia: expediente D-5942

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones”

Actor: Olmedo Parra Velásquez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero del año dos mil seis (2006)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Olmedo Parra Velásquez presentó demanda contra el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del veintiséis (26) de agosto de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.963 del 8 de julio de 2005. Se subraya lo demandado.

“LEY 964 DE 2005

(julio 8)

por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

TITULO SEPTIMO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(...)

Artículo 82. El párrafo del artículo 177-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 13 de la Ley 788 de 2002, quedará así:

Parágrafo. La limitación prevista en el presente artículo no será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2010.”

(...)

I. LA DEMANDA

El demandante afirma que el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 -que modifica el párrafo del artículo 177-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 13 de la Ley 788 de 2002- vulnera el artículo 158 de la Constitución Política.

Advierte que: “... el artículo 13 de la Ley 788 de 2002 (Reforma Tributaria), adicionó el artículo 177-1 del Estatuto Tributario, para limitar los costos y deducciones, para efectos de la determinación de la renta líquida de los contribuyentes, aclarando en su único párrafo que no será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2006...”.

Afirma que si se considera que el texto del artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones” está contenido en una Ley que se refiere a normas generales, a objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para intervenir en las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados al público que se efectúen mediante valores, es claro por ende que el texto del artículo demandado al modificar normas de materia tributaria que nada tienen que ver con dicho tema desconoce el principio de unidad de materia.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Hacienda y Crédito Público

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar de fondo en relación con la norma acusada dada la ineptitud sustantiva de la demanda o en su defecto que declare la constitucionalidad de la misma, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Advierte que de la simple lectura de los argumentos de la demanda formulada por el actor, es claro que éste se limitó a leer superficialmente la norma acusada, transcribirla y compararla formalmente con la totalidad de los artículos que conforman la Ley 964 de 2005, sin que hubiera esgrimido las razones por las que el artículo 82 de la Ley referida vulnera el artículo 158 de la Constitución Política; en ese sentido, afirma, es evidente la falta de profundidad en el análisis realizado por el actor, y por consiguiente el incumplimiento del

requisito de suficiencia y la ausencia de razones para realizar el juicio de constitucionalidad. Por ello en su criterio la Corte Constitucional debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Como fundamento de sus aseveraciones cita entre otras, las sentencias C-579 de 2001, C-048 de 2004 y C-460 de 2004.

No obstante, aclara que en el evento en que la Corte decida emitir un pronunciamiento de fondo deberá declarar que la norma acusada se ajusta a lo previsto en la Constitución Política.

En ese entendido, recuerda que el principio de unidad de materia se erige como una garantía para que las leyes proferidas por el Congreso de la República guarden coherencia y conexidad con el tema sobre el que versan, atendiendo a que dicho enlace material no es riguroso sino amplio y tolerante con los aspectos que puedan afectar el asunto objeto de regulación: "...así sólo se podrá endilgar la inobservancia del principio cuando del contenido normativo de los artículos que forman parte de una ley no se relacione con la materia general sobre la cual versa dicho ordenamiento lo cual se observa desde la óptica de una relación temática, es decir frente a la materia genérica, bien teleológica, es decir, frente al fin buscado, o sistemática, es decir una relación sustancial con el conjunto normativo del que forma parte...".

De otra parte, precisa que la Corte con ocasión de la demanda interpuesta contra el artículo 285 (parcial) de la Ley 223 de 1995, hizo alusión a que una norma relativa a actividades de manejo de los recursos captados del público que se efectúen mediante valores, puede contener a su vez una norma de carácter tributario, puesto que las normas fiscales pueden establecerse como herramientas de fomento a todo tipo de sectores económicos. Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-478 de 1998 y C-1190 de 2001.

Aclara que la Ley 964 de 2005 mediante la cual se dictan normas generales señala los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores, así mismo en dicha norma se dictan otras disposiciones.

Igualmente, precisa que: "...el artículo 82 exceptúa de la limitación prevista en el artículo 177-1 del Estatuto Tributario a los ingresos producidos por concepto de los rendimientos financieros de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y bonos hipotecarios, de tal forma que los costos y deducciones en que incurran los contribuyentes por ser tenedores de los títulos mencionados, son deducibles del impuesto de renta y complementarios hasta el 31 de diciembre de 2010, aún en el caso de no tener relación con la actividad generadora de renta...".

En ese entendido, explica que: "...la disposición acusada al prorrogar la excepción a las limitaciones impuestas por el artículo 177-1 del Estatuto Tributario, más allá de una finalidad puramente fiscal, encuentra sustento en la necesidad de incentivar el desarrollo de la titularización de la cartera y los bonos hipotecarios de vivienda en el mercado público de valores, convirtiéndose tal disposición en una herramienta para la promoción de las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúan mediante valores, y en esa medida tiene una clara conexión no sólo con el tema sino también con la finalidad pretendida por la Ley 964 de 2005...".

Concluye entonces que la Ley 964 de 2005 contiene disposiciones de naturaleza marco y de carácter ordinario en materia de la captación de recursos del público que se efectúen mediante valores, teniendo como uno de sus propósitos estimular la oferta de papeles en el mercado, de forma tal que siendo uno de los mecanismos que facilita la emisión de

determinados valores el beneficio tributario que se otorga en materia de deducción de costos del impuesto de renta y complementarios en relación con los títulos emitidos en desarrollo de procesos de titularización de cartera hipotecaria y bonos hipotecarios, es claro que la norma acusada en ningún momento desconoce el principio constitucional de la unidad de materia.

2. Senado de la República

El Senador Carlos García Orjuela en su calidad de Presidente de la Comisión Tercera del Senado de la República, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada con fundamento en las siguientes consideraciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Aclara que con la Ley 964 de 2005, el Legislador "... desarrolla un articulado que tiene por objeto regular de manera integral una serie de aspectos relacionados con ese mercado, tales como la intervención del Gobierno Nacional, la definición misma de los valores y las actividades del mercado de valores, los sistemas de compensación y liquidación de operaciones, la regulación de las cámaras de riesgo central de contraparte, el funcionamiento del mercado, protección a inversionistas y otros temas relacionados claramente con el mercado de valores...".

De otra parte, aduce que dentro de la regulación genérica naturalmente es necesario incluir disposiciones de carácter tributario que contribuyen a los objetivos del Gobierno Nacional y del Congreso de la República al regular el mercado referido en la Ley 964 de 2005, especialmente si se considera que las disposiciones fiscales constituyen un mecanismo de

dirección económica del Estado que busca que el mercado de valores y el proceso de titularización que están en proceso de maduración se desarrollen a plenitud, siendo esa la razón por la que "...quiso el Congreso de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y con la participación del Gobierno Nacional, establecer disposiciones que permitan hacer más sólido el sistema y garantizar su desarrollo en interés nacional, por ello incluyó en la Ley una disposición de carácter tributario entendiendo que ésta constituye una herramienta para fomentar el mercado de valores con la titularización de deuda hipotecaria...".

Aclara que el artículo acusado es una disposición que tiene por finalidad otorgar un beneficio tributario a una actividad que mediante la expedición de la Ley 964 de 2005 se regula expresamente teniendo en consideración que los aspectos tributarios son inherentes al desarrollo de una actividad de tipo económico, de forma tal que no solamente se regularon los procesos de titularización, sino que se establecieron los instrumentos necesarios para el desarrollo de dicha actividad, tales como los beneficios tributarios.

En ese entendido, hace énfasis en que "... si el núcleo temático de la Ley es la regulación de las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, el crecimiento de esa actividad es un elemento esencial en la regulación, y una disposición de carácter tributario que garantice elementos que buscan el crecimiento, madurez y desarrollo tiene suficiente relación y conexidad con los temas tratados en la ley...", de forma tal que las disposiciones de carácter tributario dentro de un cuerpo normativo relacionado con una actividad económica que se pretende incentivar o simplemente regular son inherentes a la materia haciéndola más armónica e integral. Al respecto cita la sentencia C-995 de 2001.

Finalmente, indica que en cuanto a la disposición contenida en el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 que amplía hasta el año 2010 el término en el cual no le son aplicables las limitaciones del artículo 177-1 a algunos ingresos, y el tema general de la citada Ley, existe una clara

conexidad temática pues la primera contiene disposiciones tributarias que regulan una específica actividad productiva, y la segunda tiene un contenido que es precisamente relativo a tal actividad económica y en consecuencia ambas hacen alusión directa al mercado de valores.

3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Considera que la Ley 964 de 2005 dentro de la cual se encuentra la norma acusada pretendió desde la etapa en que era un simple proyecto de ley, crear un marco integral del mercado público de valores propósito que quedó plasmado en el texto de dicha norma, de forma tal que dicha Ley no sólo “generó una normativa a través de la cual se fijaron claros objetivos de intervención del Gobierno en el mercado (...) sino que surgió como consecuencia de un preciso diagnóstico en cuanto a la creciente importancia del mercado de valores en el desarrollo económico, la situación económica nacional, la competitividad y la naturaleza del mencionado mercado...”.

Explica que “...la Ley 964 de 2005 se concreta en la regulación y desarrollo de un sistema que comprende el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, pero con el propósito de reducir el sesgo hasta ahora evidente hacia las actividades propias del mercado financiero, respecto a las actividades bursátiles y aseguradoras. Esta norma propende por un sistema mixto, que combine las diferentes actividades anteriores para que cumpla más eficientemente con la labor de asignación de los recursos y canalización del ahorro hacia la inversión con bajos costos de transacción en el país...”.

En esos términos, considera que es apenas lógico que con el propósito antes referido "...se consideren diferentes temas de manera integral, entre los cuales no puede sustraerse el evidente impacto fiscal en la acometida de una mejora en el mercado de valores, el cual requiere al máximo un ambiente libre de distorsiones como las que podría imprimir la carga fiscal en cascada sobre cada una de sus operaciones. Este aspecto es considerado precisamente en el artículo censurado, el cual prorroga condiciones neutrales tributarias ya existentes en el artículo 177-1 del Estatuto Tributario, y que de no ser así introduciría nuevos grados de dificultad en la creación de espacios para cerrar desequilibrios entre la oferta y la demanda en el mercado de valores...", siendo esa la razón que tuvo en cuenta el Legislador para involucrar el aspecto tributario en la Ley 964 de 2005 con el establecimiento de la norma acusada.

Como fundamento de sus aseveraciones cita un aparte de la exposición de motivos del proyecto de ley No. 33 de 2004 -Cámara- que hoy es la Ley 964 de 2005.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En ese orden de ideas, aduce que la norma acusada no quebranta el principio de unidad de materia, toda vez que el aspecto tributario previsto en dicha norma, guarda una íntima relación con el mercado público de valores tema que por demás es el predominante en la Ley 964 de 2005 "...pues sin el concurso de la variable fiscal en el tema de las exenciones, sería incierto asegurar la neutralidad en el ejercicio de la actividades de negociación de valores y la profundización en la diversificación de canales de financiación a través de dicho mercado. Esto es claro, si se tiene en cuenta que los criterios de la Ley 964 hacen extensivos sus preceptos a las Bolsas, Intermediarios y Sistema de Compensación y Liquidación de Productos Agropecuarios, Agroindustriales o de otros activos o bienes, así como a los intermediarios que transen en ellas y a sus sistemas de compensación y liquidación y a las

cámaras de riesgo central de contraparte...”.

Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-390 de 1996 y C-433 de 2000.

Concluye entonces que la Ley 964 de 2005 en el artículo acusado es parte integrante de todo el contexto referente a la regulación del mercado público de valores, tanto por su finalidad como por las repercusiones en el entorno del mismo, especialmente si se tiene en cuenta que “...el texto acusado en manera alguna está creando una nueva figura jurídica, pues como se puede apreciar de su sola lectura, se está remitiendo a una norma preexistente (art.177-1 párrafo) con el fin de prorrogar la vigencia de su contenido, último el cual es complementario al de la Ley 964/05, precisamente para lograr una legislación integral en el tema propuesto...”.

4. Superintendencia de Valores

La Superintendencia de Valores actuando a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada con fundamento en las siguientes consideraciones.

Aclara que si bien es cierto que la Ley 964 de 2005 o Ley del Mercado de Valores, hace referencia a normas generales señalando cuáles son los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público mediante valores, también es cierto que contiene una serie de disposiciones específicas que responden a necesidades concretas del mercado de valores, de forma tal que dicha norma contiene disposiciones propias de las denominadas leyes marco o

cuadro y disposiciones propias de las leyes ordinarias.

En ese entendido, señala que la Ley 964 de 2005 en el sentido de Ley Marco "...recoge los postulados y fundamentos propios del mercado de valores como lo son la promoción del desarrollo y eficiencia del mercado, la protección de los derechos de los inversionistas, la prevención y manejo del riesgo sistémico, y el buen funcionamiento, transparencia, integridad y confianza en el mismo...", tales disposiciones se incorporan en el Título I denominado "De la Intervención del Gobierno Nacional", el cual prevé los objetivos y criterios de la intervención del Gobierno, la determinación del concepto de valor y de las actividades del mercado de valores, así como los mecanismos y campo de la participación del Gobierno en el mercado de valores.

De otra parte, señala que "...la ley consagra una serie de disposiciones de naturaleza ordinaria para atender necesidades más específicas del mercado de valores, las cuales contienen la creación del Sistema Integral de Información del Mercado de Valores, la regulación de los sistemas de compensación y liquidación de operaciones, la creación de las Cámaras de Riesgo Central de Contraparte, el ámbito y ejercicio de la autorregulación para asegurar el correcto funcionamiento de la actividad de intermediación, un régimen de protección a los inversionistas encaminadas a una mayor protección de sus derechos, un nuevo régimen sancionatorio y algunas disposiciones finales, dentro de las cuales se encuentra el artículo demandado...". Al respecto cita un aparte de la sentencia C-133 de 1993.

En ese orden de ideas, explica que siempre que exista una relación material entre las normas que se incorporen dentro de un mismo texto legal no resulta relevante que unas u otras correspondan a normas generales o a disposiciones de naturaleza ordinaria, y por tanto tal circunstancia per se, no puede determinar la existencia de una violación al principio constitucional de unidad de materia, es por esa razón que debe entenderse que "...el hecho de que la norma acusada no forme parte de aquellas 'normas generales' de naturaleza

marco o cuadro, a través de las cuales se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público mediante valores, no constituye trasgresión al principio de unidad de materia...”.

Sobre el particular, cita entre otras las sentencias C-025 de 1993, C-161 de 1999 y C-657 de 2000.

Aclara que la norma acusada tiene su origen en la Ley 546 de 1999, norma que tuvo como objetivo conjurar la crisis presentada en materia de vivienda, fijando algunas directrices para estabilizar y mejorar las condiciones de los créditos hipotecarios, en aras de otorgar una mayor seguridad y facilidad de acceso al sistema de financiación de vivienda, en ese sentido, la citada Ley: “...reguló de manera especial el cálculo de corrección monetaria de dichos créditos, estableció límites a los intereses compensatorios y moratorios de los mismos y sobre los de vivienda de interés social, prohibió la capitalización de intereses, entre otras, y ordenó la reliquidación de los créditos otorgados en UPAC a UVR con el propósito de subsanar la crisis que recaía sobre el sistema de financiación de vivienda...”.

Así mismo, destaca que la Ley antes referida introdujo la figura de la titularización de cartera hipotecaria para enfrentar la recesión presentada por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, como instrumento para destinar los recursos de ahorro a largo plazo de la economía hacia la financiación de los créditos hipotecarios. Adicionalmente, estableció algunas excepciones tributarias en particular del impuesto a la renta y complementarios sobre los rendimientos financieros de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y sobre las nuevas operaciones destinadas a financiación de vivienda de interés social.

Señala además que posteriormente con la reforma tributaria efectuada mediante la Ley 788

de 2002, se estableció un beneficio adicional en el artículo 177-1 del Estatuto Tributario: "...esos beneficios tributarios fueron creados con el objetivo de incentivar las inversiones de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 por parte de los agentes del mercado público de valores, teniendo en cuenta el aumento de rentabilidad neta de las mismas después de impuestos frente a otras inversiones. (...) De esa manera se pretendía motivar a los agentes a que conocieran sobre las citadas inversiones, comprendieran su estructura, aprendieran a medir los riesgos propios de dicha actividad y manejaran sus características de conformidad con sus intereses, para que con el tiempo se llegara a la consolidación de dichas actividades en el mercado de valores...".

Aclara que si bien dichos beneficios tributarios propendieron por el desarrollo de la actividad de titularización y por ende del mercado de valores, y permitieron la destinación de montos significativos del ahorro de largo plazo de la economía colombiana hacia la titularización de cartera hipotecaria, dichas actividades hasta la fecha del trámite de la Ley 964 de 2005 o Ley de Mercado de Valores, no lograron una consolidación por lo que se hizo necesario extender en el tiempo los beneficios tributarios de que trata la Ley 546 de 1999, con el único propósito de consolidar los procesos de titularización de cartera hipotecaria a través del mercado público de valores, constituyéndose éste en un mecanismo de desarrollo y fortalecimiento del mismo para lograr la destinación de recursos al sistema financiero de vivienda.

En ese orden de ideas, explica que la norma acusada si bien contiene aspectos meramente tributarios, su finalidad y efectos están encaminados a incentivar a los agentes del mercado público de valores a invertir en nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda y a la adquisición de títulos derivados de procesos de titularización hipotecaria con el ánimo de consolidar dicho proceso como eje central de financiación del sistema de vivienda, de forma tal que "...los destinatarios de la norma son los agentes que intervienen en el mercado público de valores, y son quienes al conocer de la norma pueden conducir a su efectividad. Teniendo en cuenta que la ley del mercado de valores es el referente normativo de quienes participan en el mercado de valores, y por el que esta norma sea de su conocimiento y fácil identificación, resulta acorde y coherente con el principio de unidad de materia...".

De otra parte, hace énfasis en que la disposición acusada al extender los beneficios tributarios establecidos en los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, pretende fortalecer y consolidar el proceso de titularización hipotecaria, y por tanto siendo esa una de las actividades que implica manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público mediante valores resulta pertinente el que se incorpore dentro del texto de Ley del Mercado de Valores por cuanto atiende al objeto de la misma, además porque constituye un mecanismo idóneo y efectivo para estimular y promover el desarrollo y eficiencia del mercado de valores, en la medida en que la extensión en el tiempo de dichas exenciones tributarias está encaminada a fortalecer determinadas inversiones creando dinamismo en el mismo y nuevas opciones para los inversionistas.

Finalmente, reitera que "...el artículo acusado prevé a través de los beneficios tributarios el fortalecimiento de un mecanismo que se constituye como fuente de financiación para la industria (Sistema de Vivienda), lo cual tiene plena correspondencia con lo expuesto en la exposición de motivos de la ley del mercado de valores que propende por un marco regulatorio adecuado y eficiente que permita mayores niveles de crecimiento, alternativas a las fuentes tradicionales de financiación empresarial con la suficiente seguridad jurídica para atraer inversionistas nacionales y extranjeros, pero también con la necesaria flexibilidad para facilitar la adecuación normativa a las continuas innovaciones del mercado...".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Concluye entonces que entre la disposición demandada y el texto de la Ley 964 de 2005, existe una clara relación de conexidad causal, teleológica y sistemática cuyos efectos se traducen en un solo propósito y finalidad, esto es, permitir la consolidación de los recursos que se negocian en el mercado público de valores.

5. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaría General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que preparó el académico Juan Rafael Bravo Arteaga, en el cual se solicita declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

El interviniente aclara que de conformidad con lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, es claro que si bien éste hace alusión a los proyectos de ley, se ha entendido por regla general que tal disposición se refiere en general a todas las leyes expedidas por el Congreso Nacional puesto que es evidente que el proyecto de ley: "...es como el embrión de la ley, por lo cual lo que se predica de aquél puede también predicarse de ésta, ya que su esencia es la misma...".

Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-025 de 1993 y las sentencias C-309 de 2002 y C-384 de 2003.

De otra parte, explica que de conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Ley 964 de 2005, es claro que el segundo de los objetivos fundamentales de la ley consiste en promover el desarrollo del mercado de valores, lo cual significa que resulta conexo con dicho objetivo el establecimiento de medidas que tiendan a inducir determinadas conductas en el sector privado de la economía nacional, que impliquen la inversión de recursos en títulos que integran el mercado público de valores.

Como fundamento de sus aseveraciones cita un aparte de la exposición de motivos del proyecto de ley No. 33 de 2004 -Cámara- que hoy es la Ley 964 de 2005.

Igualmente, precisa que los doctrinantes de derecho fiscal actualmente aceptan "...que los tributos tienen finalidades fiscales, como la percepción de recursos para alimentar el

presupuesto de ingresos, y finalidades extrafiscales que se traducen en medidas económicas y sociales tendientes a inducir el desarrollo económico y la mejor distribución de los recursos entre la población...”, de forma tal que es claro que los incentivos tributarios están generalmente admitidos en los sistemas tributarios como beneficios a favor de los contribuyentes que impliquen un atractivo para realizar erogaciones o inversiones que se traduzcan en un beneficio social, de tal manera que lo que deja de percibir el Estado por concepto de tributos repercuta en un mayor desarrollo económico y mejoramiento de la distribución de los recursos a la comunidad.

En ese orden de ideas, destaca que la norma demandada “...tiene por objetivo excluir a los contribuyentes que realicen inversiones en bonos hipotecarios, documentos provenientes de la titularización de cartera hipotecaria y préstamos para vivienda de interés social subsidiable, de la limitación consagrada en el artículo 177-1 del E.T. , según la cual los contribuyentes que obtengan rentas exentas no pueden solicitar como costo o deducción de las erogaciones imputables a dichas rentas. Así por ejemplo, los establecimientos bancarios que capten recursos, por los cuales deben pagar intereses, con el objeto de destinar dichos fondos al otorgamiento de cartera hipotecaria para vivienda de interés social hipotecaria para vivienda de interés social subsidiable, gozan de la exención del impuesto sobre la renta sobre los intereses provenientes de dicha cartera, conforme al artículo 56 de la Ley 546 de 1999, y tienen derecho, por virtud de la norma acusada, a deducir de su renta bruta los intereses que pagan por la captación de los recursos a que se hace referencia...”.

Hace énfasis en que la Ley 964 de 2005 a través de la no limitación en los casos de que trata el artículo 16 de la Ley 545 de 1999, pretende inducir a que en buena medida los recursos financieros sean destinados a la construcción en general, objetivo que resulta importante desde el punto de vista del desarrollo económico, ya que es bien conocido que la industria de la construcción moviliza muchos recursos en la economía nacional y especialmente ocupa mucha mano de obra, que en buena parte no es especializada situación que tiende a reducir las tasas de desempleo con evidente beneficio para toda la comunidad.

Así mismo, precisa que la Ley 964 de 2005 tiene como finalidad que se realicen inversiones en préstamos para construcción de vivienda de interés social subsidiable -en los casos del artículo 56 de la Ley 546 de 1999-, lo cual representa un doble beneficio por la ocupación de mano de obra en la industria de la construcción y porque representa una forma de satisfacer las necesidades que la población colombiana tiene en materia de vivienda de bajo costo para los sectores más pobres de la población.

Concluye entonces que dado que las medidas tributarias previstas en la norma acusada: "...tienen un claro efecto de promover la adquisición de títulos hipotecarios relacionados con la construcción, resulta evidente la conexión teleológica entre el articulado general de la Ley 964 de 2005 y la norma acusada (...), pues no resulta en absoluto extraño que el Legislador se ocupe en una misma ley de regular y ordenar el mercado de valores y de incentivar la inversión en determinados títulos que se ofertan en el mismo, con evidente beneficio para la economía y la comunidad en general...".

6. Intervención ciudadana

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6.1. Ciudadano Oscar Eduardo Gómez Colmenares

El ciudadano Oscar Eduardo Gómez Colmenares, intervino en el presente proceso, con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen.

Advierte que el actor no explica ni demuestra en forma siquiera sumaria el cargo según el cual la norma acusada vulnera el artículo 158 de la Constitución Política, de suerte que: "...tal comprensión del artículo demandado no es explicable sino a partir de la abstracción que de él

hace el actor al segregarlo del conjunto que forma la ley. Es evidente que el actor deriva su cargo de inconstitucionalidad por vicios de forma, no de una lectura completa e integral de la norma, sino de la extracción conveniente de un artículo preciso, que le impide estudiar y comprender los fines y el sentido de la ley como conjunto conexo e inescindible...”, y en ese entendido la Corte Constitucional debe declararse inhibida para proferir un fallo de fondo sobre en relación con la disposición demandada por ineptitud sustantiva de la demanda.

Como fundamento de sus aseveraciones cita apartes de las sentencias C-113 de 2000, C-380 de 2000 y C-714 de 2003, en donde la Corte se pronunció en relación con la carga procesal que le asiste al demandante de determinar claramente las razones de inconstitucionalidad de la norma que demanda.

De otra parte, señala que de conformidad con lo previsto en el artículo 334 de la Constitución Política, el Estado a través del Legislador como órgano político, puede fomentar actividades que considere pueden tener un impacto positivo en la economía que a su vez repercuten en bienestar social y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, y es por ello que el Legislador en desarrollo del tal mandato constitucional por medio del artículo 82 de la Ley 964 de 2005 extendió por 4 años el beneficio para los inversionistas de títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de bonos hipotecarios de que trata el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, así mismo extendió el beneficio para las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiable de que trata el artículo 56 de la Ley 546 aludida.

En esos términos, destaca que: “...el beneficio radica en que son aceptables como costos y deducciones, imputables a los ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional y a las rentas exentas, las erogaciones o costos en las que incurren los inversionistas de títulos y bonos hipotecarios provenientes de procesos de titularización. También gozan del beneficio las entidades crediticias que lleven a cabo nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiable...”, de forma tal que los costos causados en la

adquisición de los títulos y bonos hipotecarios provenientes de procesos de titularización, y los causados en el desarrollo de nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiable, son deducibles de la renta de los contribuyentes pues así lo dispuso expresamente la norma acusada al excluirlos de la limitación en los términos allí descritos, esto es, hasta el 31 de diciembre del 2010.

Explica entonces que vistas en forma aislada, limitada y excluyente las normas aludidas parecerían estar fuera del ámbito y la materia de regulación de la Ley 964 de 2005, pues ésta hace referencia entre otros temas a la regulación de las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público mediante valores, y es por ello que la sesgada y limitada visión de la norma efectuada por el demandante desconoce que la norma acusada antes que vulnerar el principio constitucional de la unidad de materia, lo que pretende es aunar esfuerzos con el fin de promover precisamente las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público mediante valores, propósito que por demás fue el objeto de regulación por parte de la Ley 964 de 2005.

En ese orden de ideas, hace énfasis en que: "...el artículo 83 de la Ley 964 de 2005 pretende fomentar y promover la inversión por parte del público ahorrador, en títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la Ley 546 de 1999, y a su vez, que las entidades crediticias y financieras desarrollen nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiable de que trata el artículo 56 de la Ley 546 de 1999, las cuales posteriormente, son las que van a entrar a engrosar los activos titularizados, lo que finalmente se traduce en una reactivación de la oferta y demanda de valores indispensable para alcanzar un desarrollo económico en la coyuntura actual...".

Por otra parte, destaca que la Ley 964 de 2005 señaló en el Capítulo Segundo relativo al "concepto de valor y de las actividades del mercado de valores", que todos los títulos o derechos resultantes de los procesos de titularización tendrán el concepto de valor para

efectos de esa Ley, adicionalmente varios artículos de la misma, entre otros los artículos 8º, 63 y 75, hacen relación a títulos provenientes de procesos de titularización y obligaciones propias de las sociedades titularizadoras.

En esos términos, considera entonces que el artículo 82 demandado es una norma de fomento y no de tipo fiscal, y en ese entendido guarda plena conexidad sustancial y teleológica con el resto del articulado de la Ley 964 de 2005, puesto que tiene como propósito fomentar y promover la titularización de activos, y la inversión en los títulos emitidos en el proceso resultante, lo que se traduce en una reactivación del mercado de valores, actividad que por demás es considerada como de interés público en los términos del artículo 335 de la Constitución Política. Como fundamento de sus aseveraciones cita apartes de las sentencias C-074 de 1993, C-265 de 1994 y C-478 de 1998.

En ese sentido, explica y reitera que la norma acusada lo que pretende: "...es fomentar una actividad de interés público, protegida y promovida constitucionalmente, por cuanto no está orientada a asegurar al Estado los recursos necesarios para poder cumplir adecuadamente sus funciones, sino, estimulando el desarrollo de determinado sector productivo, y en el caso bajo estudio el mercado de valores...(...) se trata de una regla que fomenta la actividad de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público mediante valores, y especialmente provenientes de procesos de titularización...", y es por esa razón que no vulnera el principio constitucional de unidad de materia, especialmente si se considera que puede darse el caso de que una Ley para cumplir su objetivo fundamental incluya disposiciones de carácter de fomento, como la reducción de cargas fiscales, sin que tal cosa signifique que el contenido de la misma desconozca lo previsto en la Constitución Política.

Como fundamento de sus aseveraciones cita apartes de las sentencias C-478 de 1998 y C-995 de 2001.

Finalmente, aclara que el estudio sobre la unidad de materia en el caso bajo estudio, debe ser hecho desde una óptica amplia y no restrictiva, solamente así se podrá constatar que en la Ley 964 de 2005 se encuentran varias disposiciones relativas al fomento, de forma tal que dicha norma vista en un contexto articulado adquiere una connotación económica que como ya se dijo pretende regular y fomentar el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados en el mercado público de valores.

Concluye entonces que el artículo 82 acusado al permitir: "...que sean deducibles de la renta de los contribuyentes los costos causados en la adquisición de los títulos y bonos hipotecarios provenientes de procesos de titularización, y en el desarrollo de nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiable, la Ley se convierte en un instrumento para el cumplimiento de un fin superior...".

6.2. Ciudadano Juan Camilo Serrano Valenzuela

El ciudadano Juan Camilo Serrano Valenzuela, intervino en el proceso de la referencia, y solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen.

Recuerda que: "...El concepto de 'Unidad de Materia' ha sido ampliamente analizado por la Corte Constitucional en repetidas ocasiones, y ha sido clara la interpretación, alcance y propósito de la disposición constitucional, toda vez que la misma debe corresponder a un principio de orden legislativo, propio de un Estado de Derecho, y no al simple capricho del poder constituyente de privar a los órganos legislativos de su capacidad de establecer el orden jurídico mediante la expedición de normas de carácter legal...". Al respecto cita un aparte de la sentencia C-025 de 1993.

Advierte que en relación con la Ley 964 de 2005, lo que hizo el Legislador fue dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 158 superior, y con ese propósito a través de la Ley aludida reguló el mercado de valores, así como los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para intervenir en las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores.

En ese entendido, considera que el tema relativo al mercado público de valores debe ser tratado de manera integral y completa, puesto que muchas de las disposiciones establecidas en la Ley 964 de 2005 tienden a regular la actividad como tal, otras a regular las acciones gubernamentales para el control, el régimen sancionatorio, y otras a establecer una serie de mecanismos que hagan posible económica y prácticamente que el sector que desarrolla tales actividades obtenga beneficios y privilegios especiales protémpore con el fin de garantizar una adecuada madurez del sector.

De otra parte, advierte que el Legislador precisamente considerando que el objetivo de la regulación tributaria no es otro que el de lograr un proyecto de desarrollo económico integral de la Nación, estableció la Ley 964 de 2005, tal y como ya lo había hecho en otras ocasiones, verbigracia, con la Ley 10 de 1991 que reguló las empresas asociativas de trabajo y en los artículos 14 y 15 exoneró del impuesto sobre la renta los rendimientos e ingresos de los socios de la correspondiente empresa.

En el mismo sentido, menciona la Ley 98 de 1993 conocida como la Ley del Libro (arts. 21, 23 y 28), la Ley 675 de 2001 que regula la propiedad horizontal (arts. 33 y 83) y la Ley 100 de 1993 (art.135), y precisa además que: "...existen innumerables leyes que, expedidas en vigencia de la Constitución Política vigente, han establecido tratamientos tributarios especiales, diferenciales y extraordinarios para determinados sectores económicos, o para la atención de circunstancias extraordinarias, sin que sea necesario expedir una reforma tributaria en la que se establezcan normas exclusivamente tributarias para no violar el

principio de unidad de materia...”.

En ese orden de ideas, considera que la Ley 964 de 2005, lo que hace es desarrollar un articulado que tiene por objeto regular de manera integral una serie de aspectos relacionados con el mercado de valores, tales como la intervención del Gobierno Nacional, la definición misma de valores y las actividades del mercado de valores, los sistemas de compensación y liquidación de operaciones, la regulación de las cámaras de riesgo central de contraparte, el funcionamiento del mercado, la protección de los inversionistas y otros temas relacionados claramente con el mercado de valores incluidos aquellos que buscan estimular el mercado de valores como lo son las disposiciones de tipo tributario.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Igualmente, explica que: “...dentro de esa regulación genérica, naturalmente es necesario incluir normas tributarias que tengan alcance suficiente para contribuir al logro de los objetivos del Gobierno Nacional y del Congreso de la República al regular distintos aspectos, toda vez que las normas tributarias son una herramienta de orientación económica de la sociedad colombiana, que busca en el presente caso, que el mercado de valores y el proceso de titularización permiten hacer más sólido y maduro el sistema, y dar opciones que garanticen un mayor desarrollo de éstas actividades que se consideren de interés nacional...”. Como fundamento de sus aseveraciones cita un aparte de la sentencia C-309 de 2002.

En esos términos, advierte que de acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia constitucional, es apenas evidente que la inclusión de disposiciones que buscan conceder a un sector económico los mecanismos necesarios y las condiciones de mercado y competitividad que estimulen su acción se logra a través de la norma que regule la materia de ese sector, y no necesariamente mediante el establecimiento de una Ley Tributaria como equivocadamente lo considera el actor, de forma tal que: “...una ley que regula el mercado de valores puede tener otras disposiciones de carácter tributario, que extiende beneficios para el mercado de valores...”.

Así pues, considera que la relación causal y la conexidad que existe entre la disposición acusada y la Ley 964 de 2005, se articulan de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el Legislador al regular el mercado público de valores, y por tanto del texto de la Ley aludida es claro que la voluntad del Legislador fue extender los beneficios previstos en la norma acusada en el marco de la regulación del mercado de valores, de suerte que la materia tratada es la misma de forma sistémica, ordenada y coherente mediante la búsqueda de un cuerpo normativo armónico en el que coinciden básicamente el objetivo general de la Ley y los propósitos particulares de la norma acusada.

Como fundamento de sus aseveraciones cita un aparte de la ponencia para segundo debate al proyecto de ley que hoy es la Ley 964 de 2005, publicada en la Gaceta del Congreso No. 261, página 21, Año XIV.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3958, recibido el diecinueve (19) de octubre de 2005, en el cual solicita a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la norma acusada o en su defecto declarar exequible la misma, con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación.

La Vista Fiscal advierte que en la demanda formulada por el actor no se señalan las razones por las que considera que la norma acusada no guarda relación con el tema de la Ley 964 de 2005, pues solamente se limitó a afirmar que no existe relación entre el contenido de la Ley y el texto normativo acusado, razón por la cual la Corte debe declararse inhibida para emitir

un pronunciamiento de fondo. Como fundamento de sus aseveraciones cita la sentencia C-579 de 2001.

No obstante, considera que en el evento en que se decida efectuar un pronunciamiento de fondo, la norma acusada debe ser declarada exequible.

En efecto, señala que el artículo 177-1 del Estatuto Tributario se refiere al límite de los costos y deducciones para determinar la renta líquida de los contribuyentes, el parágrafo de tal norma fue modificado por el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 en el sentido de ampliar hasta el año 2010 el plazo para que no se aplique la limitación prevista por el artículo 177-1 del Estatuto Tributario en los casos previstos en los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, los cuales como se evidencia de su contenido material señalan beneficios tributarios para los títulos en procesos de titularización y las viviendas de interés social subsidiable.

De otra parte, aclara que: "...El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero señala que el mercado público de valores está conformado por 'la emisión, suscripción, intermediación y negociación de los documentos emitidos en serie o en masa, respecto de los cuales se realice oferta pública, que otorguen a sus titulares derechos de crédito, de participación y de tradición o representativos de mercancías.". A su vez los procesos de titularización a que se refieren los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 y que no están sujetos a la limitación impuesta por el artículo 177-1 del Estatuto Tributario, en virtud de lo previsto por el artículo 82 acusado, tiene la finalidad de dar rotación a activos ilíquidos mediante la constitución de un patrimonio con cargo al cual se emiten y ofrecen públicamente los títulos valores representativos de derechos...".

Concluye entonces que el artículo demandado tiene plena vinculación objetiva y razonable con la Ley 964 de 2005 de la que hace parte, y por consiguiente se encuentra perfectamente ajustada dentro de su núcleo temático cumpliendo de esa manera con lo previsto en el

artículo 158 constitucional que establece el principio de unidad de materia.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma demandada hace parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones” vulnera el artículo 158 de la Constitución Política, por cuanto modifica normas de materia tributaria que nada tienen que ver con el tema de la referida ley que alude a normas generales, a objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para intervenir en las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados al público que se efectúen mediante valores.

Sobre este último punto, además del interviniente aludido y del señor Procurador General de la Nación, el Senador Carlos García Orjuela en su calidad de Presidente de la Comisión Tercera del Senado de la República, los intervinientes en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, la Superintendencia de Valores y la Academia Colombiana de Jurisprudencia, así como los ciudadanos Oscar Eduardo Gómez Colmenares y Juan Camilo Serrano Valenzuela coinciden en destacar que i) la norma acusada tiene por objetivo excluir a los contribuyentes que realicen inversiones en bonos hipotecarios, documentos provenientes de la titularización de cartera hipotecaria y préstamos para vivienda de interés social subsidiable, de la limitación consagrada en el artículo 177-1 del E.T. , según la cual los contribuyentes que obtengan rentas exentas no pueden solicitar como costo o deducción de las erogaciones imputables a dichas rentas; ii) con dicha norma se pretende inducir a que en buena medida los recursos financieros sean destinados a la construcción en general, lo que tiene un claro efecto de promover la adquisición de títulos hipotecarios relacionados con la construcción, por lo que resulta evidente la conexión teleológica entre el articulado general de la Ley 964 de 2005 y la norma acusada, pues no resulta en absoluto extraño que el Legislador se ocupe en una misma ley de regular y ordenar el mercado de valores y de incentivar la inversión en determinados títulos que se ofrecen en el mismo; iii) que concretamente al extender los beneficios tributarios establecidos en los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 hasta el año 2010 se pretende fortalecer y consolidar el proceso de titularización hipotecaria, y por tanto siendo esa una de las actividades que implica manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público mediante valores resulta pertinente el que se incorpore dentro del texto de Ley del Mercado de Valores un artículo como el acusado por cuanto constituye un mecanismo idóneo y efectivo para estimular y promover el desarrollo y eficiencia del mercado de valores.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si asiste o no razón al actor en relación con la acusación que formula en contra del artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe

sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones” por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 C.P.).

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) la solicitud de inhibición, y ii) el contenido y alcance de la norma demandada, que resultan pertinentes para el análisis del cargo planteado en la demanda.

3.1 La solicitud de inhibición

Para el interviniente en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y para el señor Procurador General de la Nación los argumentos expuestos por el actor son superficiales y no explican por qué en el presente caso supuestamente se vulnera el artículo 158 superior y en ese orden de ideas solicitan a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Al respecto, cabe recordar que la Corte ha explicado de manera reiterada que dado que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política¹, al ciudadano se le impone entonces, como carga mínima, que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional².

Ha dicho esta Corte así mismo que si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior³.

Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que contrariamente a lo afirmado por los intervinientes aludidos y por el señor Procurador no puede afirmarse que el demandante haya incumplido la carga que le corresponde asumir para permitir el juicio de constitucionalidad, pues de la demanda se desprende claramente cuál es la norma que se acusa, cuál norma superior se viola y cuáles las razones por las que se consideran vulneradas. Recuérdese que una cosa es la fundamentación necesaria de la demanda y otra la prosperidad de las pretensiones.

Si bien, la argumentación es sucinta y si bien como más adelante se explica, es evidente que no asiste razón al actor, ello no significa que éste no plantee una acusación que deba ser estudiada, independientemente de su eficacia.

Téngase en cuenta que si bien los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 deben cumplirse, el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido a todo ciudadano para acudir ante la Jurisdicción Constitucional y obtener una sentencia⁴.

Tales fueron las razones que se tuvieron en cuenta para admitir la demanda planteada y son las que llevan a la Corte a pronunciarse de fondo sobre la misma, de modo que la Corte se

abstendrá de atender la solicitud formulada y procederá a analizar la acusación planteada por el demandante.

3.2 El contenido y alcance de la norma demandada,

La norma acusada -artículo 82- se encuentra contenida en el Título séptimo “De las disposiciones finales” de la Ley 964 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones”.

El texto del referido artículo es del siguiente tenor:

Artículo 82. El párrafo del artículo 177-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 13 de la Ley 788 de 2002, quedará así:

Parágrafo. La limitación prevista en el presente artículo no será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2010.” (destacado fuera de texto)

Al respecto cabe precisar que el artículo 177-1 aludido, contenido en el Capítulo V sobre “Deducciones” del Título I sobre “Renta” del Estatuto Tributario era del siguiente tenor

antes de la modificación introducida por el artículo 82 de la Ley 954 de 2005:

“Artículo 177-1. -Adicionado. L. 788/2002, art. 135 -Límite de los costos y deducciones. Para efectos de la determinación de la renta líquida de los contribuyentes, no son aceptables los costos y deducciones imputables a los ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional ni a las rentas exentas.

Parágrafo. La limitación prevista en el presente artículo no será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2006”. (destacado fuera de texto)

Es decir que la modificación introducida por la norma acusada se limita a extender hasta el año 2010 el mandato contenido en el referido parágrafo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En cuanto a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 “por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”, cabe precisar que los referidos artículos contenidos en el capítulo IV sobre “Régimen tributario de los bonos hipotecarios y de los títulos representativos de cartera hipotecaria” de la misma Ley son del siguiente tenor:

“Artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, que estarán expresados en UVR, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.

Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor.

Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable.

Artículo 56. Incentivos a la financiación de vivienda de interés social subsidiable. Adiciónase al Estatuto Tributario, el siguiente artículo: Las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, no generarán rentas gravables por el término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.”

No sobra precisar, de otra parte, que en el mismo Título séptimo “De las disposiciones finales” de la Ley 964 de 2005 se incluyó en el artículo 81 una modificación del artículo 16 de la Ley 546 de 1999 del siguiente tenor:

“Artículo 81. El artículo 16 de la Ley 546 de 1999 quedará así:

“Artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.

Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor.

Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los once (11) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable”.

A partir de los anteriores presupuestos procede la Corte a efectuar el análisis del cargo

formulado.

4. Análisis del cargo formulado

Para el actor el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones” vulnera el artículo 158 de la Constitución Política, por cuanto modifica normas en materia tributaria que nada tienen que ver con el tema de la referida ley que alude a normas generales, a objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para intervenir en las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados al público que se efectúen mediante valores.

Al respecto cabe recordar que en relación con el principio de unidad de materia, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha señalado que el fundamento de su exigencia en el artículo 158 superior⁶ es el de un control de tecnificación del proceso legislativo, dirigido a evitar las incongruencias normativas que en forma subrepticia, inadvertida, inconsulta e incluso anónima aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de esa imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto⁷.

El propósito buscado, ha dicho igualmente la Corporación, es garantizar que el debate democrático se desenvuelva con transparencia y legitimidad, asegurando que la deliberación y aprobación de las leyes se concentre en materias previamente definidas, conocidas y discutidas dentro de cada una de las Comisiones y Plenarias de las Cámaras Legislativas, impidiendo que se introduzcan en los proyectos o leyes asuntos totalmente contrarios o extraños a los allí tratados o a su finalidad.

A partir del alcance del principio de unidad de materia así fijado, la Corte también ha precisado que, aún cuando el referido principio tiene un propósito definido, esto es, impedir las incongruencias normativas en la ley, el mismo no puede postularse y ponerse en práctica con un criterio rígido de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio.⁸

En ese sentido, ha advertido la jurisprudencia constitucional que la expresión “materia” debe entenderse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”.⁹ Con base en tal apreciación, ha concluido igualmente que “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 sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.¹⁰

Al respecto, dijo esta Corporación en la Sentencia C-233 de 2003¹¹ lo siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sobre el particular ha señalado esta Corporación la importancia de determinar el núcleo temático de la ley objeto de análisis y la conexidad de éste con las disposiciones atacadas¹², para establecer si existe una relación causal, teleológica, temática o sistémica

con la materia dominante de la misma.”¹³

En el mismo sentido precisó la Corporación que:

“7.5.5 Ahora bien, para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles.

Así pues, el hecho de que usualmente temas como las pensiones hayan hecho parte de la legislación laboral o temas como la salud hayan sido regulados en leyes específicas independientes, en ningún caso constituyen una barrera al legislador para crear, por ejemplo, un Código Social en el que integre todas las normas que regulan la seguridad social. La estructura que el legislador quiera otorgarle al sistema normativo hace parte esencial de los debates de técnica legislativa que se surten en el seno del Congreso, con relación a cuál es la mejor forma de regular un tema, pues el cumplimiento y eficacia de una ley no sólo depende del contenido material de las normas que la componen, también obedece a la forma como éstas hayan sido organizadas para que sean medios idóneos para lograr los fines de política

pública que guían al legislador. En virtud del principio de unidad de materia no puede socavarse la potestad que tiene el legislador para crear y reinventar instrumentos normativos que sirven para organizar un sistema jurídico. Lo contrario implica aceptar que las facultades creadas y definidas por el constituyente, como la potestad de configuración del legislador, encuentran un límite en la tradición, que lo ataría al pasado, o en una teoría sobre el ordenamiento jurídico ideal, que no aparece por ninguna parte en la Constitución.”¹⁴

La Corte ha advertido igualmente que si bien no puede establecerse un control en extremo rígido, tampoco permite la Constitución que el juez constitucional al realizar el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido¹⁵. Sólo, entonces, una interpretación razonable y proporcionada permitirá descubrir si entre la norma acusada y la ley existe la conexidad temática, porque “lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.¹⁶

Cabe recordar que la Corte ha hecho algunas precisiones en torno al entendimiento específico de dicho principio frente a leyes de convocatoria a un referendo¹⁷, o de carácter orgánico¹⁸, o frente a la ley del plan nacional de desarrollo¹⁹ que implican un examen más estricto. Así mismo cabe señalar que en materia de normas destinadas a fijar un “marco conceptual”²⁰, o a regular de manera general un determinado sector -como el financiero²¹- ha puesto de presente la necesidad de asegurar que exista una verdadera relación entre el núcleo temático de la ley y los preceptos que la conforman.

En ese orden de ideas, ha de concluirse que un determinado contenido normativo contraría dicho principio, solamente en los casos en que al revisarse dentro del contexto general del

proyecto o de la ley en referencia, se constate que el mismo constituye una especie de cuerpo extraño o de elemento totalmente ajeno “que invade sin explicación su contenido, es decir, el asunto específico de la regulación”²².

Ahora bien, dado que -como se ha señalado- para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de la ley respectiva para inferir si la norma acusada tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador²³, procede la Corte a efectuar la referida identificación en relación con la Ley 964 de 2005 en la cual se contiene el artículo 82 acusado en el presente proceso.

Dicha Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones” consta de siete títulos a saber I) De la intervención del Gobierno Nacional; II) De la supervisión del sistema integral de información del mercado de valores y de las contribuciones; III) Del sistema de compensación y liquidación de operaciones y del depósito de valores; IV) Del funcionamiento ordenado del mercado; V) Del régimen de protección a los inversionistas; VI) De las infracciones y sanciones administrativas; VII) De las disposiciones finales.

En el Título VII “de las disposiciones finales” dentro de los diversos aspectos específicos del mercado de valores que en él se regulan²⁴, el Legislador decidió incluir algunas disposiciones que aluden al tratamiento tributario de determinados valores y para el efecto en el artículo 81 modificó el artículo 16 de la Ley 546 de 1999²⁵ relativo al “Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda” y en el artículo 82 -acusado- modificó el párrafo del artículo 177-1 del Estatuto

Tributario, adicionado por el artículo 13 de la Ley 788 de 2002 en cuanto a la prórroga hasta el año 2010 del beneficio previsto para los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999²⁶, es decir para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda (art. 16)²⁷ y para las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables (art. 56)²⁸

Encuentra la Corte así mismo que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 964 de 2005²⁹, dentro de los “valores” a que ella alude se encuentran los bonos y cualquier título o derecho resultante de un proceso de titularización y que es en relación con títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y con bonos hipotecarios de que trata la ley 546 de 1999 a la que remite el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 acusado. Así mismo que dentro de las “actividades del mercado de valores” a que la misma ley alude³⁰ se encuentran todas las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y que son propias de la financiación de vivienda.

A partir de estos presupuestos, la Corte constata que la norma acusada no contraviene el principio de unidad de materia a que hace referencia el artículo 158 superior, ya que - contrario de lo afirmado por el actor- el texto de aquella guarda relación temática y teleológica con la materia desarrollada por la Ley 964 de 2005.

En efecto, como lo ponen de presente varios intervinientes, el artículo 82 acusado si bien alude a un beneficio tributario, su finalidad y efectos están encaminados a motivar a los agentes del mercado de valores para que inviertan en nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda y a la adquisición de títulos derivados de procesos de titularización hipotecaria con el ánimo de consolidar dicho proceso como eje central de financiación del sistema de vivienda.

Recuérdese, en efecto, que la norma acusada tiene por objetivo excluir a los contribuyentes que realicen inversiones en bonos hipotecarios, documentos provenientes de la titularización de cartera hipotecaria y préstamos para vivienda de interés social subsidiable, de la limitación consagrada en el artículo 177-1 del E.T. , según la cual los contribuyentes que obtengan rentas exentas no pueden solicitar como costo o deducción las erogaciones imputables a dichas rentas.

En ese orden de ideas es claro que con dicha norma se pretende promover la adquisición de títulos hipotecarios, por lo que no puede resultar extraño que el Legislador se ocupe en la misma ley que regula y ordena el mercado de valores, de promover la inversión en determinados títulos que se ofertan en el mismo.

Así las cosas, si se entiende que la Ley 964 de 2005 regula una serie de aspectos relacionados con el mercado de valores, tales como la intervención del Gobierno Nacional, la definición misma de valores y las actividades del mercado de valores, la supervisión del sistema integral de información del mercado de valores y de las contribuciones, los sistemas de compensación y liquidación de operaciones, el funcionamiento del mercado, la protección de los inversionistas, las infracciones y sanciones administrativas y otros temas incluidos aquellos que buscan estimular el mercado de valores, es claro que no se está en este caso en presencia de un cuerpo extraño o de un elemento totalmente ajeno al eje temático de la Ley 964 de 2005 “que invade sin explicación su contenido”³¹.

Se está mas bien ante una norma que se inserta de manera lógica y armónica dentro del contenido y objetivos fijados por el Legislador para regular el mercado de valores y en ese sentido mal puede entenderse vulnerado el principio de unidad de materia (art. 158 C.P.).

En ese orden de ideas el cargo planteado por el actor en ese sentido no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE:

Declarar exequible, por el cargo analizado, el artículo 82 de la Ley 964 de 2005 “por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores y se dictan otras disposiciones.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-519 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-177 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-013 de 2000 y C-362 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Gálvis, C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre varios pronunciamientos.

2 Ver por ejemplo, el Auto de Sala Plena 244 de 2001

3 Ver entre otras las sentencias C-540/01 y C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5 LEY 788 DE 2002 por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. (...)

Artículo 13. Límite de los costos y deducciones. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 177-1. Límite de los costos y deducciones. Para efectos de la determinación de la renta líquida de los contribuyentes, no son aceptables los costos y deducciones imputables a los ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional ni a las rentas exentas.

Parágrafo. La limitación prevista en el presente artículo no será aplicable a los ingresos de que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999, en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2006”.

6 ARTÍCULO 158.— Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

7 Ver en este sentido entre otras las sentencias C-796/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-795 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yépes, C-786/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-460/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

8 Ver sentencia C-796 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Alvaro Tafur Galvis

9 Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

10 Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

12 Sentencia C-501 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

13 Sentencia C-233 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

14 Sentencia C-618 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Ver entre otras la Sentencia C-460/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

16 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

17 Ver sentencia C- 551/03 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

18 Ver entre otras la sentencia C-460/04 M.P. Alfredo Beltran Sierra.

19 Al respecto señaló¹⁹ Ver entre otras la sentencia C-460/04 M.P. Alfredo Beltran Sierra.

en efecto que “(E)l principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial. las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley. Con esos criterios, entra la Corte a examinar concretamente la disposición acusada.” Sentencia C-573/04 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Ene. mismo sentido ver la sentencia C- 795/04 del mismo magistrado.

20 Por ejemplo la Ley 454 de 1998 “por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.” A que aludió la sentencia C-779/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

21 Ver por ejemplo la sentencia C-065/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa en la que se examinaron cargos por supuesta violación del principio de unidad de materia en relación con la Ley 510 de 1999 “Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, la Superintendencia Bancaria y de Valores y se

conceden unas facultades” en la que se señaló lo siguiente: “De esta manera, debe recalcar, si la ley a la que pertenecen los preceptos impugnados tiene un claro propósito por reestructurar la conformación del mercado de valores, no resulta extraño que se expidan normas que hacen referencia a algunos de los intermediarios del mismo ampliando su participación en otras ramas de la actividad económica (i.e. el mercado cambiario), pues al hacerlo el legislador no sólo ejerce sus funciones constitucionales sino que regula materias funcional y sustancialmente ligadas que dependen de una normatividad que se interconecta necesariamente y debe responder a orientaciones uniformes. Por esta vía, se descubre una conexión sustancial y teleológica²¹ entre las normas que son objeto de la demanda y las materias reguladas por la ley de la que hacen parte.”

22 Sentencia C-178 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

23 Ver Sentencia C-309/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

24 Artículo 63. Acciones revocatorias o de simulación en procesos de titularización; Artículo 64. Negociación de los bonos pensionales; Artículo 65. Garantías; Artículo 66. Aplicabilidad de esta ley al Banco de la República y a la Nación; Artículo 67. Sistemas de negociación de valores; Artículo 68. Separación patrimonial; Artículo 69. Continuidad de las Inscripciones de los Valores y los Intermediarios, e Inscripciones Especiales; Artículo 70. Estatuto Orgánico del Mercado de Valores; Artículo 71. Bolsas, intermediarios y sistemas de compensación y liquidación de productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities; Artículo 72. Agencia numeradora nacional; Artículo 73. Modificaciones. (a los numerales 1 y 6 del artículo 65 de la Ley 510 de 1999), Artículo 74. Fusión, integración o reorganización; Artículo 75. Alcance, derogatorias e interpretación; Artículo 76. Prohibiciones; Artículo 77. Acceso a la Bolsa de Valores; Artículo 78. sobre “traspasos de acciones inscritas en Bolsas de Valores”; Artículo 79. sobre “fondos de valores administrados por sociedades comisionistas de bolsa”; Artículo 80. sobre terminación unilateral de contratos por entidades sometidas a la inspección y vigilancia permanente de la Superintendencia de Valores que desarrollen actividades de depósito y administración de valores, compensación y liquidación de valores y administración de sistemas de negociación ; Artículo 81. que modifica el artículo 16 de la Ley 546 de 1999; Artículo 82. -acusado- que modifica el parágrafo del artículo 177-1 del Estatuto

Tributario; Artículo 83. Operaciones de redescuento en FINAGRO; Artículo 84. según el cual “Cuando el Estado enajene su participación en las empresas del sector eléctrico y de comunicaciones, procurará hacerlo a través del mercado de valores” ; Artículo 85. que modifica el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; Artículo 86. Vigencia

25 Artículo 81. El artículo 16 de la Ley 546 de 1999 quedará así:

“Artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.

Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor.

Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los once (11) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable”.

26 Cabe precisar que en relación con dicha Ley 546 de 1999 en dicho título igualmente se señaló en el artículo 68 lo siguiente:

Artículo 68. Separación patrimonial. Los bienes que formen parte de los fondos de valores, fondos de inversión, fondos mutuos de inversión y los activos subyacentes vinculados a procesos de titularización, para todos los efectos legales, no hacen parte de los bienes de las

entidades que los originen o administren y constituirán un patrimonio, o universalidad para el caso de procesos de titularización definidos en la Ley 546 de 1999, independiente y separado, destinado exclusivamente al pago de las obligaciones que con respaldo y por cuenta de dicho patrimonio o universalidad contraiga el administrador que tenga la capacidad de representarlo, sin perjuicio de la responsabilidad profesional de este por la gestión y el manejo de los respectivos recursos.

Por consiguiente, los bienes que formen parte de los fondos de valores, fondos de inversión, fondos mutuos de inversión y los activos subyacentes vinculados a procesos de titularización, incluyendo los definidos en la Ley 546 de 1999, no constituirán prenda general de los acreedores de quienes los originen o administren y estarán excluidos de la masa de bienes que pueda conformarse para efectos de cualquier procedimiento mercantil o de cualquier otra acción que pudiera afectarlos.

En todo caso, cuando el administrador de los fondos de valores, los fondos de inversión, los fondos mutuos de inversión y de los procesos de titularización, incluyendo los definidos en la Ley 546 de 1999, actúe por cuenta de los mismos, se considerará que compromete únicamente los recursos del respectivo fondo o los activos subyacentes vinculados al proceso de titularización.

Asimismo, los fondos y valores que se encuentren en poder de las entidades sujetas a la inspección y vigilancia permanente de la Superintendencia de Valores y del Banco de la República, que sean de propiedad de terceros o que hayan sido adquiridos a nombre y por cuenta de terceros no forman parte de la garantía general de los acreedores de tales entidades, sin perjuicio de la responsabilidad de las entidades y de sus administradores por las operaciones que realicen en fraude de sus acreedores.

27 Artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, que estarán expresados en UVR, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar

condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.

Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor.

Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable.

28 Artículo 56. Incentivos a la financiación de vivienda de interés social subsidiable. Adiciónase al Estatuto Tributario, el siguiente artículo: Las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, no generarán rentas gravables por el término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

29 Artículo 2°. Concepto de valor. Para efectos de la presente ley será valor todo derecho de naturaleza negociable que haga parte de una emisión, cuando tenga por objeto o efecto la captación de recursos del público, incluyendo los siguientes:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

b) Los bonos;

c) Los papeles comerciales;

d) Los certificados de depósito de mercancías;

e) Cualquier título o derecho resultante de un proceso de titularización;

f) Cualquier título representativo de capital de riesgo;

g) Los certificados de depósito a término;

h) Las aceptaciones bancarias;

i) Las cédulas hipotecarias;

j) Cualquier título de deuda pública.

Parágrafo 1°. No se considerarán valores las pólizas de seguros y los títulos de capitalización.

Parágrafo 2°. Cuando concurren en un mismo emisor las calidades de acreedor y deudor de determinado valor, solo operará la confusión si el título estuviere vencido o si ella fue prevista en el correspondiente prospecto de emisión o, en su defecto, en las condiciones contractuales del respectivo valor.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en la presente ley y en las normas que la desarrollen y complementen será aplicable a los derivados financieros, tales como los contratos de futuros, de opciones y de permuta financiera, siempre que los mismos sean estandarizados y susceptibles de ser transados en las bolsas de valores o en otros sistemas de negociación de valores. Los productos a que se refiere el presente parágrafo solo podrán ser ofrecidos al público previa su inscripción en el Registro Nacional de Valores y Emisores.

Parágrafo 4°. El Gobierno Nacional podrá reconocer la calidad de valor a los contratos y derivados financieros que tengan como subyacente energía eléctrica o gas combustible, previa información a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, para lo cual esta última tendrá en cuenta la incidencia de dicha determinación en el logro de los objetivos legales que le corresponde cumplir a través de las funciones que le atribuyen las Leyes 142 y 143 de 1994, así como aquellas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 5°. Los valores tendrán las características y prerrogativas de los títulos valores, excepto la acción cambiarla de regreso. Tampoco procederá acción reivindicatoria, medidas de restablecimiento de derecho, comiso e incautación, contra el tercero que adquiera valores inscritos, siempre que al momento de la adquisición haya obrado de buena fe exenta de culpa.

Parágrafo 6°. Las empresas públicas y privadas podrán emitir los valores a que se refiere el presente artículo en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional.

30 Artículo 3°. Actividades del mercado de valores. Serán actividades del mercado de valores:

- a) La emisión y la oferta de valores;
- b) La intermediación de valores;
- c) La administración de fondos de valores, fondos de inversión, fondos mutuos de inversión, fondos comunes ordinarios y fondos comunes especiales;
- d) El depósito y la administración de valores;
- e) La administración de sistemas de negociación o de registro de valores, futuros, opciones y demás derivados;
- f) La compensación y liquidación de valores;
- g) La calificación de riesgos;
- h) La autorregulación a que se refiere la presente ley;
- i) El suministro de información al mercado de valores, incluyendo el acopio y procesamiento de la misma;
- j) Las demás actividades previstas en la presente ley o que determine el Gobierno Nacional, siempre que constituyan actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Parágrafo 2°. Únicamente las entidades constituidas o que se constituyan en Colombia podrán realizar las actividades del mercado de valores a que se refiere el presente artículo, salvo las previstas en los literales a) e i), casos en los cuales no será necesario constituir una sociedad en el país.

Lo previsto en el presente parágrafo se entiende sin perjuicio de la promoción de servicios a

través de oficinas de representación o contratos de corresponsalía, conforme a lo dispuesto en las normas pertinentes

31 Sentencia C-178 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.