

Sentencia C-214/07

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGATORIA-Procedencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración constituye vicio material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE CLAUSULA DEROGATORIA-Parámetros para analizar cargo de violación del principio de unidad de materia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No rigidez

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Necesidad de establecer el núcleo temático de la ley de la cual hace parte la norma acusada

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Elementos a tener en cuenta para la determinación del núcleo temático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración por norma derogatoria

En el presente caso la Corte constata que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 “por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, “Cedelca”, y se dictan otras disposiciones”, difícilmente puede entenderse relacionada con una estrategia de reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional. Evidentemente la relación que pudiera establecerse es en extremo lejana como para poder entender respetado en este caso el principio de unidad de materia.

Referencia: expediente D-6488

Demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “la Ley 178 de 1959” que hacen parte del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”

Actor: Diego Fernando Muñoz Robles

Magistrado Ponente:

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil siete (2007).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Diego Fernando Muñoz Robles, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó las expresiones “la Ley 178 de 1959” que hacen parte del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”

Mediante auto del 18 de septiembre de 2006, 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, a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para que si lo estimasen oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

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 disposición demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 46.138 del sábado 31 de diciembre de 2005. Se subraya y resalta lo demandado.

“LEY 1004 DE 2005

(diciembre 30)

por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión

y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República

CAPITULO I

ZONA FRANCA

Artículo 1°. La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

Artículo 2°. La Zona Franca tiene como finalidad:

1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.
4. Promover la generación de economías de escala.
5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

Artículo 3°. Son usuarios de Zona Franca, los Usuarios Operadores, los Usuarios Industriales de Bienes, los Usuarios Industriales de Servicios y los Usuarios Comerciales.

El usuario operador es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios.

El Usuario Industrial de Bienes es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias Zonas Francas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.

El Usuario Industrial de Servicios es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias Zonas Francas, entre otras, las siguientes actividades:

1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación;
2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos;
3. Investigación científica y tecnológica;
4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud;
5. Turismo;
6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes;
7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria;
8. Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

El usuario comercial es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias Zonas Francas.

Artículo 4°. Para la reglamentación del presente capítulo, el Gobierno Nacional deberá:

1. Determinar lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas Permanentes o Transitorias.
2. Establecer controles para evitar que los bienes almacenados o producidos en Zona Franca

ingresen al territorio aduanero nacional sin el cumplimiento de las disposiciones legales.

3. Determinar las condiciones con arreglo a las cuales los bienes fabricados o almacenados en Zona Franca, pueden ingresar temporalmente al territorio aduanero nacional. La introducción definitiva de estos bienes al territorio aduanero nacional será considerada como una importación ordinaria.

5. Establecer los requisitos y términos dentro de los cuales los usuarios autorizados a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, deban adecuarse a lo previsto en este capítulo.

6. Fijar las normas que regulen el régimen de introducción y salida de bienes y prestación de servicios del exterior a Zona Franca o de Zona Franca al exterior. La introducción de bienes del exterior a Zona Franca no se considera importación.

Artículo 5°. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 240-1. Tarifa para usuarios de Zona Franca. Fíjase a partir del 1° de enero de 2007, en un quince por ciento (15%) la tarifa única del impuesto sobre la renta gravable, de las personas jurídicas que sean usuarios de Zona Franca.

Parágrafo. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de Zona Franca será la tarifa general vigente”.

Artículo 6°. Modifícase el numeral primero (1º) del artículo 49 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“1. Tomará la Renta Líquida Gravable del respectivo año y le resta el Impuesto Básico de Renta liquidado por el mismo año gravable”.

Artículo 7°. Adiciónase el artículo 481 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

“f) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios”.

Artículo 8°. Adiciónase el artículo 322 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

“n) A partir del 1° de enero de 2007, a los giros al exterior por parte de los usuarios de zonas francas”.

Artículo 9°. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 85-1. Limitación de costos y gastos para usuarios de zonas francas. Las operaciones de compra y venta de bienes y servicios que realicen los usuarios industriales de bienes y servicios de zonas francas, con los vinculados económicos o partes relacionadas a que se refieren los artículos 260, 261, 263 y 264 del Código de Comercio, 28 de la Ley 222 de 1995, 450 y 452 del Estatuto Tributario que no correspondan a precios de mercado serán rechazadas dentro del proceso de investigación y sujetas a la aplicación de la correspondiente sanción por inexactitud”.

CAPITULO II

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 10. Adiciónese el párrafo 3° y modifícase el párrafo 4° del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarían así:

“Párrafo 3°. Únicamente tendrán derecho al tratamiento previsto en el numeral 1 ° del presente artículo, los arrendatarios que presenten a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al gravable, activos totales hasta por el límite definido para la mediana empresa en el artículo 2° de la Ley 905 de 2004. Quienes no cumplan con estos requisitos, deberán someter los contratos de leasing al tratamiento previsto en el numeral 22 del presente artículo”.

“Párrafo 4°. Todos los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra que se celebran a partir del 1° de enero del año 2007, deberán someterse al tratamiento previsto en el numeral 2° del presente artículo, independientemente de la naturaleza del arrendatario”.

Artículo 11. Adiciónase el artículo 485-2 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

“Párrafo 5°. El beneficio previsto en este artículo será aplicable hasta el año 2007 inclusive”.

Artículo 12. Adiciónese el artículo 424 del Estatuto Tributario con el siguiente Parágrafo:

“Parágrafo. También se encuentra excluida del impuesto sobre las ventas, la importación al departamento del Amazonas, en desarrollo del Convenio Colombo-Peruano vigente, de alimentos de consumo humano y animal, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento”.

CAPITULO III

VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 13. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5°, 9°, y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 178 de 1959, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002.

A partir del año gravable 2007, derógase el artículo 212 del Estatuto Tributario”.

I. LA DEMANDA

El demandante afirma que la disposición jurídica acusada vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

El actor estima que las expresiones “la Ley 178 de 1959”, que hacen parte del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, vulneran el artículo 158 de la Constitución Política que establece el principio constitucional de unidad de materia en las leyes. Explica que la materia desarrollada por la Ley 1004 de 2005 consiste en la modificación de un régimen especial, cual es el de la zona franca, y que tal como se define en el artículo 1 de la Ley 1004 de 2005, esa zona alude a “un área geográficamente delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio

aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones”; mientras que el tema regulado en la Ley 178 de 1959 es el impuesto establecido para la ejecución de obras de electrificación en el Departamento del Cauca por parte de la empresa Centrales Eléctricas del Cauca S.A. E.S.P., lo que a juicio del demandante no guarda ninguna relación con las denominadas zonas francas.

En ese sentido, estima que “queda entonces por establecer si el genérico ‘otras disposiciones’ de la Ley 1001 de 2005 puede abarcar la derogatoria del impuesto a favor de las empresas constituidas como sociedad anónima que regula la Ley 178 de 1959, y la respuesta es no porque si establecido está que el núcleo temático de la Ley 1004 de 2005, es el de modificar un régimen especial, y éste es el de las zonas franca, siguiendo el criterio jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional, los otros diversos contenidos deben presentar una relación de conexidad determinada, con un criterio objetivo y razonable, es aquí donde recurrimos a los antecedentes de la ley, en especial a la exposición de motivos y a los debates que se surtieron”.

El demandante señala que según la ponencia para primer debate al proyecto de ley 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, la derogatoria de la Ley 178 de 1959 obedecía a que “el objeto de la ley se había cumplido, puesto que ya se habían construido las microcentrales, el gobierno nacional había hecho importantes inversiones en infraestructura eléctrica, y se tuvo en consideración además que el referido impuesto era muy gravoso para los ciudadanos, pues señalaba una tarifa de dos por mil en el impuesto predial”. Al respecto, el actor considera que no es cierto que el objetivo de la ley se haya cumplido, pues sólo seis meses antes, con la expedición de la Ley 980 de 2005, el Congreso estimó que los recursos provenientes del impuesto previsto en la Ley 178 de 1959, y entregados a las Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca S.A. ESP, tendrían destinación específica y que no sólo estarían destinados a la construcción de microcentrales como originalmente se había previsto, sino que también servirían para la ejecución de múltiples obras para la comunidad caucana.

El actor asevera que en segundo debate nada se dijo acerca de la derogatoria de la Ley 178 de 1959.

Concluye entonces que la materia desarrollada por la Ley 1004 de 2005 “no tiene ninguna relación de conexidad de orden teleológico, temático o sistemático” con el contenido de la

Ley 178 de 1959.

Por otra parte, a juicio del demandante las expresiones demandadas desconocen el mandato constitucional previsto en el artículo 169 superior, según el cual el título de las Leyes deberá corresponder con precisión a su contenido normativo, lo cual no sucede en el caso de la Ley 1004, puesto que siendo dicha ley “una regulación expedida para la modificación de un régimen especial cual es el de las zonas francas, se espera por parte del ciudadano que de forma directa y aún eventualmente de forma indirecta desarrolle lo relacionado con dichas áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional y no se puede esperar que se le sorprenda con un desarrollo que resulta ajeno al que le plantea el título de la misma, lo cual se evidencia al leer el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, cuando deroga la Ley 178 de 1959, cuyo contenido difiere por completo de la regulación de zonas francas al tratar esta Ley del establecimiento de un impuesto destinado a la electrificación del Departamento del Cauca, a través de la Empresa Centrales Eléctricas del Cauca S.A. Empresa de Servicios Públicos”

IV. INTERVENCIONES

1.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando a través de apoderado judicial, solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente recuerda que la Constitución Política en el artículo 334 prevé que el Estado ejerce por medio de la ley la dirección económica, y al respecto cita los criterios señalados en sentencia C-674 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Señala que “si la Ley 1004 de 2005 establece un régimen especial para estimular la inversión en todo el territorio nacional mediante la institucionalización de una figura determinante del comercio exterior como lo son las zonas francas, mal podría dejar vigente un impuesto que tiene impacto en un determinado territorio y que dicho gravamen termine colocando en desventaja a los empresarios del Departamento del Cauca frente a otros departamentos que no soportan ese mismo gravamen contenido originariamente en la Ley 178 de 1959”.

Concretamente frente a los argumentos del actor el interviniente considera que aquél parte

de una premisa que no es válida y que consiste en hacer creer que una norma sobre la derogatoria de un impuesto no puede integrarse dentro de una ley que regula la existencia de zonas francas. “Entonces –señala-, para responder a esta falacia argumentativa debemos entender que cuando se regula todo lo relacionado con zonas francas el debate se centra en una cuestión de naturaleza netamente económica, en la cual juega un papel protagónico el tema de los tributos, porque estos son una constante piedra de toque cuando se debaten materias económicas en el Congreso de la República”.

Por tal razón, afirma que es aventurado plantear que no existe conexidad temática, “porque la Ley 1004 de 2005 al regular el asunto de zonas francas se debe hablar de los impuestos que pueden terminar afectando el desarrollo de los distintos agentes que interactúan al interior de dichas zonas francas”. Cita la sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil para determinar cómo la Corte Constitucional interpreta el principio de unidad de materia.

Así las cosas, advierte que en la unidad de materia se debe reconocer que si se crea una zona franca que en últimas es un espacio geográfico en el que se aplican unas condiciones tributarias y arancelarias distintas a las del resto del territorio colombiano, es porque el objetivo se orienta a lograr un nivel de competencia que permita potenciar de una manera favorable en el complicado contexto del comercio exterior todas las importaciones y exportaciones. Más allá de juzgar si en una norma de carácter derogatorio se cumplieron todos los debates legislativos, lo propio es verificar si el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005 desarrolla las mismas unidades temáticas que inspiraron la expedición del conjunto de normas que contiene toda la ley demandada.

Afirma en ese sentido que con la finalidad de analizar la unidad de materia de una norma derogatoria “se deben dar tres pasos interpretativos: (i) verificar el objeto de la derogación: la supresión de un tributo; (ii) Observar el tema dominante de la ley en cuestión: Regular la existencia de zonas francas, dictar unas normas de carácter tributario que reforman el Estatuto Tributario y que derogan un impuesto; y (iii) deducir la conexidad entre la norma derogada y el contenido genérico de la Ley: se pretende desgravar una imposición tributaria a los destinatarios de la ley de zonas francas.”

2. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía a través de apoderado judicial, solicitó la declaratoria de

inexequibilidad de las disposiciones demandadas con fundamento en los siguientes argumentos.

Considera que la norma acusada no resulta congruente con las demás disposiciones de la Ley 1004 de 2005, mediante la cual se dictó por el Congreso la Ley “por la cual se modifican un régimen especial para estimular las inversiones y se dictan otras disposiciones”. Precisa que la misma no guarda una relación directa con el conjunto normativo de dicha ley, sino que entra a derogar una materia diferente relacionada con impuesto de dos por mil para construcción de microcentrales eléctricas, “razón ésta por la cual la conexidad resulta muy remota, tenue, alejada del contenido temático del resto de la Ley”. Advierte que es claro, desde luego, que en una ley pueden introducirse modificaciones a otra ley, pero siempre observando el principio de la unidad de materia.

Adicionalmente afirma que “la derogatoria expresa de la Ley 178 de 1959, establecida en el Artículo 13 de la Ley 1004, no es el producto de un estudio juicioso sobre el tema, ya que los argumentos que se aducen en los trámites de los debates para considerar su derogatoria son débiles en cuanto no se previó que el objeto para el cual se estableció el gravamen se amplió mediante modificación introducida por la Ley 980 de 2005”.

En ese orden de ideas afirma que de acuerdo con los antecedentes normativos, no se encuentra claramente definida la intención de derogar la norma por parte del Legislativo ya que el debate en el que el tema central si era el impuesto realizado meses antes por el Congreso se orientó claramente hacia la continuidad de la norma, como se refleja en la promulgación de la Ley 980 de 2005.

3. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos, a través de apoderado judicial, solicita a la Corte Constitucional que se declare la inexequibilidad de las expresiones acusadas del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Afirma que la Ley 1004 de 2005 establece el régimen de las zonas francas con el propósito de estimular la inversión. Para este propósito, señaló sus objetivos, los tipos de usuarios, adicionó y modificó el Estatuto Tributario y dispuso parámetros generales para la posterior reglamentación por parte del Gobierno Nacional. La finalidad de dicha norma en su criterio

consiste en dotar al país de instrumentos de promoción empresarial y atraer inversión extranjera con países de la región que han desarrollado eficaces zonas francas, así como desarrollar los compromisos internacionales adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio.

Destaca que la Ley 1004 de 2005 en el artículo 13 derogó la Ley 109 de 1985, que establecía el Estatuto de las Zonas Francas; el artículo 6 de la Ley 7 de 1991 que señalaba criterios con base en los cuales el Gobierno debía regular el funcionamiento de las zonas francas industriales y comerciales y de servicios; el inciso 1, numeral 1, literal a), artículo 16 de la Ley 677 de 2001 el cual establecía que se constituía renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios, la parte proporcional de los ingresos obtenidos por ventas a mercados externos; el artículo 45 de la Ley 768 de 2002 relacionado con el Parque Tecnológico del Caribe y la Zona Franca de Telecomunicaciones y a partir del año 2007, consagró la derogatoria del artículo 212 del Estatuto Tributario. Así mismo, dispuso la derogatoria de la Ley 178 de 1959, por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca -Cedelca-, a partir de la consagración de un impuesto de carácter nacional.

Recuerda que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-545 del 25 de noviembre de 1993 al analizar la constitucionalidad de la Ley 178 de 1959 dispuso que la “ley cumple dos cometidos: el primero, dotar de un servicio público primario a la población, y mejorar su prestación; el segundo, fortalecer patrimonialmente a los municipios mediante la suscripción de acciones en la sociedad. Y dar, además, a los municipios la posibilidad de participar en el gobierno de la misma sociedad. Es claro, en consecuencia, que la ley 178 de 1959, que establece un impuesto sobre la propiedad inmueble, no es contraria al artículo 317 de la Carta”.

Explica que esta ley dispone que un porcentaje del impuesto predial de los municipios del Departamento del Cauca se transfieran a Centrales Eléctricas del Cauca S.A. ESP -CEDELCA- con destinación específica a financiar inversiones en obras de infraestructura eléctrica, a cambio de acciones de la empresa a favor de los municipios respectivos.

Por otra parte, anota que el artículo 13 de la Ley 178 de 1959, limitaba la vigencia de la misma al tiempo exclusivamente necesario para recaudar el total de la suma que requiriera

la ejecución de las obras de electrificación proyectadas por las Empresas Eléctricas del Cauca. No obstante, el legislador modificó dicha disposición a través del artículo 1° de la Ley 980 de 2005, señalando las materias y obras a las cuales deben destinarse de manera específica los recursos recaudados y entregados por los Tesoreros Municipales a Cedelca S.A. ESP, producto del impuesto previsto en la Ley 178 de 1959, obras que deben cumplir con los principios y disposiciones establecidas en las Leyes 142 y 143 de 1994, así como en las normas que las modifiquen y reglamenten.

De lo anterior, infiere que la voluntad del legislador respecto del impuesto establecido en la Ley 178 de 1959, ha sido la de mantenerlo, toda vez que eliminó la condición según la cual la norma estaría vigente durante el tiempo necesario para recaudar la suma para la ejecución de obras de electrificación proyectadas por Cedelca y destinó los recursos a áreas específicas de inversión, sin condicionar su vigencia, razón por la cual se considera que la norma no ha cumplido su finalidad.

Sostiene que con la vigencia de la Ley 178 de 1959 se permitió que CEDELCA, empresa intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos desde 1999, financiara inversiones que en los años 2004 y 2003 ascendieron a \$5.984 millones, para el año 2005 se estimaba que estos recursos de esta fuente son de 2.400 millones. La derogatoria de esta ley implica que, para viabilizar la Reestructuración de CEDELCA, los socios (siendo la Nación accionista mayoritario) aporten \$45.000 millones de pesos o que un tercero aporte este valor. Por lo tanto, la eliminación de estos recursos conlleva la liquidación inevitable de CEDELCA.

En cuanto a los presupuestos que configuran el principio de unidad de materia, hizo referencia a la sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En ese orden de ideas, afirma que entre la materia regulada por la Ley 1004 de 2005 y la de la Ley 178 de 1959 “no existe concatenación sustancial que las integre sistemáticamente”, razón por la cual no guardan conexidad temática entre sí, ya que no existe relación entre el régimen de las zonas francas y el impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca. Por la misma razón no existe conexidad teleológica y causal ya que ambas disposiciones buscaron finalidades distintas que en nada se relacionan.

Así las cosas, concluye que la inclusión de la Ley 178 de 1959 dentro de las derogatorias de la Ley 1004 de 2005 rompe el principio de unidad de materia, generando un vicio que no es

puramente formal ya que recae sobre la materia de la ley, por lo cual considera que existe claramente un motivo para declarar la inconstitucionalidad parcial del artículo 13 la Ley 1004 de 2005.

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaria General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que preparó el académico Paul Cahn-Speyer W., solicitando que se declare la inexecutable de las disposiciones demandadas, de acuerdo con las razones que a continuación se resumen.

El interviniente sostiene que el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 158 de la Constitución Política tiene como objeto prioritario el de garantizar que los parlamentarios y los particulares, con la simple lectura del enunciado del proyecto de ley y la ley misma, puedan establecer los alcances de su contenido y así evitar sorpresas conocidas en el lenguaje popular como “micos”. Respecto a este tema cita apartes de la Sentencia C-006/01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Señala que el artículo 169 de la Constitución Política establece que: “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. En virtud de este, la exigencia superior de coherencia o relación directa entre la ley y las proposiciones contenidas en la ley, corresponde a una regla que se identifica con la voluntad legislativa, por lo que confronta la sustancia de la norma y no su trámite de elaboración.

Invoca las sentencias C-531 de 1995 y C-055, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-256 de 1998, M.P. Fabio Moron Díaz, C-025 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-568 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz., y afirma que la pretensión del accionante debe prosperar por cuanto la derogatoria de la Ley 178 de 1959, contenida en el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, se contraponen efectivamente al principio de unidad de materia legislativa consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política

Afirma que basta establecer que el propósito determinante de la Ley 1004 de 2005 carece de conexidad con la norma derogada para que proceda el cargo. Es así como la Ley 1004 de 2005 conforme con su encabezado tiene por objeto modificar el “(...) régimen especial (de Zonas Francas) para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.” A su turno, la Ley

178 de 1959, conforme lo establece en su artículo 1º, tiene por objeto “(...) establecer un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles en el departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales (...)”

Para el interviniente salta a la vista que el texto del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, en cuanto a la derogatoria de la Ley 178 de 1959, se sale del contexto literal y material del contenido de la misma porque la norma derogada no tiene conexidad temática alguna con el régimen especial de Zonas Francas. Por tanto, a través de una Ley que modifica el régimen aplicable a las Zonas Francas se vulnera el principio constitucional de la unidad de materia y el de correspondencia normativa con el título de la ley, al derogarse la norma creadora de un tributo nacional que grava la propiedad inmueble en el departamento del Cauca.

Considera que aunque está demostrado que procede el cargo con fundamento en la violación del artículo 158 superior, debe tenerse en cuenta que, de todas maneras, el contenido material de la Ley 178 de 1959 perdió vigencia en virtud del cumplimiento de su objeto, conforme con el texto original de su artículo 13, que señalaba: “limitase la vigencia de la presente Ley al tiempo exclusivamente necesario para recaudar el total de la suma que requiera la ejecución de las obras de electrificación proyectadas por las Empresas Eléctricas del Cauca (...)” Explica que “como lo sostuvo el propio Gobierno Nacional en el proyecto de Ley 170 de 2005, el objetivo de la Ley 178 de 1959 ya se cumplió; por ende, opera una pérdida de vigencia automática que no requiere derogatoria expresa para generar efectos jurídicos.

En este sentido afirma que al margen del debate planteado por el demandante es pertinente someter a consideración de la Corte Constitucional las siguientes observaciones:

“(i) El legislador modificó el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 pretendiendo postergar en el tiempo la aplicación del impuesto creado en dicha Ley. En efecto, como ya se analizó, el contenido de la Ley 178 de 1959 resulta inaplicable por pérdida de vigencia; por ende, por el hecho de que la Ley 980 de 2005 modifique el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 no hace que reviva su contenido.

Para el efecto, resulta ilustrativo lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil, el cual dispone: “Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en

la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva.” Así las cosas, si una norma derogada no revive por su simple mención en una Ley, a fortiori una Ley que carece de vigencia no puede revivir por la referencia que de ella se haga en una Ley posterior.

En conclusión, a pesar de la modificación introducida por la Ley 980 de 2005, debe entenderse que la Ley 178 de 1959 carece de vigencia actual.

(ii) Además, si se reviviese la Ley 178 de 1959, ésta estaría viciada de inconstitucionalidad porque: Dicha norma crea un impuesto nacional que grava la propiedad inmueble, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución Política que dispone que: “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)” Determina una destinación específica de los recursos recaudados como producto del impuesto nacional, transgrediendo así lo establecido en el artículo 359 de la Constitución Política que establece que: “No habrá rentas nacionales de destinación específica (...)”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 4211, el tres (3) de noviembre de 2006, en el cual solicita a la Corte que se declare la inconstitucionalidad de la expresión “la Ley 178 de 1959” contenida en el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005.

Sostiene que el núcleo temático de la Ley 1004 de 2005, expedida con el fin de estimular la inversión, es totalmente extraño al de la Ley 178 de 1959 derogada. Explica que para dar cumplimiento a unos compromisos asumidos con la OMC en relación con la eliminación de los beneficios tributarios a las zonas francas, se decidió reformar el impuesto sobre la renta y complementarios, pero respecto de las personas jurídicas situadas en las zonas francas. Además se realizaron modificaciones en el régimen del impuesto a las ventas, las cuales tienen efecto no sólo en las personas jurídicas situadas en zonas francas, sino también respecto de las demás personas que negocien con ellas. Señala que las reformas fueron: i) A partir del primero de enero de 2007 la tarifa del impuesto sobre la renta para todos los usuarios de las zonas francas será del 15% y se mantiene la tarifa del 35% en renta para los usuarios comerciales; ii) Se estableció una exención del impuesto a sobre las ventas a las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan a los usuarios de las zonas francas o las que se realicen entre estos; iii) Para todas las personas jurídicas se modificó el artículo 49 del Estatuto Tributario: para el cálculo de la repartición de utilidades

no gravadas para los socios o accionistas se tomará la renta líquida gravable del respectivo año y se le restará el impuesto básico de renta liquidado por el mismo año gravable; iv) Se amplió la vigencia del sistema de leasing operativo hasta el 31 de diciembre de 2006 para las personas jurídicas que cumplan con un determinado patrimonio y, v) Se amplió la vigencia del descuento especial en IVA y en renta para la adquisición e importación de maquinaria industrial de acuerdo con el artículo 485-2 del Estatuto Tributario hasta el año 2007.

Manifiesta que la Ley 178 de 1959, modificada por el artículo 1 de la Ley 980 de 2005, por su parte creó un impuesto del orden nacional que gravaba la propiedad inmueble en el Departamento del Cauca. Dicho impuesto, tenía una destinación específica pues estaba destinado a financiar obras de infraestructura eléctrica en dicho departamento.

Señala que en la ponencia para primer debate al proyecto de Ley 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, publicada en la Gaceta 840 de 29 de noviembre de 2005, se incluyó la derogatoria acusada y para el efecto se señaló que “En el artículo de derogatorias se incluye la derogatoria de la ley 178 de 1959, porque esta ley se expidió con el propósito de gravar la propiedad inmueble con una tarifa de un 2 por mil en el impuesto predial. A la fecha las microcentrales están construidas y el gobierno Nacional a través del FAER y el FAZNI han hecho importantes inversiones en infraestructura eléctrica. Este gravamen es por demás gravoso para los ciudadanos y el objeto de la ley se cumplió.” Así pues, y “al margen de su oposición con lo dispuesto en los artículos 317 y 359 de la Constitución”, para el Procurador es claro que la materia de la Ley 178 de 1959 no tiene ninguna conexidad temática con la Ley 1004 de 2005. Afirma en este sentido que el contenido del artículo 13 acusado en lo que toca con la derogatoria de la Ley 178 de 1959, no ostenta relación alguna con el tratamiento tributario especial contenido en la ley derogatoria.

En efecto, considera que mediante la ley que modificó el régimen aplicable a las zonas francas se vulnera el principio constitucional de la unidad de materia y el de relación normativa con el título de la ley, al derogarse la norma creadora de un impuesto nacional con destinación específica que grava la propiedad inmueble en el departamento del Cauca.

Como consecuencia de lo anterior, el Procurador solicita a la Corte “declarar INEXEQUIBLE la expresión “la Ley 178 de 1959” contenida en el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras

disposiciones”.

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 las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República.

2. La Materia sujeta a examen

Para el demandante las expresiones “la Ley 178 de 1959” que hacen parte del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” relativo a las derogatorias efectuadas por la misma, vulnera el artículo 158 de la Constitución pues no guardan relación con el núcleo temático de la Ley 1004 de 2005, cual es exclusivamente en su criterio modificar un régimen especial, -el de las zonas francas-. Afirma igualmente que la derogatoria atacada no se corresponde con el título de la Ley por lo que igualmente se vulnera el artículo 169 superior.

El interviniente en representación del Ministerio de Hacienda defiende la constitucionalidad de las expresiones acusadas. Explica que no asiste razón al actor cuando afirma que la derogatoria de un impuesto no puede integrarse dentro de una ley que regula la existencia de zonas francas pues en tal tipo de figura económica juega un papel protagónico el tema de los tributos y en este sentido “al regular el asunto de zonas francas se debe hablar de los impuestos que pueden terminar afectando el desarrollo de los distintos agentes que interactúan al interior de dichas zonas francas”.

Los intervinientes en representación del Ministerio de Minas y Energía, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Academia Colombiana de Jurisprudencia afirman que asiste razón al demandante pues no existe en su criterio la posibilidad de establecer en este caso una relación sistemática, teleológica ni causal entre la derogatoria de una ley que crea un impuesto y la modificación del régimen especial de zonas francas.

Los intervinientes en representación del Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios destacan que la voluntad del Congreso manifestada meses antes de la aprobación de la Ley 1004 de 2005 fue la de mantener el impuesto creado por la Ley 159 de 1958 y en este sentido fue votado por el Congreso el texto de la ley 980 de 2005 que modificó el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 para garantizar su permanencia y fijar la destinación de los recursos generados por la misma.

Por su parte el señor Procurador solicita igualmente la declaratoria de inexecutable de las expresiones acusadas pues considera que no existe ningún tipo de relación entre el eje temático de la Ley 1004 de 2005 relativo a la regulación de un régimen especial -el de las Zonas Francas- para estimular la inversión y una ley que establece un impuesto en el Departamento del Cauca.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si las expresiones acusadas vulneran o no los artículos 158 y 169 superiores y específicamente si respecto de las mismas puede establecerse algún tipo de relación con el, o los, núcleos temáticos de la ley 1004 de 2005 de la que hacen parte, así como si existe una relación entre el título de la misma Ley y la materia regulada por las expresiones acusadas

3. Consideraciones preliminares

Previamente al análisis de la acusación así formulada la Corte considera pertinente recordar i) La pertinencia del examen constitucional de disposiciones derogatorias, ii) el contenido y alcance de la Ley 178 de 1959 que fue objeto de derogatoria por el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, iii) los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional en relación con el respeto del principio de unidad de materia y iv) los principales elementos del trámite legislativo dado al proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1004 de 2005 y concretamente la evolución temática del referido proyecto para efectos de verificar si como lo afirma el demandante el único aspecto abordado por el Congreso en los debates respectivos y consecuentemente en la ley aprobada fue el de la modificación del régimen de las Zonas Francas.

3.1 La pertinencia del examen constitucional de disposiciones derogatorias.

De acuerdo con reiterada jurisprudencia de esta Corporación¹ no cabe duda de la

pertinencia del control constitucional de disposiciones derogatorias, así como de los efectos que comporta una eventual declaratoria de inexecutable de las mismas.

Al respecto cabe recordar que la Corte en la Sentencia C-055 de 19962 al desestimar una intervención ciudadana que solicitaba a la Corte inhibirse de conocer de una demanda dirigida contra una disposición derogatoria³, rechazó los argumentos del interviniente, pues consideró que las disposiciones derogatorias tenían un contenido propio, cual era eliminar la vigencia de una disposición específica, y que en esa medida modificaban el ordenamiento.

Señaló entonces la Corte, en el fundamento 6 de esa sentencia:

“En efecto, ¿cuál es la función y el contenido normativo de una norma derogatoria? Como bien lo señala Hans Kelsen, una disposición de este tipo tiene como función “dejar sin efecto la validez, es decir, el deber ser, de otra norma, aniquilando su existencia” (Hans Kelsen, Ulrich Klug. Normas jurídicas y análisis lógico. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p 71). Esto significa que el efecto de una norma derogatoria es negar el deber ser de otra norma, esto es, expulsarla del ordenamiento. Por consiguiente, a pesar de que la norma derogatoria agote su objeto una vez promulgada, los efectos de su contenido normativo subsisten, pues la expulsión de las normas derogadas se mantiene en el tiempo, siempre y cuando, obviamente, que la norma derogatoria se ajuste al ordenamiento constitucional.

No es pues cierto que una norma derogatoria cese de producir efectos una vez promulgada ya que ella, al eliminar otras disposiciones, ha producido una transformación del orden normativo. Por eso, como dicen Alchourrón y Bulygin, “el acto de derogar provoca un cambio del sistema: después de la derogación tenemos un nuevo sistema, distinto del anterior (aun cuando ambos pertenezcan a la misma secuencia, es decir, al mismo orden jurídico)” (Carlos Alchourrón. Eugenio Bulygin. Análisis lógico y derecho. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p 401)”.

Posteriormente la Corte, en la sentencia C-226 de 20024 al tiempo que recordó que la Constitución confiere al Congreso la posibilidad de interpretar, derogar y modificar la legislación existente (CP art. 150 ord 1º) y que no hay duda de la amplia potestad que tiene el legislador en este campo⁵ puso de presente que la misma no es absoluta y que en su ejercicio el Legislador se encuentra vinculado a la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4), y por consiguiente, al derogar una disposición, debe respetar los preceptos

constitucionales.

Señaló la Corporación en esa ocasión lo siguiente:

“(L)a potestad derogatoria del Congreso, que es amplia y dinámica, no es absoluta, puesto que nuestro ordenamiento no establece el principio de soberanía parlamentaria, como si lo han hecho otros países, como Inglaterra. El Legislador se encuentra entonces vinculado a la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4), y por consiguiente, al derogar una disposición, debe respetar los preceptos constitucionales.

“En ese orden de ideas, si el Congreso, al ejercer su potestad derogatoria, se encuentra vinculado a los principios y mandatos constitucionales, entonces es claro que las disposiciones derogatorias contenidas en las leyes se encuentran sometidas al control ejercido por esta Corte Constitucional, cuando sean demandadas por un ciudadano (CP art. 241). Y es obvio que esas cláusulas derogatorias deben ser controladas ya que ellas tienen un efecto normativo preciso, que es restar vigencia a la norma derogada, y por ello modifican materialmente el ordenamiento jurídico” 6.

Ahora bien, la Corte ha señalado que procede un control constitucional de las disposiciones derogatorias, no sólo por cuanto el Congreso, al ejercer esa potestad, debe acatar los mandatos constitucionales, sino además porque la declaración de inexecutable de un cláusula derogatoria tiene un efecto preciso, que consiste, de darse determinados presupuestos, en reincorporar al ordenamiento aquellos contenidos normativos que habían sido derogados⁷.

Al respecto, la Corte ha señalado que ello es posible siempre que la disposición cuya vigencia se restablece no sea contraria a la Constitución⁸ y que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental⁹.

En desarrollo de esa doctrina¹⁰, esta Corte no sólo ha analizado por ejemplo si determinadas disposiciones derogatorias desconocían o no el principio de unidad de materia, o los principios de identidad y consecutividad¹¹, o si para su derogatoria se reunieron los mismos presupuestos formales que para su expedición¹², sino que ha declarado la inexecutable de algunas de ellas¹³.

Así por ejemplo, la sentencia C-659 de 2000 M. P. Fabio Morón Díaz, declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 3º de la ley 54 de 1983, por violar el artículo 158 de la Carta sobre unidad de materia, ya que concluyó que no existía ninguna relación directa, causal o conexa, entre las normas derogadas, y la materia general de la ley 54 de 198314.

En similar sentido la Corte en la sentencia C-706 de 200515 declaró la inexecutable de las expresiones “el artículo 443” contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas” por considerar que se habían vulnerado con la derogatoria que con ella se efectuaba los principios de identidad y consecutividad que rigen el trámite legislativo.

3.2 El contenido y alcance de la ley 178 de 1959 que fue objeto de derogatoria por el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005

Resulta pertinente recordar que la Ley 178 de 1959 “por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, “Cedelca”, y se dictan otras disposiciones” que fue objeto de derogatoria por el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005 tenía por objeto establecer un impuesto sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales.

El articulado de dicha ley de acuerdo con el Diario Oficial número 30140 era el siguiente:

“Artículo 1º Establécese un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales.

Artículo 2º Destínase el producto de este impuesto a la suscripción y pago de acciones por los Municipios que lo recauden en Centrales Eléctricas del Cauca, “Cedelca”.

Artículo 3º Tal impuesto será recaudado, mantenido en cuenta separada y entregado por los Tesoreros Municipales a las Centrales Eléctricas del Cauca, “Cedelca”.

Artículo 4º Los Tesoreros Municipales cobrarán y recaudarán este impuesto, al mismo tiempo que el impuesto predial, en forma conjunta e inseparable y dentro de los plazos señalados por los Municipios para el pago del impuesto predial.

Parágrafo. El no pago oportuno de este impuesto causará a favor de los Municipios respectivos, intereses moratorios a la misma rata que se causen por mora en el pago del impuesto predial, y no tendrán destinación diferente de la del impuesto que los cause.

Artículo 5° En caso de mora en el pago del impuesto que se

establece por esta Ley, los Tesoreros Municipales lo harán efectivo, conjuntamente con el impuesto predial municipal, por medio de la jurisdicción coactiva que con este fin se les atribuye en la plenitud de sus facultades y prerrogativas.

Artículo 6° Los Tesoreros Municipales se abstendrán de expedir-certificados de paz y salvo, por toda clase de impuestos, a los contribuyentes que estén en mora de pagar el impuesto predial establecido por esta Ley.

Artículo 7° Los Tesoreros Municipales que 'no cumplan las obligaciones .establecidas en los artículos anteriores incurrirán, en cada caso, en multas hasta de quinientos pesos (\$ 500.00), a favor del Tesoro Municipal, que serán aplicadas por la Contraloría Departamental del Cauca.'

Artículo 8° Por insinuación y por proyectos presentados por Centrales Eléctricas del Cauca, con la aprobación del Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, el Gobierno Nacional decretará la reglamentación necesaria para recaudar este impuesto, atender a su custodia y entrega oportuna, así como para establecer métodos adecuados de control, sin perjuicio de las facultades reglamentarias y fiscalizadoras que corresponden a la Contraloría General de la República.

Artículo 9° Exonérase de este impuesto a las propiedades inmuebles situadas en los Municipios de Guapi, Timbiquí, López y Santa Rosa de Caquetá, lo mismo que a las propiedades inmuebles cuyo valor catastral no exceda de cinco mil pesos (\$ 5.000.00).

Artículo 10. Los recaudos hechos, entregados a "Cedelca" por los Tesoreros Municipales se considerarán como aportes municipales a esta sociedad, la cual anualmente expedirá los títulos' correspondientes de acciones a favor de los Municipios, equivalentes al valor entregado por los Tesoreros.

Artículo 11. Centrales Eléctricas I del Cauca, "Cedelca", tendrá acceso a los libros de catastro

municipales, a fin de indagar sobre el monto de los avalúos y el nombre de los propietarios.

Artículo 12. Los Municipios no podrán exonerar a ninguna persona, natural o jurídica, del pago de este impuesto, salvo las excepciones que se establecen en el artículo 9°.

Artículo 13. Limitase la vigencia de la presente Ley al tiempo exclusivamente necesario para recaudar el total de la suma que requiera la ejecución de las obras de electrificación proyectadas por las Empresas Eléctricas del Cauca, y que comprenden la interconexión de todas las centrales actualmente existentes en aquel Departamento, la terminación de la planta de Silvia y la construcción o montaje de las nuevas plantas de río Palo y la Cabrera.

Artículo 14. Esta Ley regirá desde su sanción”

No sobra precisar que frente a los planteamientos hechos por el interviniente de la Academia de Jurisprudencia y el señor Procurador sobre la eventual violación por la Ley 178 de 1959 de los artículos 317 y 359 superiores la Corte se pronunció en la Sentencia C-545 de 199316 donde declaró la exequibilidad de la misma frente a los cargos analizados en dicha sentencia, dentro de los cuales analizo precisamente la eventual violación por la ley de los referidos artículos.

Señaló la Corporación:

“c) La destinación del impuesto creado por la Ley 178 de 1959

Según el artículo 2o. de la Ley 178 de 1959, el producto del impuesto a que ella se refiere, se destina a “la suscripción y pago de acciones por los municipios que lo recauden en Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca”.

Como el objeto social de “Cedelca” es el establecimiento del servicio de energía eléctrica, en especial en el departamento del Cauca, la ley cumple dos cometidos: el primero, dotar de un servicio público primario a la población, y mejorar su prestación; el segundo, fortalecer patrimonialmente a los municipios mediante la suscripción de acciones en la sociedad. Y dar, además, a los municipios la posibilidad de participar en el gobierno de la misma sociedad.

Es claro, en consecuencia, que la ley 178 de 1959, que establece un impuesto sobre la propiedad inmueble, no es contraria al artículo 317 de la Carta.

Tampoco se opone al artículo 359 que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, porque el impuesto establecido por la ley 178 no es una renta nacional, sino una renta de los municipios del Cauca, exceptuando aquellos mencionados en el artículo 9o. Hay que tener en cuenta que el producto del gravamen se entrega a los municipios en acciones de Cedelca. Por esto, es una impropiedad de la ley hablar de un impuesto nacional, como lo hace el artículo 1o.

Y no viola tampoco el artículo 294 de la Constitución, sencillamente porque, se repite, el impuesto está destinado finalmente a los municipios del Cauca, y no a una diferente persona de derecho público.

En relación con las facultades de los tesoreros municipales para cobrar y recaudar el impuesto, vale la pena citar lo dicho en la sentencia C- 467 de 1993 de esta Corporación:

" El artículo 11 de la ley 44 de 1990, en lo acusado, autoriza a los tesoreros municipales para cobrar y recaudar el impuesto con destino a las Corporaciones Regionales simultáneamente con el impuesto predial unificado, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el municipio para el pago de dicho impuesto.

"Esta disposición no lesiona el Ordenamiento Supremo, pues simplemente se limita a consagrar una forma de cobro y recaudo de los impuestos antes citados, asignando tal función a los tesoreros municipales, quienes dentro de la organización municipal, son las personas encargadas de manejar los fondos pertenecientes al erario público del municipio, y obviamente allí se incluyen las sumas correspondientes a los impuestos.

"Adviértase cómo el precepto acusado no está creando una sobretasa o impuesto adicional al predial, sino señalando el procedimiento para el cobro y recaudo de los gravámenes existentes, destinados al sostenimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales." (Magistrado Ponente, Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Además, tampoco se viola el artículo 58 de la Constitución, relativo al derecho de propiedad. En la sentencia citada, dijo la Corte:

" Tampoco le asiste razón al demandante cuando se refiere a la violación del artículo 58 de la Carta, porque un impuesto que grave la propiedad raíz en nada altera la función social de

la misma, que consiste en el deber que tienen los propietarios de contribuir con su ejercicio y provecho al bienestar social, para asegurar que se cumpla con la utilidad pública y el interés social definido por la ley. Además, es el mismo Constituyente quien autoriza en el artículo 317 la imposición de gravámenes que la afectan...”

III.- CONCLUSIONES

Es claro, en conclusión, que el Congreso al dictar la Ley 178 de 1959, se limitó a crear un impuesto con destino a los municipios del Cauca y que tal impuesto cumple dos fines principales:

- a) Contribuir a la prestación y al mejoramiento de un servicio público;
- b) Fortalecer patrimonialmente a los municipios y darles participación en una sociedad de economía mixta encargada de la prestación de ese mismo servicio” (...)

Resuelve

Declárase EXEQUIBLE, en todas sus partes, la ley 178 de 1959, únicamente en relación con los cargos analizados en la parte motiva de esta providencia”

Cabe precisar igualmente que mediante la ley 980 de 2005 “por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de diciembre 30 de 1959” el Congreso de la República había modificado el artículo 13 de la Ley 178 de 1959 en el siguiente sentido:

“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 178 de 1959, cuyo texto quedará así:

“Artículo 13. La totalidad de los recursos recaudados y entregados por los Tesoreros Municipales a Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca S. A. ESP, producto del impuesto previsto en la Ley 178 de 1959, tendrán destinación específica, para lo cual serán invertidos por la Electrificadora en la ejecución de obras para el departamento del Cauca en plantas y equipos de generación, con sus respectivas líneas de conexión, así como en el conjunto de líneas y subestaciones con sus equipos asociados, que componen las redes de distribución y de interconexión, como también en las obras eléctricas y civiles que hagan parte de los planes de expansión que vaya aprobando la empresa, así como en el mantenimiento, conservación, rehabilitación y recuperación de plantas, subestaciones, redes, etc., y los

equipos asociados a estas, como en la modernización tecnológica de todo su sistema técnico operativo. Todas estas obras deben cumplir con los principios y disposiciones establecidas en las Leyes 142 y 143 de 1994, así como en las normas que las modifiquen y reglamenten”.

Artículo 2°. Vigencia. Esta ley entra a regir a partir de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Ahora bien, respecto del alcance de la ley 980 de 2005 “por la cual se modifica el artículo 13 de la Ley 178 de diciembre 30 de 1959” y la modificación que ella hizo del artículo 13 de la Ley 178 de 1959 corresponderá en su momento en caso de formularse una demanda por un ciudadano pronunciarse al respecto la Corte.

Para efectos de la presente sentencia -independientemente del debate planteado por el interviniente en representación de la Academia de Jurisprudencia sobre la vigencia de la Ley 178 de 1959 al momento de su derogatoria- es claro que la derogatoria efectuada por el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005 se encuentra surtiendo efectos puesto que no cabe duda que el Congreso hizo una derogatoria expresa que retiró del ordenamiento jurídico dicho texto legislativo, y esa derogatoria es precisamente la que debe analizar la Corte frente al cargo formulado por el actor por el supuesto desconocimiento del principio de unidad de materia.

3.3 Los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional en relación con el respeto por el Legislador del principio de unidad de materia

Al respecto cabe recordar que en relación con el principio de unidad de materia, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación¹⁷ ha señalado que el fundamento de su exigencia en el artículo 158 superior¹⁸ 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 proyecto¹⁹.

El propósito buscado, ha señalado igualmente la Corporación, es garantizar que el debate democrático se desenvuelva con transparencia y legitimidad, para 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, y se impide así que se introduzcan en los proyectos o leyes asuntos totalmente contrarios o extraños a los allí tratados o a su finalidad.

La Corte ha señalado que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley. Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el Legislador ha rebasado su competencia²⁰.

A partir del alcance del principio de unidad de materia así fijado, la Corte también ha precisado que, aún cuando dicho 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.²¹

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”.²² 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”.²³

Al respecto, expresó esta Corporación en la Sentencia C-233 de 2003²⁴ lo siguiente:

“Sobre este punto cabe recordar que, como acertadamente lo señala la representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en reiterada jurisprudencia se ha sostenido que el principio de unidad de materia, no es un concepto rígido que pueda restringir de manera

excesiva la tarea del legislador, sino que debe entenderse dentro de un objetivo razonable de garantizar que el debate democrático se realice de manera transparente, al mismo tiempo que tiende a facilitar la aplicación de las normas por parte de sus destinatarios, sin que puedan aparecer de manera sorpresiva e inconsulta, temas que no guardan ningún tipo de relación con las disposiciones objeto de regulación por el Congreso.

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 atacadas²⁵, para establecer si existe una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma.”²⁶

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.”²⁷

La Corte ha advertido igualmente que si bien no puede establecerse un control en extremo rígido, la Constitución no permite 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 contenido²⁸. En este sentido el juez constitucional ha de tener en cuenta que “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”.²⁹

Cabe recordar que la Corte ha formulado algunas precisiones en torno al entendimiento específico de dicho principio frente a leyes de convocatoria a un referendo³⁰, o de carácter orgánico³¹, o frente a la ley del plan nacional de desarrollo³² que implican un examen estricto. Así mismo cabe señalar que en materia de normas destinadas a fijar un “marco conceptual”³³, o a regular de manera general un determinado sector -como el financiero³⁴- 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.

Con base en los razonamientos anteriores, ha expresado esta Corporación que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar “cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”³⁵, ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen³⁶.

La jurisprudencia ha señalado que para la determinación del núcleo temático de una ley que permita establecer la vulneración o no del principio de unidad de materia. “resultan valiosos elementos como contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarios de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”³⁷

A partir de dichos elementos la Corte ha concluido que un determinado contenido normativo contraría dicho principio, solamente en los casos en que al revisarse dentro del contexto general del debate del proyecto y 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”³⁸.

Para efectos de la presente sentencia resulta pertinente recordar que cuando se trata de analizar el respeto del principio de unidad de materia por normas de carácter derogatorio, el examen que corresponde hacer a la Corte no se circunscribe a la mecánica verificación de si los artículos respectivos estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarios de las Cámaras, sino que lo que es preciso establecer es si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates³⁹.

Al respecto ha expresado la Corte lo siguiente:

“Cuando se trata de analizar si la derogación expresa de normas legales vulnera o no dicho principio, la Corte debe en primer término determinar cuál es el contenido del precepto que es objeto de derogación, luego precisar cuál es el tema dominante regulado en la ley que consagra la derogatoria, y finalmente, deducir si entre el contenido genérico de la ley derogatoria y la norma derogada existe conexidad. Esta corporación en reciente sentencia⁴⁰ señaló al respecto que el análisis constitucional en estos casos “no se circunscribe a la

mecánica verificación de si los artículos derogados estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, pues es preciso establecer si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates.”

En el caso bajo examen se tiene, tal como se dejó anotado en el acápite anterior, que desde que se inició el trámite del proyecto de ley en el Congreso se debatió el tema del impuesto a los vehículos automotores, tocando entre otros puntos, lo relativo a la declaración, recaudo y pago del mismo, la distribución del recaudo, la deducción de impuestos pagados, la internación de vehículos y el impuesto de tales automotores, la autorización al Ministerio de Transporte para fijar los avalúos de los automotores, la base gravable para los vehículos que circulan por primera vez o son importados directamente por el usuario, propietario o poseedor. Entonces, si la norma derogada regulaba la calcomanía que debían portar los vehículos automotores para demostrar el pago del impuesto correspondiente, cómo afirmar válidamente que ello no guarda ninguna relación con el tema tributario consagrado en la ley parcialmente demandada, y mas específicamente, con la declaración, recaudo y pago del impuesto de vehículos automotores.”⁴¹

En ese orden de ideas procede la Corte en el presente caso a examinar en el trámite del proyecto respectivo los elementos a que se ha hecho referencia.

3.4. El trámite legislativo dado al proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1004 de 2005

3.4.1. Según consta en la Gaceta del Congreso N° 636 del 19 de Septiembre de 2005 donde se publicó el Proyecto de Ley 141 de 2005 Cámara “por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión” los señores Ministros de Comercio Industria y Turismo y de Hacienda y Crédito Público presentaron con ese título a consideración del Congreso un proyecto de ley que constaba de trece artículos, dividido en tres capítulos (Capítulo I Zona Franca; Capítulo II Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER; Capítulo III Vigencias y Derogatorias).

En la introducción de la Exposición de motivos respectiva se señaló lo siguiente:

“El proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República, dota al país de instrumentos de promoción empresarial que cumplen con dos objetivos fundamentales: De un lado, nos permite competir en la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región que han desarrollado eficaces Zonas Francas⁴², mientras que desarrolla los compromisos internacionales adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio⁴³.

De manera fundamental, este proyecto de ley procura que las Zonas Francas y las redefinidas Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional constituyan polos de desarrollo, con base en el establecimiento de procesos industriales o comerciales altamente productivos y competitivos, dentro de unas condiciones avanzadas de tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales.

Con estas razones, el proyecto de ley que se pone a consideración del honorable Congreso de la República desarrolla dos instrumentos, cada uno en dos capítulos diferentes. Esta exposición de motivos se ocupará de cada uno de ellos de manera separada. En primer lugar, las Zonas Francas y seguidamente las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER.”

Luego de una extensa exposición sobre las características y reformas necesarias a la regulación sobre Zonas Francas y la propuesta sobre Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER. Dicha exposición concluye con las siguientes afirmaciones

“CONCLUSION

Con este proyecto de ley, compatible con las normas internacionales, Colombia responde a la necesidad de efectuar ajustes a la legislación existente para canalizar hacia nuestro territorio beneficios similares a los obtenidos en Centro América y el Caribe, a través de las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, y alcanzar mayores niveles de competitividad, disminución en la tasa de desempleo y aumento del PIB. Además, nuestro país queda con uno de los estatutos de Zonas Francas más modernos del hemisferio, con grandes posibilidades de impacto en la generación de empleo en los próximos años, a través de la atracción de nueva inversión y consolidación de la existente”.

3.4.2 Según consta en la Gaceta del Congreso N° 840 del 29 de noviembre de 2005 la Ponencia para primer debate al proyecto de ley 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado “por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión” fue presentada a consideración de las Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara en virtud del mensaje de urgencia presentado por el Gobierno.

Para efectos del análisis que corresponde hacer en el presente proceso resulta pertinente transcribir los siguientes apartes de la misma que resultan relevantes:

CESAR NEGRET MOSQUERA

Presidente Comisiones Terceras Conjuntas de Senado y Cámara.

Actuando en calidad de ponentes y dentro de los términos legales, nos permitimos rendir ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión, bajo los siguientes parámetros:

El proyecto de ley contempla tres aspectos fundamentales: Reestructuración de las Zonas Francas, Eliminación del Impuesto de Remesas y posibilidad de solicitar el IVA de los activos fijos como descontable.

A) MODIFICACIONES AL REGIMEN DE ZONAS FRANCAS

(...)

B ELIMINACION DEL IMPUESTO DE REMESAS

(...)

C. POSIBILIDAD DE SOLICITAR EL IVA DE LOS ACTIVOS FIJOS COMO DESCONTABLE

(...)

D. AJUSTES NECESARIOS EN EL PROYECTO DE LEY

Es importante que tanto el sector público como privado colombiano mejoren el ambiente de negocios para los inversionistas locales y extranjeros. Es importante tener en cuenta que el instrumento de las zonas francas debe ser parte de un paquete amplio de políticas dirigidas a mejorar la competitividad internacional de Colombia.

Para profundizar la competitividad de las zonas francas, debe ser prioridad del gobierno adoptar una visión de cluster en los desarrollos inmediatos del régimen franco. Lo anterior implica generar los incentivos necesarios para que las empresas que se localicen allí, estén relacionadas entre sí y se produzcan los reconocidos beneficios de la aglomeración. Esto induciría a la especialización de las zonas francas, sus operadores, y a las facilidades que éstos ofrecerían; apuntando a aprovechar los seis millones de metros cuadrados aún disponibles para la instalación de nuevas empresas.

La política de atracción y generación de inversión en las zonas francas, debe estar orientada a propiciar el establecimiento de compañías nacionales y extranjeras de alto valor agregado, que aporten al país el conocimiento y el acceso a nuevas tecnologías. Para ello, el país debe ofrecer las condiciones de eficiencia y productividad que requieren los inversionistas, para ser competitivos internacionalmente. Por lo tanto:

1. Es importante mantener las reglas de juego y preservar la “estabilidad jurídica” a los usuarios industriales de servicios y operadores de zona franca ya que la normativa internacional no exige cambios en esta materia. En contrario, se genera un desequilibrio a quienes tienen un potencial alto de incremento de exportaciones como es el sector de servicios y por otra a quienes constituyen el motor de la inversión privada para la oferta de parques de zona franca altamente competitivos.
2. Incorporar en la definición de Zona Franca claramente, la “ficción de extraterritorialidad” de las zonas francas, al determinar que los bienes que allí ingresen serán objeto de un tratamiento especial en materia aduanera y de comercio exterior en particular que las mercancías no son objeto del cobro de impuestos a las importaciones ni a las exportaciones.
3. Revisar la “tasa de impuesto de renta” propuesta por el gobierno, que corresponda a la estructura de renta de regímenes similares en el Continente y que a la vez favorezca al

mayor número de empresas localizadas en zonas francas como son las pequeñas y medianas empresas, las cuales representan el 75% de las establecidas actualmente. Es importante considerar estudios ya realizados sobre el tema. En particular cabe remitirse a las estadísticas trabajadas en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público según las cuales las empresas de zonas francas venden a mercados externos el 67.8% de sus ventas, lo que significa que en la actualidad sólo tributan sobre el 32.2% de esas mismas ventas, al ser estas las que se tranzan en el mercado local. Con base en lo anterior se sustenta que una tarifa general del 15% para los usuarios industriales de zonas francas generaría un impacto similar a la tributación actual.

4. Posponer el debate relacionado con la Zonas Económicas de Desarrollo Regional, hasta tanto el gobierno nacional acopie una mayor y mejor información sobre el alcance y beneficios generales que las ZEDER tendrán para la Nación. En este sentido se sugiere retirar del articulado lo relacionado con las ZEDER, dejando en claro que algunos de los ponentes como el caso del Honorable Representante Santiago Castro, sugiere en todo caso mencionar el tema en las discusiones de plenaria.

5. Regular de forma armónica y simple, tomando como base la naturaleza de los usuarios de zona franca, el “tratamiento en la aplicación del IVA” en las transacciones entre usuarios industriales de zona franca.

6. En cuanto a las derogatorias relacionadas con zonas francas, es necesario tener en cuenta que la Ley 863 del 2003 derogó a partir del 31 de Diciembre del 2006 el artículo 213, por lo que no tiene sentido derogar un artículo ya derogado y, por otra parte, si el proyecto de ley contempla el beneficio para los usuarios operadores tampoco tiene sentido derogar el artículo 212 del Estatuto Tributario, y en contrario mantenerlo vigente hasta el año gravable 2006. En conclusión se plantea la derogatoria del artículo 212 del Estatuto Tributario a partir del primero de enero de 2007.

7. Las derogatorias a Ley 109 de 1985 deben hacer referencia a los aspectos contrarios del presente proyecto que hagan referencia a los beneficios tributarios de los usuarios y operadores de zonas francas, que es lo que precisamente se quiere ajustar a la normatividad internacional.

8. Corregir el artículo vigencia y derogatorias ya que es contradictorio en el sentido que si la

idea es mantener y fortalecer el régimen de zonas francas, por una parte el artículo 13 del proyecto de ley determina que lo dispuesto en ella entra a regir a partir de la fecha, y por otra parte el artículo 5 determina que es a partir del 1 de Enero del 2007 que los Usuarios Industriales de Bienes gozan del beneficio, así las cosas se estaría gravando a las empresas de zona franca en los ejercicios fiscales del 2005 y 2006 con el impuesto de renta, lo cual vemos que no es la intención del gobierno nacional.

9. En el artículo de derogatorias se incluye la derogatoria de la ley 178 de 1959, porque esta ley se expidió con el propósito de gravar la propiedad inmueble con una tarifa de un 2 por mil en el impuesto predial. A la fecha las microcentrales están construidas y el gobierno Nacional a través del FAER y el FAZNI han hecho importantes inversiones en infraestructura eléctrica. Este gravamen es por demás gravoso para los ciudadanos y el objeto de la ley se cumplió.

Proposición

Por las anteriores consideraciones proponemos dese primer debate al Proyecto de ley número 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, “por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión”.

3.4.3 Según consta en la Gaceta del Congreso 890 del 12 de Diciembre de 2005 el texto aprobado en primer debate fue del siguiente tenor:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 141 DE 2005 CÁMARA, 170 DE 2005 SENADO

por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

CAPITULO I

Zona Franca

Artículo 1°. La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en

donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera, cambiaria y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

Artículo 2°. La Zona Franca tiene como finalidad:

1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.
4. Promover la generación de economías de escala.
5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

Artículo 3°. Son usuarios de Zona Franca, los Usuarios Operadores, los Usuarios Industriales de Bienes, los Usuarios Industriales de Servicios y los Usuarios Comerciales.

El Usuario Operador es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios.

El Usuario Industrial de Bienes es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias Zonas Francas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.

El Usuario Industrial de Servicios es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias Zonas Francas, entre otras, las siguientes actividades:

1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase,

etiquetado o clasificación.

2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos.
3. Investigación científica y tecnológica.
4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud.
5. Turismo.
6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes.
7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria.
8. Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

El Usuario Comercial es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias Zonas Francas.

Artículo 4°. Para la reglamentación del presente capítulo, el Gobierno Nacional deberá:

1. Determinar lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas Permanentes o Transitorias.
2. Establecer controles para evitar que los bienes almacenados o producidos en Zona Franca ingresen al territorio aduanero nacional sin el cumplimiento de las disposiciones legales.
3. Determinar las condiciones con arreglo a las cuales los bienes fabricados o almacenados en Zona Franca pueden ingresar temporalmente al territorio aduanero nacional. La introducción definitiva de estos bienes al territorio aduanero nacional será considerada como una importación ordinaria.

4. Fijar las normas que regulen el ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de este a una Zona Franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento.

6. Fijar las normas que regulen el régimen de introducción y salida de bienes y prestación de servicios del exterior a Zona Franca o de Zona Franca al exterior. La introducción de bienes del exterior a Zona Franca no se considera importación.

Artículo 5°. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 240-1. Tarifa para usuarios industriales de Zona Franca. Fíjase a partir del 1º de enero de 2007, en un quince por ciento (15%) la tarifa única del impuesto sobre la renta gravable, de las personas jurídicas que sean usuarios industriales de Zona Franca. La aplicación de esta tarifa excluye la utilización de la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos prevista en el artículo 158-3 del Estatuto Tributario.

Parágrafo. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de Zona Franca será la tarifa general vigente”.

Artículo 6°. Modifícase el numeral primero (1º) del artículo 49 del Estatuto Tributario , el cual queda así:

“1. Tomará la Renta Líquida Gravable del respectivo año y le resta el Impuesto Básico de Renta liquidado por el mismo año gravable”.

Artículo 7°. Adiciónase el artículo 481 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

“f) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios”.

Artículo 8°. Adiciónase el artículo 322 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

“n) A partir del 1º de enero de 2007, a los giros al exterior por parte de los usuarios de Zonas

Francas”.

Artículo 9°. Los Usuarios Operadores de las Zonas Francas, así como los Usuarios Industriales de Servicios que hayan sido calificados como tales por la autoridad competente con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, mantendrán la exención del impuesto sobre la renta y complementarios vigente a la misma fecha, sobre los ingresos que obtengan en desarrollo de las actividades que se les autorizó ejercer dentro de la respectiva zona, mientras la autorización correspondiente esté vigente”.

CAPITULO II

Vigencia y derogatorias

Artículo 10. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en el artículo 5° y 9°, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias contenidas en la Ley 109 de 1985, artículo 6° de la Ley 7ª de 1991 y 45 de la Ley 768 de 2002, y la Ley 178 de 1959.

A partir del 1° de enero de 2007 derógase el 212 del Estatuto Tributario.

3.4.4 Según consta en las Gacetas del Congreso N° 890 del 12 de diciembre de 2005 -pag 1-4- y 894 del 13 de diciembre de 2005 -pag 6-11- la ponencia para segundo debate presentada a consideración de las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes contenía los siguientes apartes que resulta pertinente transcribir

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 2005 CAMARA,
170 DE 2005 SENADO

por la cual se modifica un régimen especial

para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.

(...)

1. RESUMEN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, por la cual se modifica

un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones, que se pone a consideración de las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, tiene como objetivo fundamental estimular la inversión en Colombia. Este propósito se cumple mediante la adecuación de un instrumento de promoción empresarial – las Zonas Francas– que nos permite competir en la atracción de la inversión extranjera, así como con la adopción de algunas normas específicas propuestas por el Gobierno y por los honorables Congresistas miembros de las Comisiones Terceras tanto de la honorable Cámara de Representantes como del honorable Senado de la República, durante el transcurso del primer debate, según se explicará más adelante.

Con esto en mente, el proyecto que se propone a las plenarias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, está dividido en tres capítulos. El primero de ellos se ocupa de las Zonas Francas, el segundo de las “otras disposiciones” y el tercero de las derogatorias.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

El día 29 de noviembre de 2005 las Comisiones Terceras conjuntas de la honorable Cámara de Representantes y del honorable Senado de la República comenzaron la discusión del Proyecto de ley 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión”, en presencia de su autor, el doctor Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El proyecto presentado por el Gobierno fue publicado en la Gaceta del Congreso número 636 del 26 de septiembre del presente año y la ponencia discutida y aprobada fue publicada en la Gaceta del Congreso número 840 de fecha 29 de noviembre de 2005.

En el transcurso del debate el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del titular de dicha cartera, hizo una exposición sobre una propuesta del Gobierno de reducir la tarifa del impuesto sobre la renta para las personas que invirtieran en bienes de capital nuevos, en reemplazo del beneficio existente hoy en el artículo 158-3 del Estatuto Tributario.

Asimismo, en el transcurso del debate del proyecto, que se realizó en dos sesiones, varios congresistas hicieron exposiciones sobre sus puntos de vista relacionados con algunas

normas particulares, que cada uno presentaría el día de la aprobación del proyecto, sobre la propuesta del Gobierno Nacional de reducir la tarifa del impuesto sobre la renta y sobre el proyecto de ley en general. Finalmente, al terminar la votación del proyecto de ley el día 1° de diciembre de 2005, se mencionaron y discutieron varios temas contenidos en proposiciones presentadas por diferentes Congresistas, que incluían la extensión del tratamiento tributario al leasing operativo para las pequeñas y medianas empresas, y algunas normas referidas al Estatuto Tributario relacionadas con asuntos puntuales y problemáticas específicas de algunos contribuyentes.

Los ponentes para el primer debate propusieron a las comisiones conjuntas un texto que modificaba de manera importante el proyecto de ley presentado por el Gobierno. Las principales modificaciones las resumieron los ponentes para el primer debate en la ponencia de la siguiente manera:

(...)

Asimismo, la ponencia incluyó la reducción del ámbito de aplicación del impuesto de remesas solamente para los usuarios de Zonas Francas, no como lo había propuesto el Gobierno Nacional, para todos los contribuyentes.

Como resultado, la ponencia puesta a consideración de las Comisiones Terceras fue aprobada casi en su integridad por las comisiones conjuntas, introduciendo solamente una modificación al artículo sobre las derogatorias, con el ánimo de dejar la discusión para segundo debate de las propuestas específicas de los congresistas y del Gobierno Nacional no relativas al tema de las Zonas Francas, tal como lo manifestó el presidente de las comisiones conjuntas antes de la votación del proyecto.

3. PROPUESTAS PRESENTADAS POR LOS CONGRESISTAS EN EL PRIMER DEBATE QUE NO SON INCLUIDAS EN LA PONENCIA

(...)

4. PROPUESTAS DE MODIFICACION AL ARTICULADO APROBADO EN PRIMER DEBATE

(...) los ponentes para segundo debate del proyecto, respetuosamente nos permitimos

proponer los siguientes cambios al proyecto original aprobado por las comisiones terceras conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes:

1. En el Capítulo 1 del proyecto, relativo a las Zonas Francas, se proponen los siguientes cambios:

a) Se elimina del artículo 1° la referencia a la normativa cambiaria, pues la misma es de competencia del Banco de la República, quien la ejerce autónomamente y no es competencia del Congreso de la República, por ley ordinaria, ordenar la adopción de una normatividad especial en materia cambiaria para ninguna persona;

b) Se aplica la tarifa del 15 % de impuesto sobre la renta para todos los usuarios de Zonas Francas, menos los usuarios comerciales, con lo cual se elimina el artículo 9° aprobado por las comisiones, por considerar que una tarifa baja para todos los usuarios tiene menos riesgos desde el punto de vista constitucional, es más transparente y equitativa, que lo que traía el proyecto aprobado en primer debate, según el cual se mantenía el tratamiento para los viejos usuarios, los nuevos industriales quedaban con una tarifa del 15% y los nuevos operadores a la tarifa general. Con la propuesta incluida en esta ponencia todos los usuarios, nuevos y antiguos, quedan con una tarifa del 15% para el impuesto sobre la renta;

c) Se hace necesario incluir una norma de control para las operaciones que realicen los usuarios de zonas francas, de tal manera que no se circunscriban a las que realicen con vinculados económicos, y que tales operaciones sean a precios comerciales de manera que no se afecten las utilidades de las empresas en detrimento de la tributación.

2. La reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta para contribuyentes que realicen dentro del año gravable inversiones en bienes de capital nuevos junto con la correlativa eliminación del beneficio existente en el artículo 158-3 del Estatuto Tributario (artículos 9° y 10 del texto propuesto para segundo debate).

(...)

3. La extensión por un año y ajuste del tratamiento previsto para el leasing operativo para las micro, pequeñas y medianas empresas.

(...).

4. El Gobierno Nacional mediante carta dirigida a los ponentes por el señor Ministro de Hacienda, ha propuesto insistir en la propuesta de extender por dos años el tratamiento previsto en el artículo 485 - 2 del Estatuto Tributario para la importación de bienes de capital, que fue eliminado de la ponencia para primer debate durante la discusión del proyecto, pero que había sido incluido en el proyecto original, por las siguientes razones:

(...)

5. Se propone también la introducción de un artículo nuevo que corrige la derogatoria que hiciera el artículo 134 de la Ley 633 de 2000 del artículo 27 de la Ley 191 de 1995,

(...)

6. Finalmente, en el artículo de derogatorias se incluye la derogatoria completa de la Ley 109 de 1985, que ya está derogada casi en su totalidad, pero que para claridad de los usuarios de Zonas Francas se elimina, reemplazándose por el régimen contenido en este proyecto de ley para las mismas.

Asimismo, se deroga el inciso 1° numeral 1 del literal a) del artículo 16 de la Ley 677 de 2001, pues esta norma contraría lo preceptuado por la OMC en relación con los subsidios que debe desmontar Colombia en cumplimiento de lo pactado en este foro multilateral, lo cual ha sido un objetivo fundamental de este proyecto desde su presentación por el Gobierno Nacional y a través de todos sus debates.

Para terminar, como se mencionó, se propone la derogatoria del artículo 158-3 del Estatuto Tributario, relacionado con los dos artículos propuestos relacionados con la disminución de la tarifa del impuesto sobre la renta para los contribuyentes que inviertan en bienes de capital nuevos.

Proposición

Por las anteriores consideraciones los ponentes abajo firmantes nos permitimos proponer a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes y del honorable Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, de acuerdo al siguiente texto:

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

EN LAS PLENARIAS DE LA HONORABLE CAMARA

DE REPRESENTANTES Y EL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 2005 CAMARA, 170 DE 2005
SENADO

por la cual se modifica un régimen especial para estimular

la inversión y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

CAPITULO I

Zona Franca

(...)

Otras disposiciones

(...)

CAPITULO III

Vigencia y derogatorias

Artículo 15. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5°, 9° y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 178 de 1959, la Ley 109 de 1985, el artículo 6° de la Ley 7ª de 1991, el inciso 1° del numeral 1 del literal a) del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002.

A partir del año gravable 2007, deróganse los artículos 158-3 y 212 del Estatuto Tributario.”
(resaltado fuera de texto)

3.4.5 Según consta en la Gaceta del Congreso Nº 18 del 30 de enero de 2006 -pags 31-45- donde se publicó el Acta Nº 34 de la Sesión Plenaria del día miércoles 14 de diciembre de 2005 el Senado de la República dio aprobación a la ponencia presentada a su consideración para segundo debate y al texto en ella propuesto con la sola exclusión de dos artículos nuevos (10 y 11) propuestos en ella y una modificación del artículo 15 (relativa a la exclusión de la derogatoria del artículo 158-3 del Estatuto Tributario).

De dicha Acta resulta relevante transcribir los siguientes apartes:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

Proyecto de ley número 170 de 2005 Senado, 141 de 2005 Cámara, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Elmer Arenas Parra.

Palabras del honorable Senador Luis Elmer Arenas Parra.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Elmer Arenas Parra:

Gracias señora Presidenta, tal como lo han explicado aquí este es un proyecto que se había circunscrito exclusivamente al tema de las zonas francas, luego se le metieron otros artículos unos con la anuencia del Ministerio de Hacienda, de los ponentes y de las personas que tenían que ver con este tema, si bien es cierto que el tema de las zonas francas particularmente lo estoy respaldando.

(...)

Palabras del honorable Senador Ricardo Varela Consuegra.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Ricardo Varela Consuegra:

Gracias señora Presidenta, solo para hacer una observación relacionada con este proyecto de ley señora Presidenta, porque cuando uno examina el expediente encuentra que lo que esta Plenaria va a debatir y a discutir es muy diferente a lo que inicialmente presentaron los

Ministros de Agricultura y el Ministro de Hacienda, el proyecto que se radicó por parte del Gobierno buscaba reglamentar de manera especialísima a las zonas francas del país, es un proyecto que desarrollaba 5 capítulos.

Un primer capítulo en el que pretendían desarrollar jurídicamente la institucionalidad de las zonas francas con un marco jurídico claro, cuáles eran los alcances y propósitos que se buscaba con estas unidades territoriales especiales de carácter económico y qué es lo que se busca con la norma, estimular el desarrollo industrial de bienes, de servicios bajo un régimen por supuesto tributario especial, ese proyecto también determinaba las finalidades de las zonas francas, pues la más importante de todas que el País pudiera competir con Centroamérica, con América, que a su vez utilizaba este tipo de instituciones en el mercado internacional, ponernos a tono con las tarifas aduaneras, tributarias, de las otras zonas francas y zonas de comercio especial tenían el resto de países en América.

El proyecto igualmente aclaraba de una vez por todas los tipos de usuarios que podían hacer uso de estas prerrogativas especiales en las zonas francas y por supuesto había un capítulo que se ocupaba de un régimen tributario especial para estos usuarios, que respondían a un estudio que incluso aportó el Gobierno con su iniciativa, era un tratamiento integral pero sólo para los llamados usuarios de las zonas francas, cuando uno observa el proyecto que hoy nos traen encuentra que hay normas de carácter tributario que han hecho extensivas a todo el país, es decir se ha desnaturalizado del proyecto, estamos es frente a una Reforma Tributaria, no hemos terminado al final del proceso examinando un proyecto de ley con los propósitos y las finalidades con las que se inició en el Congreso de la República la discusión de esto.

Finalmente terminan suprimiendo una serie de artículos que desnaturalizaron los propósitos iniciales alrededor de las zonas francas para terminar hoy en normas que seguramente no han vivido las aprobaciones que ordena el reglamento por estas modificaciones que entre Comisión y Comisión, Plenaria y Plenaria se han venido suprimiendo.

De tal manera que visto este proceso aquí claramente en el expediente de la ley, nos encontramos violando el artículo 158 de la Constitución Nacional que ordena al Congreso que las modificaciones que se les introduzcan a los proyectos de ley, tienen que guardar la unidad de materia y estamos violando la unidad de materia cuando pretendemos regular y

reglamentar tributariamente para todo el país cuando este es un proyecto que se ocupa única y exclusivamente de las zonas francas, esa preocupación señora Presidenta debo registrarla esta noche para que el Congreso no incurra en vicios de procedimiento de carácter constitucional, me ha pedido una interpelación el Senador Gerlén, señora Presidenta con su venia.

Con la venia de la presidencia y del orador interpela el honorable Senador Roberto Gerlén Echavarría:

Yo he seguido muy de cerca las intervenciones de los distintos Senadores que han querido participar en el debate, nosotros en la Comisión Primera estábamos dedicados a otros temas y solo en esta tarde nos venimos a informar por lo menos yo me vengo a informar de este proyecto híbrido de zonas francas con tributación, pues escuchando al Senador Varela decir que al proyecto se le habían introducido artículos que no guardaban relación con el tema de las zonas francas y que lo convertían en una auténtica Reforma Tributaria.

Yo debo entender que hay artículos que no van a poder sufrir los 4 debates que la Constitución establece para que un proyecto se convierta en ley de la República, era lo que quería preguntar si aquí está a nuestra consideración un proyecto que contiene artículos que no han recibido los 3 debates anteriores para recibir en la Plenaria del Senado el 4º debate, porque un proyecto que no sufre, que no recibe, que no se discute en 4 debates no puede ser ley de Colombia, muchas gracias.

(...)

Palabras del honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa:

Gracias señora Presidenta, no, lo importante es hacer precisiones en el trámite de este proyecto tan importante, primero este proyecto tuvo su origen en la Cámara como es obvio todo trámite en materia impositiva, durante el tránsito en la Cámara se convocaron audiencias públicas no solamente a los Senadores y Representantes a la Cámara, sino a los diferentes gremios interesados que en una u otra forma tenían que ver con el proyecto, el

proyecto de ley desde que se radicó incluía el cambio en regímenes especiales, es decir no solamente tocaban unas franjas sino zonas especiales, zonas económicas de exportación y además se hablaba de otras disposiciones, es decir con el solo título se hablaba de que iba a tocar en ámbito 3 temas diferentes en materia tributaria, o sea que el proyecto desde que lo radicó el Gobierno el ámbito del proyecto o el campo que cubría el proyecto no solamente era el tema de zonas francas sino otros regímenes especiales y otras disposiciones en materia tributaria que lo traía el proyecto original.

Inició su tránsito en la Cámara y luego el Gobierno dado que los beneficios de zona franca se terminan el año entrante en materia de renta y cuando se deben modificar los impuestos en materia de renta es necesario hacerlo en el año anterior a la parte de la vigencia fiscal, por eso el Gobierno determinó darle mensaje de urgencia a este proyecto de ley, el proyecto de ley en las Comisiones Conjuntas Económicas tuvo un debate amplio en la presentación del Ministro de Hacienda que inclusive no solamente los ponentes debatimos el tema de zonas francas sino también debatimos y expusimos por qué excluíamos el tema de los Ceder que es otro tema muy diferente a zonas francas que traía el proyecto de ley y allí en esa exposición el Ministro propuso a los ponentes estudiar el tema que hoy trae el proyecto para segundo debate que era incluir unas modificaciones en materia de renta, cambiando el beneficio que existe hoy actualmente hasta el año 2007 de buscar la reinversión de utilidades en activos fijos o de activos productivos.

Hay que hacer la claridad, todo lo que contiene el proyecto de ley hoy en la ponencia para segundo debate no solamente fue debatido y expuesto por el Ministro sino en audiencias públicas se tocó el tema, no solamente las zonas francas sino aquellas zonas limítrofes o fronterizas que también traían temas incluidos en el proyecto, lo que realmente ocurre es que muchas veces cuando los proyectos no competen a las Comisiones a las cuales pertenecen los Parlamentarios es obvio que no se puede ver cuál ha sido el tránsito, en la ponencia incluimos cómo fue el tránsito del proyecto y tuvo una amplia discusión y un amplio debate en ese tema.

(...)

Con la venia de la presidencia y del orador interpela el honorable Senador Ricardo Varela Consuegra:

Por ello, cuando sostengo que si el proyecto que hoy vamos a discutir trae normas tributarias para cobijar a todos los contribuyentes de Colombia ese no fue el proyecto que se debatió en el Congreso, me da mucha pena Senador con usted pero es un problema de procedimiento y es un problema de normatividad, no solamente ha ocurrido la advertencia que señalaba el Senador Gerlén, sino que también se ha desconocido la unidad de materia, la unidad de materia de la que trata el artículo 158 de la Constitución Nacional, me disculpa Senador pero eso era lo que quería decir, gracias Presidente.

(...)

Con la venia de la presidencia y del orador interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señora Presidenta, yo estoy inscrito para intervenir posteriormente, pero me parece que lo que plantea el Senador Yépez me obliga a apoyar su propuesta y yo quisiera que saliéramos de esto, pero que los señores ponentes colaboren y que el señor Ministro colabore porque yo también estoy de acuerdo en que se reforme el tema de las zonas francas, estoy de acuerdo con que haya unos privilegios tributarios para las zonas francas y fronterizas, porque si no hay un privilegio tributario para esas zonas pues no hagamos nada, se está tratando de buscar competitividad, se está tratando de buscar que la inversión venga aquí, que no se quede en Centroamérica, hasta ahí vamos muy bien; pero señor Ministro de Hacienda ya que llegó usted, ojalá me pusiera cuidado y los señores Senadores en un tema reglamentario que usted acaba de plantear.

El doctor Gabriel Zapata ya es lo suficientemente veterano en este Congreso para recordarle que la Constitución dice, los proyectos tributarios comienzan su trámite en la Cámara y los proyectos de Relaciones Exteriores en el Senado, aquí se está presentando una cosa verdaderamente desconcertante, es que habría unos descuentos tributarios para la reinversión en bienes nuevos de capital y para el arrendamiento o el leasing, etc., que comenzarían a tramitarse en el Senado de la República, porque eso no se aprobó, no hay articulado en la Cámara y me da pena pero usted dijo aquí algo que no es cierto, usted dijo que desde un comienzo el proyecto decía y se dictan otras disposiciones, no señor, no lo decía, decía por el cual se modifican unos regímenes y sí pero nunca lo de otras disposiciones aparece ahora.

A mí me parece que el proyecto está viciado gravemente de constitucionalidad y que el Senador Zapata no tiene razón cuando dice que desde un comienzo incluía otras proposiciones.

(...)

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Omar Yépez Alzate:

Gracias señora Presidenta, entonces resumo para terminar, votaré el proyecto tal como fue presentado originalmente relacionado con las zonas francas, igualmente les solicito a los señores ponentes que no consideren las proposiciones que fueron allegadas a la Secretaría en el primer debate, porque estimo que no corrieron la suerte reglamentaria que han debido correr, y además porque es un tema muy sensible en relación con las finanzas públicas que tiene que estar examinado con mucho detenimiento, repito, por Congreso, Gobierno, Gremios, especialistas, etc., a efecto de que le entreguemos al país este tema incorporado a un proyecto de reforma estructural el año entrante.

(...)

(...)

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Angarita Baracaldo:

Gracias señora Presidenta simplemente señor Coordinador de Ponentes de este proyecto para que le diga a la Plenaria si ustedes están en disposición de retirar estas 2 proposiciones a las que ha hecho referencia tanto el Senador Yepes como el doctor Héctor Helí.

No, le preguntaba simplemente que como Coordinador de Ponentes ustedes están en disposición de retirar las dos proposiciones a que ha hecho referencia el Senador Yepes y el Senador Héctor Helí Rojas que según ellos están mal tramitadas esas proposiciones, no se ajustan al reglamento, no se ajustan a las disposiciones del ordenamiento jurídico.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el señor Ministro de Hacienda y Crédito

Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera:

(...)

Me parece importante resaltar el tema que quedaría que sería todo el diagnóstico de las zonas francas, yo creo que hay bastante acuerdo, el tema de las zonas francas me parece que es de común aceptación, que eso es importante, que ese tratamiento tributario especial es importante, que ahí se está generando empleo y actividad económica, existe el tema del leasing, que es un tema que hoy día tiene un tratamiento diferencial respecto de otras maneras de financiar la actividad económica, me parece que ese es un tema muy importante y está todo el tema de la desaparición de la exención para la importación de bienes de capital en términos del IVA.

Me parece que esos tres temas son lo suficientemente importantes, son lo suficientemente urgentes, a fin de que este país mantenga los ritmos de crecimiento y de inversión que están teniendo en los últimos dos años y me parece que deben ser considerados favorablemente por el Senado. Senador Gerlén, por supuesto.

(...)

Palabras del honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa:

(...)

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate

La Presidencia somete a consideración de la plenaria omitir la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Coordinador ponente, Gabriel Ignacio Zapata Correa.

Palabras del honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa:

Bueno, entonces voy a explicarles a los honorables Senadores del articulado que propondríamos aprobar en bloque los artículos que trae la ponencia, excluyendo los artículos 10 y 11 que se retiran de la ponencia y luego, cuando se vaya a aprobar el artículo 15 de la vigencia y derogatorias, tenemos que hacer una modificación para que siga vigente la exención que estamos ahora eliminando, entonces, aprobar de los artículos 1 al 14, excluyendo el 10 y 11 que son retirados.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Ignacio Zapata Correa:

Señora Presidenta, señores Senadores se han radicado cuatro proposiciones que tienen el visto bueno el Ministro.

Yo simplemente digo es, han radicado algunos Senadores, unas proposiciones.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor ponente, en tono menor, creo que llegamos a un acuerdo, ese acuerdo era aprobar el proyecto como salió de las Comisiones Conjuntas y ustedes han retirado los artículos nuevos que trajeron al segundo debate, pero si van a incluir artículos nuevos, estamos repitiendo el vicio de aprobar aquí cosas que no han tenido los debates previos, cosas que no tienen la petición del mensaje de urgencia.

Por favor, yo creo que con lo que hemos aprobado, queda bien el tema de las zonas francas, queda bien el tema de las remesas, no hagamos más, lo otro lo hacemos en marzo, si Dios

nos da vida, salud y licencia, en el gran proyecto tributario que van a traer, pero no más artículos nuevos.

(...)

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto con el retiro de los artículos 10 y 11 y la modificación propuesta por el honorable Senador ponente, Gabriel Zapata Correa al artículo 15, y cerrada su discusión pregunta:

¿Adopta la plenaria el artículo con la modificación propuesta? Y esta responde afirmativamente.”

3.4.6 Según consta en la Gaceta del Congreso N° 31 del 16 de febrero de 2006 -pags 59-69- donde se publicó el Acta N° 221 de la Sesión Plenaria del día miércoles 14 de diciembre de 2005 la Cámara de Representantes dio aprobación a la ponencia presentada a su consideración para segundo debate y al texto en ella propuesto con la sola exclusión de dos artículos nuevos (10 y 11) propuestos en ella y una modificación del artículo 15 (relativa a la exclusión de la derogatoria del artículo 158-3 del Estatuto Tributario).

De dicha Acta resulta relevante transcribir los siguientes apartes:

“Proyecto de ley número 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión.

Y el informe de ponencia es el siguiente:

(...)

Señor Presidente, está anunciado por Secretaría el título y los informes de las dos ponencias, puede abrir la discusión señor Presidente.

(...)

Intervención del honorable Representante Luis Fernando Velasco Chaves:

(...)

Yo quiero preguntar primero, qué va a pasar realmente con el impuesto a las remesas, la gente tiene la convicción de que el impuesto a las remesas son los recursos que entran y no son los recursos que salen, me parecería profundamente inconveniente que un país desfinanciado vaya a dar el mensaje, este Congreso, que les quitamos el impuesto a 417 empresas que son las que están enviando remesas al exterior a sus casas matrices, pero al mismo tiempo estamos pensando en plantear como hoy impuesto el IVA a la canasta familiar, que obviamente se debatirá en el próximo semestre.

Yo necesito saber también qué pasa con las zonas francas, y las zonas especiales, evidentemente en algunas zonas, para tecnología de punta y para industrias que no compitan con lo que se hace en el país, es interesante generar ciertas exenciones, pero señor ponente, yo sí quiero que usted sea muy claro y con un término no demasiado técnico nos diga realmente qué es lo que vamos a debatir y eventualmente a aprobar, a mí me parece que tenemos que ser muy cuidadosos en más exenciones porque evidentemente aquí vamos a enfrentar dos visiones de lo que tiene que ser el régimen tributario, una visión más liberal que indica que quienes más tienen más aportan, o una visión un poco desarrollista que dice que lo mejor es generar todo tipo de exenciones para primero crear capital y luego después de varias generaciones comenzar a distribuirlo.

De manera señor ponente que yo sí quiero una explicación muy detallada y le pediría Presidente, llamar la atención a la Plenaria, este es un tema muy delicado y quisiéramos escuchar muy a fondo la explicación de los ponentes, y ojala también del Ministro.

(...)

Intervención de la honorable Representante Zulema Jattín Corrales:

Gracias señor Presidente. Señor Presidente, honorables Representantes, este proyecto de ley nació para estimular la inversión en nuestro país, adecuando un instrumento importante a nivel internacional, como es el de las zonas francas a las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio, así inició su discusión en la Comisión Tercera y luego en las Comisiones Conjuntas Terceras de Senado y Cámara, después de varias audiencias y de múltiples discusiones nos enteramos, por los medios de comunicación, de que el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, después de haberse reunido con algunos empresarios amigos, creo que con Fedesarrollo cambió su propuesta inicial de presentar una Reforma

Tributaria Estructural, para incluir en este proyecto una Minirreforma Tributaria, decisión que nos fue comunicada a los Congresistas posteriormente a que él se la comunicara a los posibles beneficiados de esta propuesta tributaria.

Sin embargo en las Comisiones Económicas decidimos no votar la Minirreforma Tributaria, que básicamente consiste en disminuir la tarifa de renta para aquellas empresas que hagan reinversión de utilidades, no se votó en las Comisiones Económicas y a solicitud nuevamente del señor Ministro de Hacienda y de sus amigos, tiene en la ponencia para segundo debate en las Plenarias de Senado y Cámara, un regalo de navidad honorables Representantes, un regalo de navidad para los empresarios de Colombia, que ya le costó al fisco novecientos mil millones de pesos, un hermoso regalo, que ni siquiera han solicitado los empresarios, pero que el Ministro de Hacienda quiere que aprobemos a las carreras, acabándose la legislatura sin discutirlo, sin considerarlo, sin consultarlo, quiere que aquí disminuyamos la tarifa de renta porque se le ocurrió, se le ocurrió que no era importante una Reforma Tributaria Estructural, sino que era mejor una disminución de la tarifa de renta para los empresarios de Colombia, y ¿qué va a ocurrir?, que tanta emergencia va a terminar en un incremento de la base gravable del IVA, va a terminar en más productos con el IVA en otra Minirreforma Tributaria en el año 2006, para que junto con esta entren en vigencia en el 2007.

La emergencia realmente entraría en vigencia en el 2007, sin embargo es un excelente regalo para la navidad del año 2005, y no solo es un regalo para los empresarios, sino una inmensa falta de respeto con el Congreso de Colombia, traernos una Reforma Tributaria a un día de que terminen las sesiones en el Congreso de la República, sin discutirla, sin debatirla, sin hablar con los Congresistas, sin nada, simplemente porque el Ministro junto con sus empresarios cree que es un oportuno regalo de navidad para ellos.

Quiero señor Presidente, solicitarle al señor Ponente, que le explique a esta Plenaria, si definitivamente el Gobierno Nacional en cabeza del Ministro de Hacienda insiste en disminuir la tarifa de renta para que eso produzca nuevos productos grabados con IVA el próximo año, quiero preguntarles si el Gobierno insiste en hacer una Reforma Tributaria a las carreras, sin pensarlo, sin estudiarlo y sin permitirnos avanzar en el estudio, quiero preguntarles si este regalo de navidad a los empresarios de Colombia, que vamos a pagar todos los colombianos, obedece a una intención del Gobierno de traernos Reformas Tributarias de última hora o a un estímulo para que los empresarios participen más activamente en las próximas campañas

electorales, no sabemos el objeto real y el propósito final de ese regalo navideño, para los empresarios de Colombia.

Yo quisiera que el señor Ponente nos contara qué va a pasar con esta Minirreforma Tributaria, porque de pronto el Congreso de la República decide archivarla, como decidimos archivar la que nos presentaron en el año 2004, y que hubiera afectado a los más pobres de este país, porque después del archivo de dos Reformas Tributarias consecutivas, un Ministro de Hacienda de cualquier país debería presentarle su renuncia al señor Presidente y permitir una mayor interlocución de la Cartera de Hacienda con el Congreso de Colombia. Gracias señor Presidente.

(...)

Intervención del honorable Representante Efrén Antonio Hernández Díaz:

En segundo lugar, el Senado de la República le acaba de quitar en este proyecto el regalo navideño de que hablaba la Representante Zulema, no va el tema de rentas en este proyecto; y en segundo lugar, el tema de remesas, me parece que como salió aprobado en el Senado de la República, única y exclusivamente para las zonas francas, con el propósito de lograr competitividad, me parece que debemos aprobar tal cual como fue aprobado en el Senado y hacemos justicia en este país, gracias.

(...)

¿A usted señor Representante José Luis Arcila. Señor Ponente, usted tiene algo que decir, o de una vez sometemos a consideración de la Cámara la Ponencia?

Bueno, continúa la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes la Ponencia presentada?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobada Presidente.

Dirige la sesión el señor Presidente (honorable Representante Julio Gallardo Archbold):

Articulado del proyecto.

(...)

Se somete a consideración de la honorable Cámara de Representantes la proposición para eliminar los artículos 10 y 11 de la propuesta de los ponentes, se abre la discusión, continúa, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes la proposición?

El Secretario General informa:

Aprobado Presidente.

(...)

El Secretario General informa:

Aprobada la reapertura Presidente. Ahora puede someter el retiro de las derogatorias, el artículo 158-3 del Estatuto Tributario.

Dirige la Sesión el señor Presidente honorable Representante Julio Gallardo Archbold:

Se pone en consideración de la honorable Cámara de Representantes, la proposición para incluir la derogatoria que ha mencionado el señor Secretario, se abre la discusión, continúa, tiene la palabra el Representante José Luis Arcila.

Intervención del honorable Representante José Luis Arcila Córdoba:

Gracias señor Presidente, quisiera que uno de los ponentes me explicara, el artículo que parece normal en toda ley, el de la vigencia y derogatorias, pero cuando se derogan leyes, a veces aquí en la derogatoria de leyes, terminan haciendo cosas más allá de lo que se quiere con el Proyecto, entonces que me expliquen por qué van a derogar la totalidad de la Ley 178 de 1959, por qué van a derogar la totalidad de la Ley 109 de 1985, y por qué razón se está proponiendo por el Ponente César Negret el retiro de una de las normas que se pretendía derogar y que suscitó, provocó la reapertura del artículo. Quisiera una explicación sobre eso señor Presidente.

Intervención del honorable Representante César Negret Mosquera:

Si hubiera leído la ponencia con detenimiento ahí está la explicación de cada derogatoria, en la ponencia está explicada cada derogatoria, voy a leerle la parte pertinente, yo le pediría Presidente que entre tanto someta a consideración la inclusión para yo poder explicarle posteriormente al doctor Arcila lo que él me está pidiendo que es un tema extenso, voy a buscar la ponencia y le voy a leer textualmente, usted que es tan estudioso sabe que ahí está.

Señor Presidente por favor someta a consideración la proposición.

Dirige la Sesión el señor Presidente honorable Representante Julio Gallardo Archbold:

Se somete a consideración de la honorable Cámara de Representantes la proposición leída, se abre la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada.

¿Aprueba la honorable Cámara de Representantes la proposición?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobada Presidente

(...)

Tiene la palabra el Representante José Luis Arcila.

Intervención del honorable Representante José Luis Arcila Córdoba:

Pido la explicación, no me dan la explicación, entonces me parece que esto tampoco es una reunión de buenos amigos, sino donde estamos aprobando una ley de la República, que tiene efectos jurídicos y que me da plenamente el derecho, la representación que tengo de los ciudadanos para pedir por qué se incluyen, luego se excluyen determinadas normas en las derogatorias, sobre todo cuando en materia de derogatorias, a veces incluyen ciertas cosas que luego los Congresistas dicen pero a qué horas nosotros hicimos eso, es una explicación racional, yo retiro transitoriamente la propuesta de verificación del quórum, si el Ponente hace la explicación pertinente.

(...)

Intervención del honorable Representante César Negret Mosquera:

Presidente, debo explicarle al doctor Arcila, la Ley 109 que está mencionada allí es la que regula las zonas francas, como la estamos modificando esa norma queda remplazada totalmente. Lo que estamos incluyendo y por eso se reabrió es la exención tributaria del 30% de reinversión de utilidades, como íbamos a incluir en la ley con efectos permanentes, la disminución de la tarifa de renta, por efecto de reinvertir utilidades y la Cámara decidió excluir, nos toca volver a incluir en la derogatoria para que pueda existir el año que falta esa exención tributaria.

Pero falta una, como usted dijo que transitoriamente, la otra es una ley del año 59, solamente aplicable en el departamento del Cauca que cobraba un impuesto predial para temas de energía que ya no se requiere, esa es la razón, voy a mostrarle la ponencia en primer debate que está explicado en primer debate, muchas gracias.

(...)

Intervención del honorable Representante César Negret Mosquera:

Doctor Velasco, me alegra coincidir con Usted, solamente en los temas de la ley, la ley doctor Velasco la hemos terminado, el articulado que venía en la ponencia, hay artículos nuevos y sugiero que neguemos los artículos nuevos y que sigamos con el trámite.

(...)

Dirige la Sesión el señor Presidente honorable Representante Julio Gallardo Archbold:

Se somete a consideración de la honorable Cámara de Representantes la propuesta de artículos nuevos, con la solicitud expresa del Ponente, que se nieguen, se cierra la discusión.

¿Aprueba la honorable Cámara de Representantes la proposición de artículos nuevos?

El Secretario General informa:

Han sido negados los artículos nuevos.

(...)

¿Aprueba la honorable Cámara de Representantes el título del Proyecto?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado Presidente.”

3.4.7 Del anterior recuento de los elementos relevantes del trámite legislativo seguido por el proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1004 de 2005, cabe resaltar los siguientes elementos:

i) El proyecto inicial presentado por los señores Ministros de Comercio Industria y Turismo y de Hacienda y Crédito Público con el título “por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión” justificado en la exposición de motivos por la necesidad de competir en la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región que han desarrollado eficaces Zonas Francas, y en el desarrollo de compromisos internacionales adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio, aludía esencialmente al tema de las Zonas Francas y al tema de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, sin que en dicho texto figurara la derogatoria de la Ley 178 de 1959.

ii) En la ponencia para primer debate a) se señaló que “El proyecto de ley contempla tres aspectos fundamentales: Reestructuración de las Zonas Francas, Eliminación del Impuesto de Remesas y posibilidad de solicitar el IVA de los activos fijos como descontable”, b) se excluyó el tema de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER c) para justificar algunas modificaciones al proyecto en dicha ponencia se afirmó que “Es importante que tanto el sector público como privado colombiano mejoren el ambiente de negocios para los inversionistas locales y extranjeros. Es importante tener en cuenta que el instrumento de las zonas francas debe ser parte de un paquete amplio de políticas dirigidas a mejorar la competitividad internacional de Colombia.; Para profundizar la competitividad de las zonas francas, debe ser prioridad del gobierno adoptar una visión de cluster en los desarrollos inmediatos del régimen franco. Lo anterior implica generar los incentivos necesarios para que

las empresas que se localicen allí, estén relacionadas entre sí y se produzcan los reconocidos beneficios de la aglomeración. Esto induciría a la especialización de las zonas francas, sus operadores, y a las facilidades que éstos ofrecerían; apuntando a aprovechar los seis millones de metros cuadrados aún disponibles para la instalación de nuevas empresas; La política de atracción y generación de inversión en las zonas francas, debe estar orientada a propiciar el establecimiento de compañías nacionales y extranjeras de alto valor agregado, que aporten al país el conocimiento y el acceso a nuevas tecnologías. Para ello, el país debe ofrecer las condiciones de eficiencia y productividad que requieren los inversionistas, para ser competitivos internacionalmente. d) dentro del listado de modificaciones al proyecto en el numeral 9 igualmente se señaló que “9. En el artículo de derogatorias se incluye la derogatoria de la ley 178 de 1959, porque esta ley se expidió con el propósito de gravar la propiedad inmueble con una tarifa de un 2 por mil en el impuesto predial. A la fecha las microcentrales están construidas y el gobierno Nacional a través del FAER y el FAZNI han hecho importantes inversiones en infraestructura eléctrica. Este gravamen es por demás gravoso para los ciudadanos y el objeto de la ley se cumplió”.

iii) El texto aprobado por las Comisiones Terceras conjuntas de Senado y Cámara incluyó en el artículo de derogatorias efectivamente la derogatoria de la Ley 178 de 1959 propuesta por los ponentes.

iv) La ponencia puesta a consideración de las Comisiones Terceras Conjuntas fue aprobada casi en su integridad por dichas Comisiones, introduciendo solamente una modificación al artículo sobre las derogatorias -diferente a la incluida en la ponencia sobre la derogatoria de la Ley 178 de 1959 a que ya se hizo referencia-, con el ánimo -según afirman los ponentes para segundo debate- “de dejar la discusión para segundo debate de las propuestas específicas de los congresistas y del Gobierno Nacional no relativas al tema de las Zonas Francas, tal como lo manifestó el presidente de las comisiones conjuntas antes de la votación del proyecto”. Así mismo el título del proyecto que fue finalmente votado fue “por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”.

v) En la Ponencia para segundo debate sometida a consideración de las Plenarias se afirmó que “El Proyecto de ley número 141 de 2005 Cámara, 170 de 2005 Senado, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras

disposiciones, que se pone a consideración de las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, tiene como objetivo fundamental estimular la inversión en Colombia. Este propósito se cumple mediante la adecuación de un instrumento de promoción empresarial -las Zonas Francas- que nos permite competir en la atracción de la inversión extranjera, así como con la adopción de algunas normas específicas propuestas por el Gobierno y por los honorables Congresistas miembros de las Comisiones Terceras tanto de la honorable Cámara de Representantes como del honorable Senado de la República, durante el transcurso del primer debate, según se explicará más adelante”.

vi) Las Plenarios de Cámara y Senado dieron aprobación a la ponencia presentada a su consideración para segundo debate y al texto en ella propuesto con la sola exclusión de dos artículos nuevos (10 y 11) incluidos en ella y una modificación del artículo 15 (relativa a la exclusión de la derogatoria del artículo 158-3 del Estatuto Tributario).

A partir de los anteriores elementos procede la Corte a efectuar el análisis específico de la acusación formulada por la supuesta violación del principio de unidad de materia.

4. El análisis del cargo

Como se ha visto para el actor las expresiones “la Ley 178 de 1959” que hacen parte del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” relativo a las derogatorias efectuadas por la misma, vulnera el artículo 158 de la Constitución pues no guardan relación con el núcleo temático de la Ley 1004 de 2005, cual es en su criterio modificar un régimen especial, -el de las zonas francas-. Afirma igualmente que la derogatoria atacada no se corresponde con el título de la Ley por lo que igualmente se vulnera el artículo 169 superior.

Al respecto la Corte constata ante todo que como se desprende de la síntesis del trámite legislativo efectuada en el acápite anterior de esta sentencia en el caso concreto de la derogatoria acusada la misma fue introducida desde la ponencia para primer debate efectuado por las Comisiones terceras conjuntas de Cámara y Senado.

Es decir que en relación con el texto acusado no puede considerarse que se haya sorprendido a los Parlamentarios con una disposición inconsulta que aparece en último

momento, sin ser objeto de todas las votaciones (art 157 C.P.) y sin ningún tipo de explicación ni discusión. Así resulta relevante reiterar que ante la inquietud de uno de los Honorables Representantes en el debate en Plenaria sobre el alcance de dicha derogatoria se recordó que la explicación de la misma figuraba en la ponencia para primer debate en la que dentro del listado de modificaciones al proyecto del Gobierno se señaló que “ 9. En el artículo de derogatorias se incluye la derogatoria de la ley 178 de 1959, porque esta ley se expidió con el propósito de gravar la propiedad inmueble con una tarifa de un 2 por mil en el impuesto predial. A la fecha las microcentrales están construidas y el gobierno Nacional a través del FAER y el FAZNI han hecho importantes inversiones en infraestructura eléctrica. Este gravamen es por demás gravoso para los ciudadanos y el objeto de la ley se cumplió”.

Empero, dado que como ya se señaló en esta providencia al recordar los criterios establecidos por la Corte en materia de respeto del principio de unidad de materia por las disposiciones derogatorias, no basta comprobar que una disposición de este tipo haya sido objeto de discusión y de votación en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras sino que lo que es preciso establecer es si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates⁴⁴ procede la Corte a efectuar dicho análisis para establecer concretamente si en este caso las disposiciones acusadas se enmarcan dentro del, o de los, núcleos temáticos, que puedan identificarse para la Ley o si constituyen una especie de cuerpo extraño un elemento totalmente ajeno “que invade sin explicación su contenido, es decir, el asunto específico de la regulación”⁴⁵.

Al respecto la Corte constata que el núcleo temático del proyecto de ley que fue objeto de los debates y que culminó con la expedición de la Ley 1004 de 2005 “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” efectivamente debe entenderse configurado por la modificación del régimen especial de las zonas francas para estimular la inversión. Así se desprende no solamente de la exposición de motivos suscrita por los señores Ministros de Comercio Exterior Industria y Turismo y de Hacienda y Crédito Público⁴⁶, de las ponencias para primer y segundo debate -donde si bien se realizaron ajustes y adiciones al proyecto ellos tuvieron siempre como eje el tema de las zonas francas-⁴⁷, de los debates en Comisiones⁴⁸, de los debates en las plenarias de Cámara y Senado⁴⁹, y de propio título de la ley 1004 de 2005 “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”.

En ese orden de ideas es claro para la Corte que efectivamente asiste razón al actor, a la casi totalidad de los intervinientes y al señor Procurador, cuando afirman que ninguna relación puede entenderse establecida entre la modificación de un régimen especial como el de las zonas francas y la derogatoria de un impuesto establecido en la Ley 178 de 1959 “por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, “Cedelca”, y se dictan otras disposiciones” que tenía por objeto establecer un gravamen sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales.

Cabe señalar frente a lo expresado por el interviniente en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -en el sentido que no puede afirmarse que el tema de la derogatoria de un impuesto como el establecido por la ley no puede integrarse dentro de un texto que regula la existencia de zonas francas pues en tal tipo de figura económica juega un papel protagónico el tema de los tributos y en este sentido “al regular el asunto de zonas francas se debe hablar de los impuestos que pueden terminar afectando el desarrollo de los distintos agentes que interactúan al interior de dichas zonas francas”-, que dichos argumentos no son de recibo pues basta constatar que dentro del listado de zonas francas existentes en el país⁵⁰ ninguna se encuentra ubicada en el departamento del Cauca y en este sentido la argumentación planteada sobre la eventual incidencia de la carga tributaria en esa zona del país carece totalmente de fundamento.

Ahora bien, si en gracia discusión, atendiendo algunos de los elementos de los debates⁵¹, pudiera entenderse que el núcleo temático de la Ley 1004 de 2005 está configurado por una temática más amplia y que el proyecto de ley en realidad tuvo una estructura multitemática -consistente en la reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional-, tampoco encuentra la Corte que aún así entendido el ámbito temático de la Ley 1004 de 2005 el Congreso haya respetado el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución con la derogatoria acusada.

Al respecto ha de recordarse que aun cuando la jurisprudencia ha aceptado que existan varios temas en un proyecto o temas conexos estos deben guardar una clara relación lógica con el núcleo central del proyecto respectivo, relación que no encuentra la Corte configurada en el presente caso.

Ahora bien en el presente caso la Corte constata que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 “por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, “Cedelca”, y se dictan otras disposiciones” -que tenía por objeto, como se ha visto, establecer un impuesto sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales-, difícilmente puede entenderse relacionada con una estrategia de reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional. Estrategia motivada como se señaló por la necesidad de hacer más competitivas las zonas francas y por el cumplimiento de compromisos adquiridos por Colombia en el marco de la OMC - dentro de los cuales, por lo demás, no figura la modificación de la tributación en relación con el departamento del Cauca⁵⁷. Evidentemente la relación que pudiera establecerse es en extremo lejana como para poder entender respetado en este caso el principio de unidad de materia.

Téngase en cuenta que si bien no puede establecerse un control en extremo rígido de dicho principio, la Constitución no permite 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 contenido⁵⁸.

Ahora bien, debe señalarse además que la simple mención en el título de la Ley a que con la misma “se dictan otras disposiciones” no puede entenderse tampoco que satisfaga el mandato superior contenido en el artículo 158 de la Constitución. No sobra recordar que precisamente el referido artículo superior fue introducido con el objeto de evitar que con la simple mención “a otras disposiciones” los proyectos no guardaran ninguna unidad de materia.

Al respecto ha señalado la Corporación

“En relación con el principio de unidad de materia legislativa, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, la Corte ha sentado una jurisprudencia que explica que lo que quiso el constituyente al consagrarlo, fue buscar una tecnificación del proceso legislativo, a fin de que la discusión de las leyes se lleve a cabo abordando ordenadamente los distintos asuntos propios del quehacer del Congreso. Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas

entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da también importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido, asunto al cual se refiere el artículo 169 superior.”

En este sentido, la jurisprudencia ha dicho lo siguiente:

“Sobre el principio de unidad de materia legislativa plasmado en los artículos 169 y 158 de la C.P. la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades, destacando que el propósito que subyace a su consagración en el texto de la Carta es el de lograr la racionalización y tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que la discusión y la aprobación del articulado que se somete a la consideración del Congreso de la República se ordene alrededor de un “eje central”, en relación con el cual todas las partes de un proyecto de ley han de guardar necesaria coherencia y armonía.”⁵⁹

Y en otra oportunidad expresó:

-“La Corporación ha destacado que el principio de unidad de materia propende por la racionalización y la tecnificación de todo el proceso normativo y “contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos...”, todo lo cual redundando en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado Social de Derecho.

(...)Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”^{60.61}

Dicho principio exige entonces que efectivamente 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.⁶²

Ahora bien dado que, como se ha demostrado en el presente caso, aún dando un entendimiento amplio al núcleo temático de la ley 1004 de 2005, dicha relación no se configura, ha de concluirse que el cargo formulado está llamado a prosperar y en este sentido se declarará la inexecutable de las expresiones “la Ley 178 de 1959” contenidas en el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLES, las expresiones “la Ley 178 de 1959” contenidas en el artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la H. Corte Constitucional hace constar que por error involuntario, el Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA, suscribió aclaración de voto en el folio 55 de la C-214/07, no siendo ésta su intención.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-214 de 2007

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE CLAUSULA DEROGATORIA-Parámetros para analizar

cargo de violación del principio de unidad de materia (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D- 6488

Actor: Diego Fernando Muñoz Robles.

Magistrado Ponente:

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

Temas:

Control de constitucionalidad de normas derogadas.

Vicios de procedimiento en el caso de normas derogadas.

Principio de unidad de materia.

Bogotá, veintisiete (27) de abril de 2007.

Con el acostumbrado respeto, paso a exponer las razones por las cuales decidí aclarar mi voto en la sentencia C- 214 de 2007, mediante la cual la Corte decidió declarar inexecutable la expresión “la Ley 178 de 1959”, del artículo 13 de la Ley 1004 de 2005, “por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”.

En tal sentido, en primer lugar, es preciso traer a colación el segmento normativo demandado:

CAPITULO III

VIGENCIA Y DEROGATORIAS

“Artículo 13. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5°, 9° y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 178 de 1959, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002.

A partir del año gravable 2007, derógase el artículo 212 del Estatuto Tributario.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad se tiene que el demandante sostenía que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 constituía una vulneración al principio de unidad de materia, por cuanto dicho texto normativo no guardaba relación temática alguna con el régimen de las zonas francas, objeto central de regulación en la Ley 1004 de 2005.

La Corte consideró que le asistía razón al demandante por cuanto la derogatoria de una ley referente a la financiación de las centrales eléctricas del Cauca “Cedelca” no presentaba conexión material, teleológica y finalística con la necesidad de estimular la inversión extranjera en Colombia mediante la figura de las zonas francas.

A pesar de compartir la parte resolutive del fallo, me aparto de la argumentación planteada en el mismo, por las razones que paso a explicar.

Como lo sostuve en mi salvamento de voto a la sentencia C- 706 de 2005 en materia de control de constitucionalidad de vicios de procedimiento de cláusulas derogatorias, no se le puede exigir al legislador que, desde el comienzo, tenga presentes cuáles preceptos deben ser objeto de derogación expresa como consecuencia de las aprobación de un determinado conjunto normativo. Desde luego, se demanda que exista plena conciencia acerca de los alcances y el significado de las derogaciones propuestas y se exige, de igual forma, que tales derogatorias se hayan ajustado a la votación adecuada.

En tal sentido, es lógico y constitucional que las cláusulas derogatorias de las leyes, que tienen como propósito hacer derogaciones expresas de artículos o leyes con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y en este sentido precisar el contenido y alcance de la ley aprobada, no pueden ser tramitadas y previstas de manera plena desde el momento de la iniciativa, con la presentación del proyecto.

Sin embargo es del todo coherente con la dinámica legislativa que solo al final del trámite cuando se tiene claridad sobre los distintos temas que harán parte de las leyes, es cuando se puede precisar y definir el contenido exacto de las normas que deben ser derogadas.

Por lo anterior no es posible exigir el cumplimiento exhaustivo de los requisitos constitucionales a una norma que por su naturaleza solo se determina al final del proceso

legislativo.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Ver entre otras las sentencias C-145/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-055 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-478/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-501/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.V. Jaime Araujo Rentería S.P.V. Rodrigo Escobar Gil, C-618/01 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Araujo Rentería, C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, S.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Araujo Rentería, C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, C-427/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández S.V. Jaime Araujo Rentería, C-357/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V. Jaime Araujo Rentería, C-840/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-432/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil A.V. Jaime Araujo Rentería, C-464/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra A.V. Jaime Araujo Rentería, C-706/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Humberto Sierra Porto A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño. C-421/06 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Rodrigo Escobar Gil.

2 MP Alejandro Martínez Caballero.

3 El ciudadano argumentaba que el control constitucional sobre un artículo que se limitaba a derogar otros artículos era inocuo, porque en realidad esas disposiciones habían agotado su papel, al expulsar del ordenamiento a las disposiciones derogadas, por lo que, en sentido estricto debía concluirse que las cláusulas derogatorias carecían de un contenido normativo propio.

4 M.P. Álvaro Tafur Galvis A.V. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

5 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-055 de 1996, C-443 de 1997 y C-478 de 1998.

6 Ver Sentencia C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett. En el mismo sentido ver la Sentencia C-706/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Humberto Sierra Porto A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño.

7 En ese sentido ver, entre otras las sentencias C-357/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-432/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil S.V. Jaime Araujo Rentería.

8 La Corte ha precisado que no “revive ipso iure la normatividad anterior cuando ésta es claramente contraria, en términos de tipo de ley que debe desarrollar la materia, a los preceptos constitucionales. En Sentencia C-700/99 la Corte, en ocasión del establecimiento del efecto de sus sentencias, señaló que la inexecutable de las normas demandadas que sería declarada en el fallo no revivía las disposiciones anteriores. Consideró la Corte que “Aceptarlo así implicaría admitir que, contra lo expuesto en este Fallo, siguieron rigiendo en la materia objeto de regulación por ley marco unas disposiciones dictadas por el Presidente de la República con base en facultades extraordinarias-lo cual está prohibido por el artículo 150, numeral 10, de la Constitución-o, peor todavía, decretos autónomos preconstitucionales, que hoy ya no pueden fijar las reglas aplicables al asunto del que se trata. Tales decretos habían sido retirados del ordenamiento jurídico por Decreto 1730 de 1991, expedido el 4 de junio de ese año, antes de que principiara la vigencia de la actual Constitución Política.” Auto 126/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9. Ver entre muchas otras la sentencia C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño S.V. Jaime Araujo Rentería S.P.V. Rodrigo Escobar Gil.

10 Ver entre otras las sentencias C-618/01 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Araujo Rentería, C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, S.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. Jaime Araujo Rentería, C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, C-427/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández S.V. Jaime Araujo Rentería, C-357/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V. Jaime Araujo Rentería, C-840/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-432/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil A.V. Jaime Araujo Rentería, C-464/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra A.V. Jaime Araujo Rentería, C-706/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Humberto Sierra Porto A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Treviño

y C-421/06 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Rodrigo Escobar Gil-

11 Ver entre otras las sentencias C-305/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

12 Ver entre otras las sentencias C-778/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Ver entre otras las sentencias C-659 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería C-840/03 y C-670/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-706/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Humberto Sierra Porto A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño.

14 Ver igualmente la sentencia C-055 de 1996, que estudió si la derogación de ciertas normas relacionadas con la Caja Agraria guardaban una conexidad temática razonable con el tema dominante de la Ley 48 de 1990, que contenía la cláusula derogatoria. En e mismo sentido ver entre otras las sentencias C-840/03 y C-670/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

15 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

16 M.P. Jorge Arango Mejía.

17 Ver entre otras las sentencias C-586/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis A.V. Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda espinosa, C-992/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil S.V. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-618/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa S.V. Jaime Araujo Rentería Alfredo Beltrán Sierra, C-460/04 M.P. Alfredo Beltrán Sierra S.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montelegre Lynnet, Marco Gerardo Monroy Cabra, C-042 06 M.P. Clara Inés Vargas Hernández , C-124/06 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-188/06 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-506/06 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

18 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.

19 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

21 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

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

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

24 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

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

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

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

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

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

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

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

32 Ver entre otras la sentencia C-460/04 M.P. Alfredo Beltran Sierra donde se señaló 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.

33 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.

34 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 recalarse, 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 teleológica³⁴ entre las normas que son objeto de la demanda y las materias reguladas por la ley de la que hacen parte.”

35 Sentencia C-245 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

36 Ver al respecto entre otras las Sentencia C-245 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-188/06 M.P. Rodrigo Escobar Gil,

37 Sentencia C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Treviño

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

39 Ver, entre otras las Sentencias C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería

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

41 Sentencia C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería. A.V: Jaime Araujo Rentería. Ver en el mismo sentido las sentencias C-706/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Humberto Sierra Porto A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño. C-421/06 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Rodrigo Escobar Gil.

42 Entre los países competidores de Colombia en el contexto internacional por la Inversión extranjera, es importante tener en cuenta que los países centroamericanos y del Caribe cuentan con autorización de la OMC para mantener la exención del impuesto de renta sobre exportaciones durante un mayor periodo que Colombia, por su grado relativo de desarrollo.

43 “En particular los relacionados con las subvenciones atadas al cumplimiento de metas de exportación, las cuales son catalogadas como prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, tal como se explica en el capítulo “Compromisos en el Marco de la OMC” de esta exposición de motivos.” En dicho Capítulo se señala “COMPROMISOS EN EL MARCO DE LA OMC En este punto es importante realizar una consideración sobre la situación actual de Colombia frente a sus compromisos en la Organización Mundial del Comercio, OMC, relacionados con los instrumentos descritos.

Mediante la Ley 170 de diciembre 15 de 1994, el honorable Congreso de la República aprobó el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, OMC, dentro de la cual, con el fin de lograr un comercio equitativo, los 144 países miembros acordaron desmontar gradualmente las subvenciones a las exportaciones de productos industriales. Colombia gozó de un periodo de gracia de ocho años a partir de la entrada en vigor del Tratado de la OMC, para el desmonte de estos subsidios, el cual expiró en 2003.

Para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, Colombia, a través del honorable Congreso de la República, desmontó a partir del 31 de diciembre del año 2006, mediante el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, las exenciones de los impuestos de renta y complementarios y de remesas establecidas en los artículos 15 de la Ley 109 de 1985 y 213 y 322, literal m) del Estatuto Tributario, a favor de los Usuarios Industriales de Bienes de las Zonas Francas. Dicho desmonte cobijó las exenciones equivalentes, establecidas por el numeral 1º del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001, a favor de los proyectos industriales admitidos a las Zonas Especiales Económicas de Exportación.

Teniendo en cuenta estas restricciones de la institucionalidad internacional del Comercio Exterior de Colombia, el Gobierno Nacional propone mediante este proyecto de ley, redefinir la finalidad de las Zonas Francas y de las Zonas Especiales Económicas de Exportación, de manera que no se ponga al país en situación de incumplimiento frente a sus socios comerciales internacionales, pero asegurando que se pueda contar con estos instrumentos para la creación de empleo, la captación de nuevas inversiones de capital y la promoción de la competitividad de las regiones donde se establezcan, con base en un tratamiento tributario especial en materia de impuestos sobre la renta y valor agregado”.

44 Sentencia C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería. A.V: Jaime Araujo Rentería. Ver en el mismo sentido las sentencias C-706/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Humberto Sierra Porto A.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño. C-421/06 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.V. Rodrigo Escobar Gil.

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

46 La conclusión de la exposición de motivos señalaba: “Con este proyecto de ley, compatible con las normas internacionales, Colombia responde a la necesidad de efectuar ajustes a la legislación existente para canalizar hacia nuestro territorio beneficios similares a los obtenidos en Centro América y el Caribe, a través de las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, ZEDER, y alcanzar mayores niveles de competitividad, disminución en la tasa de desempleo y aumento del PIB. Además, nuestro país queda con uno de los estatutos de Zonas Francas más modernos del hemisferio, con grandes posibilidades de impacto en la generación de empleo en los próximos años, a través

de la atracción de nueva inversión y consolidación de la existente”.

47 Ver la síntesis efectuada en el apartado 3.4.7 de esta sentencia.

48 Como se señaló la ponencia puesta a consideración de las Comisiones Terceras Conjuntas fue aprobada casi en su integridad por dichas Comisiones, introduciendo solamente una modificación al artículo sobre las derogatorias -diferente a la incluida en la ponencia sobre la derogatoria de la Ley 178 de 1959 a que ya se hizo referencia-, con el ánimo -según afirman los ponentes para segundo debate- “de dejar la discusión para segundo debate de las propuestas específicas de los congresistas y del Gobierno Nacional no relativas al tema de las Zonas Francas, tal como lo manifestó el presidente de las comisiones conjuntas antes de la votación del proyecto”. Así mismo el título del proyecto que fue finalmente votado fue “por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”.

49 Ver la síntesis efectuada en el apartado 3.4.7 de esta sentencia.

50 Según información de Proexport (<http://www.proexport.com.co>) las Zonas Francas existentes en Colombia se encuentran ubicadas en Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Palmira, Cali, Eje cafetero, Rionegro y Santa Marta.

51 Así podría afirmarse que i) si bien el objeto del proyecto -y la ley finalmente adoptada- tuvo siempre como principal elemento el tema de las zonas francas, este no fue exclusivamente el objeto del mismo pues el propio proyecto inicial presentado por los señores Ministros de Comercio Industria y Turismo y de Hacienda y Crédito Público con el título “por la cual se modifican unos regímenes especiales y se elimina el impuesto de remesas para estimular la inversión” aludía esencialmente al tema de las Zonas Francas pero también al tema de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, y a la eliminación de un impuesto como se desprendía de su título. ii) durante el trámite, como fue puesto de presente por los ponentes tanto en primero como en segundo debate, se produjeron modificaciones al proyecto inicialmente presentado por el Gobierno y durante la discusión se planteó la inclusión en el mismo de temas adicionales. Así en la ponencia para primer debate se afirmó por ejemplo que “El proyecto de ley contemplaba tres aspectos fundamentales: Reestructuración de las Zonas Francas, Eliminación del Impuesto de Remesas y posibilidad de solicitar el IVA de los activos fijos como descontable.”; iii) en la

ponencia para primer se hizo énfasis en que “el instrumento de las zonas francas debe ser parte de un paquete amplio de políticas dirigidas a mejorar la competitividad internacional de Colombia”, así como que “La política de atracción y generación de inversión en las zonas francas, debe estar orientada a propiciar el establecimiento de compañías nacionales y extranjeras de alto valor agregado, que aporten al país el conocimiento y el acceso a nuevas tecnologías. Para ello, el país debe ofrecer las condiciones de eficiencia y productividad que requieren los inversionistas, para ser competitivos internacionalmente”, iv) Igualmente en la ponencia para segundo debate se afirmó que el proyecto tenía “como objetivo fundamental estimular la inversión en Colombia. Este propósito se cumple mediante la adecuación de un instrumento de promoción empresarial - las Zonas Francas- que nos permite competir en la atracción de la inversión extranjera, así como con la adopción de algunas normas específicas propuestas por el Gobierno y por los honorables Congresistas miembros de las Comisiones Terceras tanto de la honorable Cámara de Representantes como del honorable Senado de la República” iii) el título de la ley que señala que por la misma “se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” muestra un carácter multitemático del proyecto finalmente adoptado por el Congreso.

52 Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

54 Sentencia C-714 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias: C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-1185 de 2000 y C-104 de 2004, entre otras.

55 Sentencia C-995 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño

56 Sentencia C-995 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño

57 Dichos compromisos como se recordó en el acápite 3.4.1 están esencialmente “relacionados con las subvenciones atadas al cumplimiento de metas de exportación, las cuales son catalogadas como prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”, tal como se explica en el capítulo “Compromisos en el Marco de la OMC” de la exposición de motivos igualmente citada en dicho acápite de la sentencia.

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

59 Sentencia 568 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz)

60 Sentencia C-025 de 1993 (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

61 Sentencia C-586/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis

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