

Sentencia C-369/12

BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL SECTOR FINANCIERO-Inclusión del rubro “ingresos varios”/IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL SECTOR FINANCIERO-Determinación base gravable/IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO PARA COMISIONISTAS DE BOLSA-Base impositiva

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por duda en vigencia de norma/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por incertidumbre sobre derogatoria tácita

En el presente caso un interviniente solicitó la inhibición de la Corte Constitucional aduciendo que si bien la norma demandada integra una ley que actualmente se encuentra vigente, Ley 1430 de 2010, la disposición jurídica objeto de modificación se encuentra derogada, razón por la cual toda reforma o referencia que se haga a ésta por medio de otra ley es irrelevante en términos de su vigencia y así como la norma jurídica que se modifica perdió efectos jurídicos, el nuevo texto que se refiere a la misma normativa se encuentra igualmente derogado; de ahí que en términos del interviniente, sea inconducente e improcedente que la Corte realice un juicio de constitucionalidad sobre una norma derogada. Sin embargo para la Corte, esta solicitud no está llamada a prosperar, pues de aceptarse que existe una duda acerca de la vigencia de la norma, esta Corporación ha sido enfática en señalar que no puede declararse inhibida y debe proceder a emitir un pronunciamiento de fondo, pues no es su función “determinar la vigencia de las normas sujetas a control” sino analizar su validez y constitucionalidad. Así pues, no existiendo un argumento categórico que lleve a concluir a esta Corporación que la norma demandada ha perdido su vigencia, resulta procedente seguir adelante con el juicio de constitucionalidad que por esta acción pública se propició.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD RELATIVA-Reglas sobre carga argumentativa

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Requisitos para su cumplimiento

Son tres (3) los requisitos para que se entienda satisfecho el principio de consecutividad: (i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarios deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No se predica de los contenidos exactos de los artículos sino de los asuntos o temas regulados en la ley que los contienen

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No se vulnera por texto que aunque nuevo guarda relación de conexidad con lo decidido en primer debate/PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración por inclusión de norma cuando su contenido material guarda conexidad temática directa con el contenido del proyecto

En tratándose de un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad e identidad flexible, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores. Es necesario además que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido. En el presente asunto en el que el reproche constitucional se formula en contra del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, circunscrito a que esta norma no figuraba en el texto aprobado por las Comisiones Terceras del Senado y Cámara en sesión conjunta y que sólo fue incluida en la Plenaria de la Cámara de Representantes sin que guardara conexidad con el proyecto de ley; si bien se observa que el demandante sí cumplió con la carga mínima de argumentación para la existencia del cargo por violación del principio de consecutividad, la Corte encuentra infundado su inconformismo por cuanto desde el primer debate conjunto de las Comisiones Terceras de las Cámaras estuvo presente el tema del impuesto de industria y comercio, desvirtuándose así las afirmaciones del actor de que el tema no haya estado presente desde el primer debate y aún más que no guarde conexidad temática con la generalidad del

proyecto, toda vez que uno de los objetivos del proyecto es “materializar una serie de herramientas tendientes a mejorar el control y recaudo tributario”, y la modificación de la base gravable del impuesto de industria y comercio al sector financiero incluyendo el rubro de ingresos varios, lo cual se hace extensivo para los comisionistas de bolsa, guarda conexidad con el fin propuesto en el proyecto.

COMISION DE CONCILIACION-Conciliación de discrepancias provenientes de la inclusión de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento del requisito de especificidad en los cargos

Referencia: expediente D-8604

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”.

Actor: Juan Rafael Bravo Arteaga

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Adriana Guillén Arango, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

## 1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Rafael Bravo Arteaga demandó el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010.

Mediante auto del ocho (08) de agosto de 2011, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda en lo relacionado con el primer cargo por no cumplir con el requisito de pertinencia, esto es, el demandante no explicó las razones por las cuales la supuesta modificación por una ley de una disposición que –en criterio del actor- se encontraba derogada, es un problema de orden constitucional. En relación con todo lo demás resolvió admitir la demanda. En consecuencia, concedió un término de tres (3) días al demandante con el fin de que corrigiera la demanda, advirtiéndole que si no la corregía dentro de ese término sería rechazada.

Teniendo en cuenta que el ciudadano presentó escrito a través del cual manifestó que retiraba el primer cargo de la demanda de inconstitucionalidad que instauró, según consta en el informe de Secretaría General (folio 323 del cuaderno principal), mediante auto del veinticinco (25) de agosto de 2011 el Magistrado Sustanciador dispuso oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que enviaran al Despacho (i) original o copia auténtica de las Gacetas del Congreso con los antecedentes legislativos relacionados con el trámite y aprobación de la Ley 1430 de 2010; (ii) certificación del quórum y del desarrollo de las votaciones; y (iii) certificación del trámite dado a los impedimentos presentados por algunos Congresistas, si se presentaron.

Igualmente, el Magistrado Sustanciador ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del presente proceso al Señor Presidente de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Superintendencia Financiera y a la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá para que expresaran lo que estimaran conveniente. Además, invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Colombiana de Municipios, a Asobancaria, a la Bolsa de Valores de Colombia y a varias instituciones universitarias, con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el

concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## 2. LA DEMANDA

### 2.1 NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 47.937 del 29 de diciembre de 2010:

“ARTÍCULO 52. Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983, así:

PARÁGRAFO. Dentro de la base gravable contemplada para el sector financiero, aquí prevista, formaran parte los ingresos varios. Para los comisionistas de bolsa la base impositiva será la establecida para los bancos de este artículo en los rubros pertinentes”.

### 2.2 LA DEMANDA

El ciudadano Juan Rafael Bravo Arteaga considera que el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 vulnera los artículos 157, 160 y 338 de la Constitución Política:

1. En primer lugar, es importante hacer referencia al cargo que planteó inicialmente el actor en la demanda de inconstitucionalidad acerca de la invalidez jurídica de la norma acusada. Sobre este punto el demandante argumentó que la disposición acusada adiciona el artículo 42 de la Ley 14 de 1983 con un párrafo. Sin embargo, sostiene, dicha norma fue derogada por el artículo 207 Decreto Legislativo No. 1333 de 1986 “Código de Régimen Municipal” que reprodujo el contenido del artículo 42 de la Ley 14 de 1983 salvo en lo referente al literal E del numeral 1 que se refería a los “ingresos varios”. En conclusión, aduce, la adición se realizó sobre una disposición derogada y carece de validez jurídica.

Cabe anotar que el demandante renunció a este cargo mediante escrito que allegó a la

Secretaría de esta Corporación, según consta a folio 323 del cuaderno principal.

1. En segundo lugar, formula un cargo por vicios de forma que consiste en la inobservancia del principio de consecutividad en el trámite de la ley tal y como lo exige el artículo 157 de la Carta, pues, a pesar de que el inciso segundo del artículo 160 superior, permite introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que durante el segundo debate cada Cámara estime necesarias, éstas no pueden versar sobre materias completamente nuevas, como ocurrió en este caso.

Expone que la disposición demandada “(...) apareció en el segundo debate de la Cámara y del Senado, sin haber sido estudiada por las Comisiones terceras de las mismas entidades en sus sesiones conjuntas, así como también que la materia de la que trata la norma acusada no tiene conexidad con el contenido del proyecto de ley, tal como fue aprobado en los primeros debates durante las sesiones conjuntas de las Comisiones III de las dos Cámaras”.

En relación con el cargo de introducción del texto acusado en el segundo debate que se surtió en cada cámara, luego de enunciar los temas de cada uno de los artículos del proyecto de ley aprobado en primer debate conjunto por las Comisiones Terceras, indica: “[c]omo puede observarse, en ninguno de los artículos aprobados en el primer debate de las sesiones conjuntas (...) se trató lo referente a la inclusión de los ‘ingresos varios’ en la base gravable del impuesto de industria y comercio para entidades financieras”.

Por lo anterior, dice, es evidente que la norma acusada sólo fue aprobada en el segundo debate de las sesiones plenarias del Senado y Cámara sin que se hubiera debatido su contenido en las Comisiones.

Adicionalmente, asegura que el artículo demandado no tiene relación alguna con los temas del proyecto de ley aprobado mediante sesión conjunta por las Comisiones Terceras de Senado y Cámara.

1. En tercer lugar, alega que la disposición demandada también presenta vicios de fondo; en particular, sostiene que vulnera los principios de legalidad y certeza de los tributos -artículo

338 superior-, toda vez que en la expresión “ingresos varios”, el adjetivo “varios” es indeterminado, lo que ha dado lugar a que las autoridades tributarias del Distrito y la Superintendencia Financiera apliquen múltiples interpretaciones.

Además, asegura que “[e]s verdad que la vaguedad de la expresión ‘ingresos varios’ (...) puede ser materia de precisión por parte de los acuerdos distritales o municipales correspondiente, pero mientras tal precisión no se haga, la norma acusada viola el artículo 338 de la Constitución, ya que el elemento integrante de la base gravable no está fijado ‘directamente por la ley, las ordenanzas o los acuerdos’.” (Énfasis original). Por esta razón, el demandante solicita a la Corte que en caso de que decida declarar exequible la disposición, “(...) tenga a bien modular su sentencia condicionando tal declaración a la expedición de acuerdos municipales o distritales que definan el contenido de la expresión ‘ingresos varios’.”

## 1. INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Luis Giovanni Figueroa Veloza, en su calidad de apoderado de la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del presente proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada, en los siguientes términos:

1. Para iniciar, explica que el artículo 42 de la Ley 14 de 1983 se encuentra vigente, esto es, no operó sobre éste la derogatoria tácita en razón a haber sido sustituido por el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986. Con el fin de demostrarlo, se remitió al régimen de derogación establecido en el Decreto 1333 de 1986 para determinar si esta norma fue derogada o se debe entender integrada en el Código de Régimen Municipal, pero vigente en el contexto de la ley.

Para el efecto, transcribe el contenido de los artículos 384 y 385 del Decreto 1333 de 1986

sobre derogación de normas derogadas, así:

“Artículo 384. Continuarán haciendo parte de los estatutos legales correspondientes, las normas que esta codificación tomó de las leyes que no se refieren exclusivamente a las materias tratadas en el presente Decreto.

Artículo 385. Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b) de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto”.

Frente al artículo 385 transcrito, el Ministerio considera que el supuesto de hecho que contiene el mismo, no es aplicable al artículo 42 de la Ley 14 de 1983, toda vez que esta norma se refiere a un elemento sustancial del impuesto de industria y comercio, y no a la organización y funcionamiento de la administración municipal.

Ahora, con respecto al artículo 384 referido, explica que éste establece un régimen de excepción a la regla general sobre derogación de las normas compiladas al reconocer que las normas legales que fueron objeto de compilación por el Código de Régimen Municipal, continuarán formando parte de la ley originaria cuando las leyes compiladas no se refieran exclusivamente a las materias que desarrolla el Decreto 1333 de 1986, como es el caso de la Ley 14 de 1983. En efecto, sostiene, esta ley no se refiere únicamente a las materias relativas a la organización y funcionamiento de la administración municipal o a los impuestos municipales, sino que regula otras materias tendientes a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales y otras disposiciones.

Por esta razón, indica, el artículo 42 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986 continúa formando parte de la Ley 14 de 1983 y se encuentra vigente, por esa razón, cualquier modificación legal a su contenido material debe efectuarse con referencia al artículo 42 de la Ley 14 de 1983 y debe ser incorporada al cuerpo normativo que compila esas disposiciones legales, como lo es, el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986.

1. En segundo lugar, considera que en lo atinente al trámite legislativo del artículo 52 de la

Ley 1430 de 2010, no se vulneraron los principios constitucionales de consecutividad y de identidad flexible. En este sentido, manifiesta que desde el inicio del proceso legislativo: primer debate conjunto en las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara que dio origen a la Ley 1430 de 2010, se estudiaron normas dirigidas a evitar el abuso en las tarifas y comisiones cobradas a los usuarios de servicios financieros.

Debido a esto tuvo origen el artículo 52 demandado, mediante el cual se pretende evitar el cobro exagerado de tarifas y comisiones por parte de las entidades financieras a los usuarios, como el uso de los cajeros electrónicos, consultas telefónicas, internet, cuotas de manejo de tarjetas débito, precio de chequeras, etc; gastos establecidos por dichas entidades y que constituyen o integran el concepto de “ingresos varios” de las entidades financieras.

En virtud de lo anterior, el Congreso de la República debatió y aprobó el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 que establece como uno de los elementos de la base gravable del impuesto de industria y comercio correspondiente a las entidades financieras: los ingresos que obtengan por distintos conceptos contabilizados como “ingresos varios” en su Plan Único de Cuentas (PUC). Agregó que el texto aprobado en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República fue objeto de conciliación por parte de una comisión conjunta.

Además de todo lo dicho precedentemente, sostiene, se respetaron los principios de consecutividad y de identidad flexible al comprobarse que existieron discusiones de otras normas en el trámite legislativo que modificaron otros aspectos de la base gravable del impuesto de industria y comercio, como por ejemplo el artículo 33 del texto aprobado en comisión conjunta a través del cual se modificó la base gravable del ICA a las empresas de servicios temporales.

1. En tercer lugar, manifiesta que la norma acusada no vulnera el principio de certeza de los tributos, debido a que el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 fija directamente los elementos constitutivos de la base gravable del impuesto de industria y comercio correspondiente a las entidades del sector financiero. Recuerda que la norma original del artículo 42 de la Ley 14 de 1983 estableció el concepto de “ingresos varios” como componente de la base gravable del impuesto de industria y comercio de los bancos, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento comercial y los almacenes generales de depósito sin que hasta el momento se haya discutido la legalidad o

la violación del principio de certeza en el cobro de dicho rubro frente al resto de entidades.

Por otro lado, refiere que con ocasión de la subrogación del artículo 42 de la Ley 14 de 1983 mediante el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986, el ejecutivo decidió la eliminación del concepto de ingresos varios de la base gravable de los bancos, no así frente a las demás entidades financieras señaladas en la Ley 14 de 1983.

En ese orden de ideas, aduce, la nueva inclusión en el articulado de la Ley 14 de 1983 del concepto de ingresos varios en relación con los bancos y demás entidades financieras, reproduce la situación tributaria existente antes de la vigencia del Decreto 1333 de 1986 y sustrae la definición de ciertas variables técnicas de la competencia legislativa, estableciéndola en entes administrativos como la Superintendencia Financiera, lo cual no viola el principio de certeza de los tributos ni de la ley. Sobre este último punto recuerda que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional ciertos conceptos técnicos como “ingresos varios” de las entidades financieras pueden ser objeto de regulación por parte de la administración.

## 1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se opuso a todos los cargos de inconstitucionalidad que el actor presentó en contra del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, y solicitó a esta Corporación, se inhibiera de conocer el fondo del asunto o subsidiariamente declarara su exequibilidad, por las siguientes razones:

1. Con respecto a la afirmación del demandante en el sentido de que el artículo 42 de la Ley 14 de 1983 se encuentra derogado tácitamente al haber sido sustituido por el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986, explica que los artículos 384 y 385 del Decreto 1333 de 1986 sobre la derogación de normas compiladas indica que continuarán haciendo parte de los estatutos legales correspondientes las normas que dicha codificación tomó de leyes que no se refieren exclusivamente a las materias que en éste se tratan. En ese orden de ideas, el

artículo 42 de la Ley 14 de 1983 es una norma que desarrolla un elemento sustancial del impuesto de industria y comercio, por lo que, de conformidad con el artículo 385 del Decreto 1333 de 1986, no estaría derogada.

1. Frente al cargo de violación del principio de consecutividad en el trámite de la ley, sostiene que no se vulneró porque (i) tanto las Comisiones como las Plenarias estudiaron y debatieron todos los temas que fueron propuestos durante el trámite legislativo; (ii) ninguna célula legislativa omitió el ejercicio de sus competencias ni delegó el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surtiera el debate sobre un determinado asunto; y (iii) la totalidad del articulado propuesto para primer y segundo debate, al igual que sus proposiciones fueron discutidas y debatidas en la Comisión Conjunta de Conciliación.

1. Finalmente, considera que en el presente caso no se está vulnerando el principio de certeza de los tributos, pues la inclusión del rubro “ingresos varios” en la Ley 14 de 1983 mediante la norma acusada, reproduce la situación tributaria existente antes de la entrada en vigencia del Decreto 1333 de 1986.

#### 1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Julio Cesar Ruíz Muñoz, actuando como apoderado de la Nación, Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, manifestó que se oponía a la acción de inconstitucionalidad de la referencia.

1. En primer lugar, considera necesario referirse al cargo de “invalidez jurídica de la forma que se le otorgó a la norma acusada” a pesar de que el actor desistió del mismo, en razón a la relevancia que éste tiene para defender la constitucionalidad de la norma acusada y que está relacionado con los demás cargos planteados.

Para el efecto, expone que las facultades extraordinarias que ejerció el Gobierno Nacional otorgadas por el artículo 76 de la Ley 11 de 1986 fueron para codificar y no, derogar porque para este fin no fueron concedidas. Del contenido de la ley que otorgó las referidas facultades, aduce, se desprende sin dificultad que su sentido es codificar no derogar.

Agregó que la facultad de codificar era parcial, pues, su alcance estaba circunscrita a "...la organización y el funcionamiento de la administración municipal..."

Para ilustrar su argumentación, plantea que, en aras de la discusión, el artículo 379 del Decreto 379 Ley 1333 de 1986, compiló el artículo 1 de la Ley 57 de 1985 y no por ello, esta norma quedó derogada. La Ley 57 de 1985 "Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales" tiene alcance nacional y territorial, por lo cual en ningún caso podría interpretarse que su artículo primero quedó derogado y que como el régimen regulado en el Decreto Ley 1333 de 1986 es el municipal, su alcance no comprende a la nación.

1. En lo referente a la vulneración de la Constitución por razones de forma en el trámite legislativo, aduce que el principio de consecutividad establece que la materia o tema, no la norma como lo entiende el actor, debe haber estado presente en los cuatro debates y que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional éste debe interpretarse complementariamente con el principio de identidad flexible.

Expone que el contenido del artículo acusado sí fue conocido y debatido en las respectivas comisiones. Resaltó que la jurisprudencia de la Corte hace alusión a temas. En este orden de ideas, advirtió que en sesiones conjuntas de Senado y Cámara se estudió y debatió el tema del impuesto de industria y comercio, tal y como puede verificarse del artículo 33 que establece normas sobre la base gravable de las empresas de servicios temporales para la liquidación de este impuesto, el cual luego fue extendido al sector financiero. Por lo anterior, sí se dio aplicación a los principios de consecutividad y de identidad flexible en torno al tema del impuesto de industria y comercio. Luego, el texto de la norma acusada fue incluido en ejercicio del poder democrático de la configuración de la ley.

Sumado a lo anterior, indica, el tema de la base gravable del impuesto de industria y comercio surgió desde el primer debate en la Cámara de Representantes, de acuerdo con lo

que puede observarse en la Gaceta 1052 de 2010.

Finalmente, expone que en la ponencia para segundo debate -Senado- se propuso un pliego de modificaciones al texto aprobado en primer debate para dotar de mayor competitividad y control al sistema financiero colombiano. Dentro de este pliego, cuenta, se incluyó el artículo 31 acerca de la base gravable de las empresas de servicios temporales "...para los efectos del impuesto de industria y comercio serán..." y evidencia que el tema de debate fue la base gravable del impuesto de industria y comercio no la norma como parece entenderlo el actor, lo que corrobora la observancia de los dos principios constitucionales de consecutividad y unidad de materia.

1. En cuanto al vicio de fondo que alega el demandante, considera que no existe vulneración alguna al artículo 338 Superior puesto que la ley ha fijado directamente los elementos de la obligación tributaria sustancial, esto es, los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

En el caso del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, explica que no se creó la base gravable sino que se adicionó con el concepto "ingresos varios". Esta adición no es un término nuevo, pues ha existido desde siempre en materia del impuesto de industria y comercio. Agrega que en la regulación que lo contemplaba anteriormente, esto es, el artículo 42 de la Ley 14 de 1983, se establecen los elementos que conforman la base gravable de este impuesto para los sujetos pasivos como los bancos, las Corporaciones Financieras, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las Compañías de Financiamiento Comercial y los Almacenes Generales de Depósitos, entre otros aspectos, que concretan las exigencias del artículo 338 de la Constitución.

Por lo anterior, asevera, no son de recibo los argumentos del actor sobre la vaguedad del término "ingresos varios" pues son aquéllos que no se encuentran comprendidos dentro de los ingresos operacionales, es decir, los ingresos principales generados en el desarrollo del objeto social.

Por tanto, los ingresos varios son accesorios a los principales, de ahí que el legislador decidió incluirlos nuevamente para los sujetos pasivos del sector financiero descritos en la norma, los

cuales se encontraban señalados en la Ley 14 de 1983.

En definitiva, concluye, la titularidad de las rentas del impuesto de industria y comercio, son los entes territoriales, y mediante los Acuerdos Municipales les corresponderá adoptar y establecer lo atinente a la adición de la base gravable, además, estará sujeto a control constitucional.

## 1. Departamento Nacional de Planeación

Luis Carlos Vergel Hernández, actuando como apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, intervino dentro del presente proceso para solicitar la exequibilidad de la disposición acusada con base en los siguientes argumentos:

1. Para iniciar, expone que la determinación del legislador para incluir en la base gravable del impuesto de industria y comercio los “ingresos varios” es clara e inequívoca, de ahí que, la invalidez de la norma que alega el actor por aludir a una eventual norma derogada no constituye un cargo que pueda derrotar la voluntad mayoritaria que expresó el Congreso de la República en desarrollo de las competencias que le son propias.

1. Con respecto a la vulneración del principio constitucional de consecutividad, refiere que el texto aprobado en sesiones conjuntas, introduce los temas enunciados de carácter tributario. En particular, resalta que la materia del impuesto de industria y comercio como su base gravable fue considerada por el Congreso de la República como elemento relevante en la regulación que expidió. Por esta razón, existe referencia a géneros próximos contenidos en el artículo 52 demandado.

1. Ahora, frente al cargo por vicios de fondo que presenta el actor, considera que la referencia al término “ingresos varios” contenido en la norma, es plenamente identificable y

permite establecer de qué se habla sin que el hecho de que abarque múltiples circunstancias, constituya una limitante de comprensión. Por otro lado, dice, no debe perderse de vista que para la Corte Constitucional existe un margen que el legislador puede dejar a la definición propia de la corporación de representación del nivel territorial, facultad derivada que se extiende para determinar ciertos aspectos de la obligación tributaria, teniendo en cuenta la autorización legal.

## 1. Secretaría Distrital de Hacienda

La Directora Jurídica del Distrito Capital –Secretaría Distrital de Hacienda- solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, petición que sustentó en los siguientes términos:

1. Señala que la discusión que se llevó a cabo en el Congreso para aprobar la norma demandada cumple con los requisitos del artículo 157 Superior, en razón a que el tema del mismo fue discutido en el seno de las Comisiones Terceras Permanentes de Senado y Cámara según consta en la Gaceta del Congreso No. 1038 del 6 de diciembre de 2010 que hacen alusión al debate sobre industria y comercio dentro del artículo 33 del texto aprobado en el primer debate conjunto de las Comisiones.

Por ello, frente a la disposición acusada, la cual adiciona un párrafo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983, considera que existe conexidad entre ellas por cuanto fortalece las arcas de las entidades territoriales al gravar el rubro de “ingresos varios” de las entidades financieras y comisionistas de bolsa con destino al impuesto de industria y comercio.

3.5.2 Con respecto al cargo por vicios de fondo, explica que la norma atacada adicionó a la base gravable existente para el sector financiero el concepto “ingresos varios” debido a que la totalidad de las bases especiales, propias del sector financiero, tienen el carácter de “ingresos operacionales”. En virtud de lo anterior, aduce, debe entenderse que los “ingresos varios” a que hace alusión la norma se refieren a los ingresos adicionales provenientes de actividades gravadas propias de la naturaleza de los agentes del sector

financiero.

Agregó que la Superintendencia Financiera expidió la Circular 11 del 18 de marzo de 2011 a través de la cual relacionó la totalidad de conceptos que constituyen las bases gravables con base en el examen del PUC propio de cada entidad, por tanto, puede inferirse que la base gravable del impuesto de industria y comercio que recae sobre “ingresos varios” contenida en la norma acusada no presenta vaguedad ni es indeterminable.

#### 1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Mauricio Piñeros Perdomo, remitió el concepto que elaboró el abogado Carlos A. Ramírez Guerrero, en el cual solicita la exequibilidad de la disposición acusada, en los siguientes términos:

1. El sentido o contenido de la disposición, en este caso gravar los ingresos operacionales “varios” del sector financiero, es lo sustancial que debe prevalecer, de conformidad con el artículo 228 Superior. En consecuencia, la referencia que el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 hizo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983 debe entenderse respecto al artículo 207 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal que “por reglamentación íntegra de la materia referente a la base gravable del ICA a cargo de las entidades bancarias” derogó el ordinal E del numeral 1 del artículo 42, que incluía los “ingresos varios” como un rubro de los ingresos operacionales dentro de la base impositiva para la cuantificación del impuesto de industria y comercio a cargo de los bancos.

A su parecer, el legislador al expedir la Ley 1430 de 2010, en particular al incluir los “ingresos varios” como base gravable para calcular la cuantía del impuesto antes mencionado, actuó bajo los principios de justicia e igualdad, pues, éste no se le cobraba a los bancos pero sí a las demás entidades del sector financiero.

Por lo anterior, considera que el error formal de cita no es un fundamento sólido para declarar inexecutable la disposición demandada.

3.6.2 Respecto a la afirmación que realiza el actor acerca de la vaguedad e indeterminación de la palabra “varios” considera que la enumeración que estableció el legislador para

determinar la base gravable del impuesto especial de industria y comercio para el sector financiero, debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 29 del Código Civil, esto es, “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte...”, entonces, dice, según esta regla, los ingresos operacionales “varios” son los que definan las entidades del sector y la gubernamental que debe vigilar a las entidades del sector financiero en desarrollo de los propósitos constitucionales establecidos, en particular, en interés de la comunidad, pues son éstas las que “profesan” la ciencia cuyos principios se aplican al registrar en los libros de cuentas y demás información financiera “la historia clara, completa y fidedigna” de los negocios del comerciante y de su estado general, en los términos del artículo 48 del Código de Comercio.

Por consiguiente, aduce, no son los municipios y distritos los llamados a precisar el término “varios”, puesto que sus Concejos no son los técnicos que profesan la ciencia cuyos principios rigen el registro de las operaciones económicas de los comerciantes que en particular se aluden en la norma, como tampoco de divulgar su información financiera entre el público.

#### 1. Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia

El ciudadano Jaime Humberto López Mesa en su calidad de Presidente de la Sociedad de Comisionistas de Bolsa de Colombia -Asobolsa- pidió la exequibilidad de la disposición acusada presentando los siguientes argumentos:

1. Expone que durante el trámite de la norma acusada no se violó el principio de consecutividad establecido en el artículo 157 de la Carta, toda vez que a pesar de tratarse de un artículo introducido en segundo debate, éste guarda conexidad con lo que se aprobó en primer debate, dado que dentro de la discusión del proyecto de ley, cuyo eje central fue el tema tributario, se incluyó la discusión sobre algunas modificaciones al impuesto de industria y comercio. Por esta misma razón aduce que la introducción del artículo demandado cumple

con el principio de identidad flexible.

Agregó que la Ley 1430 de 2010 tiene como objetivo: disminuir el déficit fiscal y la deuda pública; de ahí que las Comisiones Terceras del Senado y de la Cámara en sesiones conjuntas, discutieran varias estrategias en orden a lograr dicho propósito, como por ejemplo la eliminación de las deducciones y el aumento de los tributos en los sectores productivos.

Por lo anterior, aduce, es comprensible que el legislador ajuste algunos tributos como es el caso de aprobar un nuevo criterio a la base gravable del impuesto de industria y comercio que contribuya a superar el déficit fiscal. También resalta el segundo inciso del artículo demandado en el sentido de que equipara a los comisionistas con las entidades financieras para aumentar su competitividad, lo cual puede generar mayores impuestos.

Finalmente, expone que de las actas 165 y 166 se concluye que no se realiza una discusión detallada de cada tributo introducido sino de los propósitos que se pretenden alcanzar con la aprobación del proyecto de ley. Por tanto, si los tributos están encaminados a alcanzar el logro de los fines establecidos por las Comisiones Terceras en sesiones conjuntas, no se quebrantan los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, máxime cuando la ley incluye modificaciones a varios impuestos con la misma finalidad fiscal. Así mismo, la introducción de un nuevo criterio a la base gravable y la asimilación de los comisionistas de bolsa, están enfocadas al logro del fin debatido y aceptado en comisión conjunta.

1. Específicamente, frente al principio de unidad de materia, señala que el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 hace referencia a la manera en la que debe establecerse la base gravable para el cobro del impuesto de industria y comercio, por tanto, es concordante con la esencia y naturaleza de la ley así como con el eje temático de la misma. Dicho de otra manera, todos los artículos incluidos en el proyecto de ley para primer debate como aquellos incluidos dentro del trámite legislativo hacen alusión a los tributos, ya sea respecto de sus elementos o de las exenciones, los sujetos, las tarifas o las bases gravables de los mismos.

1. Finalmente, sostiene que como la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo está dirigida a atacar la primera parte del artículo demandado, esto es “Dentro de la base gravable contemplada para el sector financiero, aquí prevista, formarán parte de los ingresos varios” y no la que describe posteriormente “para los comisionistas de bolsa la base impositiva será la establecida para los bancos de este artículo en los rubros pertinentes” el estudio de constitucionalidad en este respecto no debe afectar el aparte que no fue objeto de reproche.

#### 1. Bolsa de Valores de Colombia

La Bolsa de Valores de Colombia S.A., a través de su representante legal, solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada teniendo en cuenta que el objeto de la norma circunscrito a mejorar la competitividad del sector productivo del país, en lo atinente a la base gravable del impuesto de industria y comercio, artículo 33 del proyecto, fue discutido y aprobado en el primer debate conjunto por las Comisiones Terceras de ambas cámaras.

Agregó que el proceso legislativo no es estático, lo cual habilita la incorporación de cambios en los textos de los proyectos de ley inicialmente planteados, con la condición de que se mantenga el espíritu del proyecto que se aprueba en primer debate. Además, señala que el texto final del proyecto de ley fue analizado y estudiado por una Comisión de Conciliación.

#### 1. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana

El profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, le solicitó a esta Corporación, frente al cargo por incumplimiento de los requisitos formales, que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo y, respecto al cargo por vicios de fondo, elevó la misma solicitud y subsidiariamente, la declaratoria de exequibilidad. Como sustento de lo anterior, presentó los siguientes argumentos:

1. Se presenta una sustracción de materia porque aunque la norma demandada hace parte de una ley que se encuentra vigente, Ley 1430 de 2010, ha de entenderse que la norma jurídica objeto de modificación se encuentra derogada, razón por lo cual, toda reforma o referencia que se haga a ella por medio de otra ley es irrelevante para su vigencia. En este sentido, aunque se trata de dos textos jurídicos diferentes, en este caso, se trata de una norma jurídica que ya ha perdido efectos, con lo cual el nuevo texto, al referirse a la misma normativa o contenido jurídico se encuentra igualmente derogada.

En virtud de lo expuesto, considera el interviniente que es inconducente e improcedente que la Corte realice un juicio de constitucionalidad sobre una norma derogada; además, aduce, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, carecería de competencia.

1. De otro lado, presenta los siguientes argumentos para defender la constitucionalidad de la norma, en caso de que se llegara a considerar que la norma demandada se encuentra vigente:

Para iniciar, respecto de la violación del principio de consecutividad de la ley, reconoce que el contenido que integra el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 fue incorporado en el segundo debate que se surtió en la Cámara de Representantes, tal y como figura en la Gaceta 213 del 28 de abril de 2011. A pesar de lo anterior, aduce, el artículo 179 de la Ley 5 de 1992 permite la realización de modificaciones sustanciales, incluso adiciones al proyecto de ley durante las discusiones en segundo debate siempre y cuando se conserve la unidad de materia con éste.

En el caso particular del proyecto de ley No. 124 de 2010 Cámara y 174 de 2010 Senado, explica, realiza una modificación al régimen tributario en diferentes asuntos específicos, entre los que se encuentran la base gravable para el impuesto de industria y comercio a cargo de diferentes sujetos pasivos que realizan diversas actividades económicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, explica, la posibilidad de realizar este tipo de adiciones durante el curso de los debates, no vulnera el principio de consecutividad como tampoco el procedimiento establecido en la Constitución para la expedición de normas tributarias.

Ahondando en razones, expone que el principio de legalidad flexible se fundamenta en la diferenciación de dos momentos enmarcados en la Constitución: (i) la imposición del tributo de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución, y (ii) la facultad de crear los tributos, según lo dispuesto en los numerales 11 y 12 del artículo 150 Superior, asignada única y exclusivamente al legislador. En este orden de ideas, explica, la facultad de imposición comprende la atribución para las entidades territoriales de aplicar y condicionar los elementos tributarios al territorio de su jurisdicción a través de los Concejos municipales y Asambleas departamentales, sin que por esta atribución pueda entenderse que están creando un nuevo tributo. Aclara que esta potestad es limitada por los parámetros establecidos en la ley que lo crea, a nivel territorial. En este mismo sentido, el interviniente pone de presente jurisprudencia constitucional en la cual se establece la regla de que la declaratoria de inexequibilidad sólo es procedente cuando la falta de claridad y certeza tributaria es insuperable y no sea posible determinar su sentido y alcance a través de ninguna regla de la hermenéutica jurídica.

En definitiva, considera que la norma demandada requiere de la siguiente interpretación: el concepto tributario del artículo 42 de la Ley 1430 de 2010 debe ser aplicado y desarrollado por las entidades territoriales de acuerdo con las condiciones económicas y fácticas de cada territorio, esto es, serán los Concejos municipales y Asambleas departamentales, los que deben definir los ingresos, de forma precisa y detallada, de la base gravable del tributo de industria y comercio.

## 1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pidió a la Corte declarar exequible el artículo demandado, lo cual sustentó con los siguientes argumentos:

1. Frente al cargo por vicios de forma, el Jefe del Ministerio Público sostiene que la Corte ha modificado su interpretación del principio de identidad legislativa flexible en el sentido de que para que el legislativo realice un cambio, modificación o adición a los proyectos de ley en segundo debate basta que el tema haya sido planteado en primer debate en la Comisión respectiva. En el caso particular, observa, que sí se consideró la necesidad de que los asuntos tributarios locales fueran tenidos en cuenta en el trámite del proyecto, por ejemplo, en la Gaceta del Congreso No. 166 de 2011 quedó constancia de la expresa referencia que se hizo al impuesto de industria y comercio.

1. En cuanto a la indeterminación y vaguedad del término “ingresos varios” sostiene que se trata de un concepto determinable por vía legal y su consecuente expresión contable. Específicamente, aduce que los ingresos varios del sector financiero son aquellos ingresos operacionales diferentes, a modo de fórmula residual. Esto es, son resultado de la actividad comercial, industrial o de servicio que se realiza dentro de la circunscripción de la entidad territorial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 14 de 1983.

Explica que en el presente caso al aludir a ingresos varios del sector financiero, la ley se refiere a aquéllos ingresos operacionales diferentes a los que señala de manera concreta, a modo de fórmula residual. Indica que estos ingresos, en todo caso, son resultado de la actividad comercial, industrial o de servicio diferentes a aquéllas que constituyen el objeto principal de sus negocios, pero que en todo caso tienen una certeza tributaria indiscutible. En este respecto, señala, el artículo 15 Superior obliga a las entidades del sector financiero a reflejar esos ingresos en su contabilidad; a partir de estos soportes contables es posible establecer sin mayores inconvenientes la base gravable del tributo en comento.

Agregado a lo anterior, sostiene que la noción de ingresos varios como parte de la base gravable del impuesto de industria y comercio a cargo del sector financiero, aparece prevista en el artículo 42 de la Ley 14 de 1983, respecto de algunas entidades financieras. Señala que lo que hace la norma demandada es precisar que estos ingresos son relevantes para determinar la base gravable de todas las entidades del sector financiero. Lo anterior, dice, es apropiado para proteger el principio constitucional de eficiencia tributaria, reconocido en los artículos 189-20 y 363 Superiores, pues prevé una fórmula residual que permite cubrir todos

los ingresos operacionales del sector financiero, de conformidad con la materia sobre la cual recae, es decir, en términos del artículo 32 de la Ley 14 de 1983: el impuesto de industria y comercio.

Resaltó que dada la dinámica y la innovación del sector financiero, son muchas las actividades comerciales, industriales y de servicio que pueden ser diferentes a las tradicionales y conocidas, por lo que la categoría de ingresos varios resulta ser adecuada para cubrirlos y hacer efectiva la responsabilidad tributaria de las entidades financieras. También, sostiene, permite cuantificar el valor tanto de los ingresos operacionales como de los productos financieros no tradicionales lo cual redundaría en beneficio de los derechos de los consumidores, conforme con lo previsto en los artículos 58, 78, 333 y 334 Superiores, en la medida en que la existencia del tributo contribuye a la razonabilidad del comportamiento del sector financiero en relación con los precios que cobra por tales productos.

## 1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una expresión normativa contenida en una ley.

### 1. CUESTIÓN PREVIA: SOLICITUD DE INHIBICIÓN

Luis Ricardo Gómez Pinto, en calidad de investigador y profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, sostiene que la Corte no debe conocer de fondo el asunto de la referencia porque carece de competencia. Aduce el interviniente, que si bien la norma demandada integra una ley que actualmente se encuentra vigente, Ley 1430 de 2010, la disposición jurídica objeto de modificación se encuentra derogada, razón por la

cual toda reforma o referencia que se haga a ésta por medio de otra ley es irrelevante en términos de su vigencia. Agregado a lo anterior, refiere que como la norma jurídica que se modifica perdió efectos jurídicos, el nuevo texto que se refiere a la misma normativa se encuentra igualmente derogado.

De ahí que, en términos del interviniente, sea inconducente e improcedente que la Corte realice un juicio de constitucionalidad sobre una norma derogada por carecer de competencia y deba declararse inhibida para conocer el fondo del presente proceso.

1. La Ley 14 del 6 de julio de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” consagra en el capítulo tercero lo atinente al impuesto de industria y comercio. Específicamente, el artículo 421 hace referencia a la base impositiva que se debe tener en cuenta para cuantificar dicho impuesto a cargo del sector financiero: bancos, Corporaciones Financieras, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Compañías de Seguros de Vida Generales y Compañías reaseguradoras, Compañías de Financiamiento Comercial, Almacenes Generales de Depósitos, Sociedades de Capitalización, otros establecimientos de crédito y el Banco de la República. Cabe anotar que la base gravable del impuesto de industria y comercio al sector financiero regulado en esta ley, incluye en todos los casos el rubro “ingresos varios”, excepto en el caso de las sociedades de capitalización.

Posteriormente, el Presidente de la República profirió el Decreto Ley 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, con base en el artículo 76 de la ley de facultades extraordinarias que lo autorizó para “b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal”.

A través de este decreto<sup>2</sup> se compiló el impuesto de industria y comercio al sector financiero regulado en el artículo 42 de la Ley 14 de 1983, el cual sufrió una modificación por cuanto eliminó de la base gravable para los bancos el rubro de ingresos varios.

Mediante la Ley 1430 de 2010 “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”, artículo 52, el legislativo adicionó un párrafo al artículo 42 de la

Ley 14 de 1983, mediante el cual incluyó el rubro de ingresos varios como base gravable para liquidar el impuesto de industria y comercio para todo el sector financiero, incluyendo a los comisionistas de bolsa en cuyo caso la base impositiva es la establecida para los bancos.

1. Ahora bien, con el fin de establecer si la norma que modifica el legislador a través del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 se encuentra derogada y, por tanto, la norma demandada corre la misma suerte, es pertinente recordar que el Decreto 1333 de 1986 estableció lo correspondiente a la derogatoria de las normas objeto de codificación, para lo cual estableció las siguientes reglas:

“ARTICULO 384. Continuarán haciendo parte de los estatutos legales correspondientes, las normas que esta codificación tomó de leyes que no se refieren exclusivamente a las materias tratadas en el presente Decreto.

ARTICULO 385. Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b) de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto”. (Negrilla fuera de texto)

Siguiendo la argumentación que para el efecto presenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puede colegirse que como la Ley 14 de 1983 no se refiere exclusivamente a la organización y funcionamiento de la administración municipal sino que hace referencia a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, no sólo municipales, y a regular otras materias, es aplicable la excepción de derogatoria contenida en el artículo 384 del referido decreto. Es decir, que el artículo 42 adicionado mediante la norma acusada es parte integrante de la Ley 14 de 1983 y cualquier modificación que sobre su contenido se realice debe integrarse a dicha ley y al artículo 207 del decreto que lo codificó.

1. En gracia de discusión, si se aceptara que existe una duda acerca de la vigencia de la norma, esta Corporación ha sido enfática en señalar que no puede declararse inhibida y debe proceder a emitir un pronunciamiento de fondo, pues no es su función “determinar la vigencia de las normas sujetas a control” sino analizar su validez y constitucionalidad<sup>3</sup>. Así

fue expuesto en la sentencia C-419 del 28 de mayo de 2002:

“Cuando la derogatoria de una disposición es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposición continúe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte no puede inhibirse por esta razón pues la disposición podría estar produciendo efectos”<sup>4</sup>

En consecuencia, no existe un argumento categórico que lleve a concluir a esta Corporación que la norma demandada ha perdido su vigencia, por lo cual, es procedente seguir adelante con el juicio de constitucionalidad que por esta acción pública se propició.

## 1. ANÁLISIS DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

El actor formula un cargo por vicios de forma, en particular, sostiene que el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 vulnera los principios constitucionales de consecutividad y de identidad flexible. De otra parte, alega un vicio de fondo, circunscrito a que la norma acusada desconoce los principios de legalidad y certeza del tributo.

### 5.3.1 Examen de la aptitud de la demanda frente al cargo por vicios de forma.

1. Requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad en el trámite legislativo.

5.3.1.1.1 Esta Corte ha reiterado que para estructurar un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad e identidad flexible, como se presenta en el caso que nos ocupa, deben cumplirse determinadas condiciones. En efecto, en la Sentencia C-992 de 20015, se señaló:

“Sobre este particular, y en la medida en que el actor fundamenta el cargo en el simple señalamiento de las diferencias entre lo aprobado en primer debate y lo aprobado en las

plenarias, considera la Corte necesario señalar que la Constitución, en su artículo 160, expresamente permite que durante el segundo debate, cada Cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En desarrollo de ese precepto, la Ley 5ª de 1992, -Reglamento del Congreso- dispone, por un lado, artículo 178, que "... cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.", y por otro, artículo 177, que sólo cuando las discrepancias que surgieren entre las plenarias de las Cámaras y sus comisiones constitucionales acerca de proyectos de ley correspondan a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la comisión permanente respectiva, la novedad debe ser reconsiderada en las comisiones. Por otra parte, el artículo 186 del reglamento al disponer sobre las materias de que deben ocuparse las comisiones accidentales de mediación previstas en el artículo 161 de la Constitución, señala que "[s]erán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas."

Se tiene entonces que, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.

De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Bajo esta misma línea argumental, esta Corte mediante sentencia C-839 de 20036, indicó que para configurar un cargo de constitucionalidad por violación de los principios de consecutividad e identidad "no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es

necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido”7.

Igualmente, la sentencia C-1124 de 20048 advirtió que: “si las normas constitucionales y legales que regulan el trámite de aprobación de las leyes en el Congreso parten de la base de que las cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos que suben de las comisiones o que provienen de la otra cámara, para impugnar la inclusión de una norma en un proyecto de ley no basta con que el demandante afirme, simple y llanamente, que la norma no estaba incluida en el proyecto original y que apareció en un momento posterior del debate. Gracias a la permisión constitucional y legal, al demandante le corresponde indicar, como requisito sustantivo de la demanda, por qué esa modificación, por qué esa novedad - claramente identificada en la demanda- es violatoria del principio de consecutividad y va en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tienen las cámaras.”

Así mismo, la sentencia C-856 de 20059 concluyó: “el control de constitucionalidad por vicios de forma debe partir del planteamiento ante la Corte de las deficiencias que en el trámite del proyecto de ley tengan como consecuencia la inconstitucionalidad del mismo. Es decir, como lo señala esta decisión, el ciudadano debe detectar el posible vicio y estructurar sobre él un cargo de inconstitucionalidad indicando para ello la forma como la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley durante el segundo debate desconocen los principios de consecutividad e identidad relativa sobre el fundamento que i) no guardan relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate y ii) no se refieran a los temas tratados y aprobados en el primer debate o no cumplieron los debates reglamentarios; todo lo cual se echa de menos en el presente caso”.

5.3.1.1.2 En el asunto bajo revisión se observa que el demandante sí cumplió con la carga mínima de argumentación para la existencia del cargo por violación del principio de consecutividad.

En primer lugar, el demandante identificó el contenido normativo que se considera nuevo, esto es, el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 en cuanto afirma y aporta pruebas dirigidas a demostrar que fue introducido en el segundo debate de las plenarios del Senado y Cámara del trámite legislativo; luego, señala las razones por las cuales considera que lo allí

establecido no guarda relación de conexidad con lo discutido hasta ese momento ni con la esencia del proyecto. En efecto, afirma que:

“...La única norma relacionada con el impuesto de industria y comercio que se aprobó en el primer debate realizado conjuntamente por las Comisiones terceras de Senado y Cámara, corresponde al artículo 33 del proyecto, que trata de la base gravable para las empresas de servicios temporales en el impuesto de industria y comercio...”

Es evidente que el artículo relacionado con el impuesto de industria y comercio para las empresas de servicios temporales no guardan relación alguna con la inclusión de los “ingresos varios” para conformar la base gravable del impuesto de industria y comercio a cargo de las entidades del sector financiero...”<sup>10</sup>

Adviértase que el actor cumple con lo dispuesto en el numeral tercero del artículo 242 de la Constitución, esto es, presentó la demanda de inconstitucionalidad alegando vicios de forma dentro del año siguiente a la publicación de la ley, ya que la Ley 1430 de 2010 fue publicada el 29 de diciembre de 2010 y la demanda fue presentada en Secretaría General de esta Corporación el 24 de junio de 2011.

En este orden de ideas, la Sala Plena entrará a estudiar de fondo el vicio advertido por el demandante al encontrar que en relación con el mismo existe suficiente carga argumentativa y, por tanto, aptitud sustantiva de la demanda.

5.3.2 Examen de la aptitud de la demanda frente al cargo por vicios de fondo: vulneración del principio de legalidad y certeza del tributo.

Agregado a lo anterior, manifiesta su inconformidad respecto a la inclusión del rubro “ingresos varios” dentro de la base gravable del impuesto de industria y comercio a los bancos y, comisionistas de bolsa, porque dicho concepto había sido eliminado en el Decreto Ley 1333 de 1986.

5.3.2.1 Elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad.

El ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la

razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

1. Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha reiterado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001<sup>12</sup>, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria<sup>13</sup>.

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico. En la referida providencia se explicó lo que debe entenderse por cada uno de estos requisitos en los siguientes términos:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

(....)

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la

demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos

y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” (Subrayado fuera del texto)

1. Teniendo en cuenta los argumentos que presentó el demandante para alegar el vicio de fondo, esta Sala encuentra que la argumentación presentada es vaga e imprecisa, es decir, las razones no son específicas para propiciar el juicio de constitucionalidad propuesto, pues el demandante sólo plantea que el término “varios” es indeterminable, sin embargo, más adelante, expone que dicha indeterminación podría ser precisada por los Concejos Municipales, y con ello, se traslada al plano de los efectos prácticos acerca de cómo la norma podría ser aplicada sin generar ningún traumatismo para la recaudación del impuesto de industria y comercio al sector financiero, específicamente a los bancos, por la vaguedad del término “ingresos varios”, incumpliendo además con el requisito de pertinencia referido a la imposibilidad de que a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad pueda formular un juicio de conveniencia.

Adviértase, cómo el actor funda su cargo relacionado en la vulneración del principio de legalidad en la indeterminación del término “varios”, pero enseguida sostiene que este asunto se encuentra dentro de la órbita de las competencias de los Concejos municipales. Es decir, a pesar de que acepta que son éstas las entidades las que deben desarrollar dichos elementos del tributo, se contradice y considera que se vulnera el referido principio constitucional.

Posteriormente, el actor plantea su preocupación sobre los efectos prácticos de la disposición acusada, ya que, si bien, en su opinión, el concepto “ingresos varios” puede ser precisado por la entidad competente, de acuerdo con las competencias establecidas en la Constitución, pretende activar la presente acción para que la Corte determine la interpretación de la

norma y, por esta vía, obligar a los Concejos municipales para que ejerzan esa particular función con el fin de dirimir eventos confusos que podrían o no acontecer con la entrada en vigencia de la norma demandada, lo cual, a todas luces, escapa a la competencia de esta Corporación.

En consecuencia, esta Sala se inhibirá para proferir una decisión de fondo con respecto a la vulneración de los principios de legalidad y certeza del tributo al no existir un verdadero cargo de constitucionalidad que le permita a la Corte pronunciarse frente al mismo.

## 1. PROBLEMA JURÍDICO

El artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 adicionó un párrafo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983. La norma dispone que dentro de la base gravable para liquidar el impuesto de industria y comercio al sector financiero debe incluirse el rubro “ingresos varios”, y que en el caso de los comisionistas de bolsa dicha base gravable será la establecida para los bancos en los rubros pertinentes.

El actor considera que el artículo acusado vulnera lo dispuesto en los artículos 157 y 160 Superiores, por cuanto (i) se inobservó el principio de consecutividad en el trámite de la ley al haber introducido el texto de la disposición acusada en el segundo debate de las sesiones plenarias del Senado y Cámara, sin que éste fuera discutido por las Comisiones Terceras en sus sesiones conjuntas; y (ii) el contenido del artículo demandado no guarda relación alguna con los temas del proyecto aprobado.

Los intervinientes (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Departamento Nacional de Planeación, Secretaría Distrital de Hacienda, Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia, Bolsa de Valores de Colombia, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario), y el Ministerio Público solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición en razón a que durante el trámite de la norma acusada no se vulneró el principio de consecutividad ni de unidad de materia, pues si bien, la disposición acusada fue introducida en el segundo

debate, dentro de las discusiones del proyecto de ley el impuesto de industria y comercio fue un tema central, además el texto acusado guarda relación con el objetivo que persigue la Ley 1430 de 2010.

Para resolver los problemas jurídicos planteados la Sala estudiará: primero, el principio de consecutividad en armonía con el de identidad flexible, y segundo, el caso concreto.

## 5.5 EL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD

El principio de consecutividad, derivado del artículo 157 Superior, consagra la obligación de que todos los asuntos aprobados en una ley hayan sido debatidos por las comisiones permanentes de ambas cámaras y por sus plenarios. Esto no significa que cada una de las variaciones surgidas durante el trámite legislativo deban devolverse a primer debate para que surtan todo el proceso, sino que aquellos asuntos no tratados en lo absoluto durante las etapas previas, deban devolverse para que sean aprobados o discutidos por la comisión y/o plenaria que estudió el proyecto con anterioridad. Si ello no ocurre, entonces se entiende que esas disposiciones se encuentran viciadas de inconstitucionalidad por violación del artículo 157 de la Carta. De manera que el principio de consecutividad no se predica de los contenidos exactos de los artículos, sino de los asuntos o temas regulados en la ley que los contienen.

Así las cosas, para establecer si determinado asunto fue discutido desde el principio del procedimiento legislativo, será necesario estudiar en cada caso concreto si, ya sea en la exposición de motivos, en el informe de ponencia para primer debate o en el acta que consigna la discusión y aprobación en esa etapa, se encuentran referencias, discusiones o propuestas que se ocupen del mismo, esto es, sin tener que comprobar que cada disposición haya sido propuesta a redactada desde el inicio, tal cual como se aprobó finalmente.

En la sentencia C-648 de 2006<sup>14</sup>, la Corte resumió así la línea jurisprudencial en la materia hasta ese momento:

“En primer lugar, se recuerda que de conformidad con la decantada línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los principios de identidad y consecutividad –sintetizada en la sentencia C-208 de 2005, aprobada unánimemente por la Sala Plena<sup>15</sup>–, lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de

identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular´.

También precisó la Corte que en virtud del principio de consecutividad, ´tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto´ – punto en el cual se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004. Se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, ´es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad´. En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al Art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen<sup>16</sup>.

De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley. La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente”.

Igualmente, la sentencia C-942 de 2008<sup>17</sup> es muy ilustrativa en lo que respecta a la regla básica establecida por la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y contenido de los principios de consecutividad e identidad flexible. Señala que ésta ha definido el principio de identidad flexible como aquel que exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo

a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.<sup>18</sup> Y, advirtió que, en varias sentencias la Corte ha subrayado que en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores.

Recientemente, en sentencia C-141 de 2010<sup>19</sup>, en la cual se declaró inexecutable la Ley 1354 de 2009 mediante la cual se convocaba a referendo constitucional para permitir una segunda reelección del Presidente de la República, entre otras razones por la violación de los principios de consecutividad e identidad relativa, dispuso la Corte en relación con el principio de identidad, que:

“El principio de identidad es el nombre que se ha asignado a la exigencia contenida en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con el cual ningún proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarios. De esta forma se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución, sin embargo, éstas no podrán incluir temas nuevos<sup>20</sup>, es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones<sup>21</sup>. Desde este punto de vista deberá existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo<sup>22</sup>.

Resalta la Corte que la consideración de la identidad del proyecto discutido como principio rector del procedimiento legislativo es anterior a la Constitución de 1991. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, autoridad judicial encargada del control de constitucionalidad de la ley según encargo del texto constitucional de 1886, se había pronunciado con el objetivo de precisar que dentro del procedimiento legislativo no resultaban admisibles ningún tipo de modificaciones que alteraran el sentido original de las iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República; razón por la cual la máxima de identidad de contenido no era relativa como ocurre hoy en día, sino absoluta puesto que partía de la ilegitimidad de

cualquier decisión adoptada por el Legislador encaminada a modificar tales iniciativas.

Esta comprensión fue modificada por la Constitución de 1991, cuyo artículo 16023 prevé de manera expresa la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos de ley aún en el momento de llevar a cabo la discusión por parte de las Plenarias de las Cámaras, precepto que a su vez ha sido desarrollado por el artículo 178 RC24, de ahí que la jurisprudencia constitucional reciente lo denomine principio de identidad flexible o relativa.

Se ha entendido que al flexibilizar el procedimiento de formación de las leyes, se privilegia el principio democrático, pues de esta manera es posible la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de las cámaras “de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo”<sup>25</sup>.

También así lo entendió la Corte en Sentencia C-277 de 201126, al declarar exequible el párrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, que había sido demandado por supuesta vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad, en cuanto durante el cuarto debate se dispuso que además de la Superintendencia de Industria y Comercio, establecida como autoridad única en materia de protección de la competencia, la Aeronáutica Civil conservará sus facultades de protección de la competencia en su sector. Dijo la Corte en esa oportunidad que tal como se observa en la descripción hecha al trámite de la ley, durante los cuatro debates y, especialmente, durante las discusiones dadas en la Cámara de Representantes, se debatió la necesidad, pertinencia, conveniencia y constitucionalidad de centralizar la vigilancia, control e inspección de la libre competencia en cabeza de un solo ente, en este caso, de la Superintendencia de Industria y Comercio, con posiciones a favor y en contra de esa medida. Concluyó entonces que si bien con anterioridad al cuarto debate no se habló específicamente de la Aeronáutica Civil como autoridad en materia de competencia, la inclusión de la norma acusada responde a las discusiones surgidas durante el trámite sobre la centralización o no de esas facultades en materia de vigilancia, inspección y control de la libre competencia económica.

## 1. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

### 1. Trámite legislativo de la Ley 1430 de 2010

#### 1. Trámite surtido ante la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

a) El proyecto fue presentado el 15 de octubre de 2010, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón<sup>27</sup>. Fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 779 del 15 de octubre de 2010<sup>28</sup> y radicado con los números 124 de 2010 Cámara - 174 de 2010 Senado.

Al leer el texto del proyecto presentado ante la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta 779 del 15 de octubre de 2010, se observa que en el proyecto inicial presentado por el Gobierno no se incluía lo atinente a la modificación de los rubros que constituyen la base gravable para liquidar el impuesto de industria y comercio a cargo del sector financiero.

La exposición de motivos del proyecto señaló lo siguiente en relación con el objeto de la ley:

“EXPOSICION DE MOTIVOS...

El Gobierno Nacional presentó a consideración del honorable Congreso de la República, el pasado 20 de agosto, el Proyecto de ley 057 de 2010 Cámara, por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo, a través de una serie de mecanismos que incentiven el hecho de que los empleadores se formalicen, así como algunas medidas tendientes a incentivar la competitividad nacional e incrementar el recaudo tributario mediante la supresión de la sobretasa en materia de gas y energía eléctrica, así como la eliminación de la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos, respectivamente.

(...)

Atentamente,

Juan Carlos Echeverry Garzón ,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.”

(Subraya fuera de texto)

Como el mismo 15 de octubre de 2010 el Gobierno Nacional radicó mensaje de urgencia para el trámite del proyecto de ley 174 de 2010- Senado, 124 de 2010- Cámara, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad, solicitando que se dispusiera lo pertinente para la deliberación conjunta en las respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes, y al ser aceptada dicha solicitud por la Mesa Directiva, fue presentado el informe de ponencia para primer debate en las Comisiones Terceras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes con pliego de modificaciones. El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en las Comisiones Terceras de ambas Cámaras, presentado por sus respectivos ponentes<sup>29</sup> fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 932 del 19 de noviembre de 2010<sup>30</sup>. En el informe de ponencia se explicó:

“...Este proyecto puesto en consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional, consta de treinta y dos (32) artículos incluido el que se refiere a la vigencia y derogatorias.

Así mismo y en consideración de su contenido, a este proyecto le antecede la iniciativa gubernamental Proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara, por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo, el cual incluyó dentro de su articulado algunas medidas tendientes a incentivar la competitividad nacional e incrementar el recaudo tributario mediante la supresión de la sobretasa de energía eléctrica prevista en el párrafo 2º del artículo 211 del Estatuto Tributario en concordancia con el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, así como la eliminación de la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos, prevista en el artículo 158-3 del Estatuto Tributario, respectivamente.

Teniendo en cuenta el análisis de este proyecto se ha considerado conveniente por parte del Gobierno Nacional, discutir separadamente estas medidas, las cuales, de acuerdo con la finalidad de este proyecto de ley, pertenecen a un ámbito fiscal, el cual debe ser discutido desde una óptica en materia impositiva tendiente a materializar una serie de herramientas tendientes a mejorar el control y recaudo tributario, así como la competitividad en materia

industrial...

### 3. Pliego de modificaciones

Con la presente, los suscritos ponentes proponemos algunas modificaciones al texto publicado del presente proyecto de ley, unas de forma y de redacción, y otras de fondo, fruto del diálogo sostenido con el Gobierno Nacional, adicionando una serie de disposiciones en diferentes materias, así: (...) Supresión Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)... Productividad GMF, Sanción por Abuso de la Exención a Combustibles en Zonas de Frontera, Supresión Exención Grandes Consumidores de Combustibles en Zonas de Frontera, Base Gravable Impuesto al Patrimonio... Exclusión de IVA al servicio de acceso a Internet... Devolución con Garantía... Obligaciones tributarias de las asociaciones de hogares comunitarios y hogares infantiles... Levantamiento reserva... Declaración de derechos de explotación y gastos de administración... Corrección artículo 2° proyecto radicado... Modificación del artículo 9° del proyecto radicado. Ineficiencia de declaración de retención en la fuente, sin pago... Modificación del artículo 10, sobre información para efectos de control tributario... Sobre las sociedades de comercialización internacional... Eliminación estímulos al endeudamiento externo privado... Recaudación y Fiscalización de Regalías... Modificación del artículo para el reconocimiento de costos, deducciones e impuestos descontables..."

(Subraya fuera de texto)

b) La aprobación del proyecto fue anunciada previamente, conforme al artículo 8° del acto Legislativo 01 de 2003, en la sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República que tuvo lugar el 23 de noviembre de 2010, según consta en el acta número 3 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 166 del 7 de abril de 201131.

En esta sesión, la Sala pudo corroborar que uno de los ejes centrales en torno al cual giró la discusión del proyecto de ley, fue el atinente a la protección del usuario frente a los altos costos de las transacciones bancarias:

"Honorable Representante David Alejandro Barguil Assís:

Tres reflexiones sobre el tema; el Ministro de Hacienda cuando presentó este proyecto en las

sesiones conjuntas hace 15 o 20 días, planteó que esta iniciativa se hermanaba con un proyecto de ley que yo presenté y que ya discutimos en esta Comisión, que busca ponerle techos al costo de las tarifas de las transacciones bancarias y el Ministro explicaba que se hermanaba, porque si de un lado incentivábamos, por no decir que obligábamos a bancarizar al país, por otro lado tenía que haber algún tipo de mecanismo que permitiría que esas tarifas fueran para no utilizar la palabra controladas por lo menos, tuviéramos un mecanismo para evitar abusos de esas tarifas para los usuarios del sistema financiero; yo quiero que ese anuncio del Ministro se vuelva una realidad, porque no nos podemos quedar con anuncios; y si eso no se vuelve una realidad yo también anuncio mi voto negativo al proyecto de ley, porque Presidente, esta reforma y vuelvo a repetir más que incentivar, obliga a bancarizar y yo sí quiero que demos el debate enteramente no solo en la escalada en el cobro de servicios.

Cuando hablo de escalada en el pago de servicios, me refiero a que cada día nos cobran por nuevos productos. A mí antes no me cobraban por entrar a una oficina y hacer un retiro o por consultar el saldo; hoy nos cobran por eso y cada día están cobrando por un mayor número de productos en el sistema financiero de este país. Hoy vi una publicación de Asobancaria y me permito hacer una crítica; será que si es la Asobancaria de Colombia porque las reflexiones que ellos hacen parecen que no fueran de los costos y de los servicios financieros de este país, que claro que se han aumentado, que con cifras hemos demostrado que año tras año se ha aumentado muy por encima la inflación de este país; cifras escandalosas, el Internet y no lo digo yo, y no quiero utilizar palabras no autorizadas, pero he escuchado que Cabalo, asesor del Presidente en términos económicos, asegura que no se debe cobrar y aquí demostramos que el interés ha ido aumentando significativamente; que para que no se use la oficina, cada día se cobra más por los servicios que se prestan en la oficina y demostramos aquí que se han aumentado un veinti tanto por ciento en promedios de 2007 hasta 2010, pero el Internet también se ha aumentado. Si yo aumento el valor de uno, bajo el de otro para incentivar.

(...)

Honorable Representante Hernando José Padaui Álvarez:

aquí las personas mayores pueden recordar cómo eran los bancos en las ciudades; hoy de

cosas hay un gerente, un administrador; tenemos que plantear un ajuste; yo estoy de acuerdo con el Representante Barguil, conmigo no cuenten para este proyecto si no se hace un ordenamiento en este sentido, si no hay un techo o un control que al Congreso se le garantice las tarifas que cobre el sector financiero por operaciones.

(...)

Honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:

(...)

El tema de industria y comercio recoge algunas inquietudes de la Federación de Municipios; este tema de industria y comercio se debe causar en el municipio donde se desarrolla la actividad temas concretos y que se presentan propuestas y que yo en este sentido tomo algunas recomendaciones que da la Federación de Municipios. La actividad industrial podría ser otra de las propuestas: A partir del 1º de enero de 2011, intégrese el impuesto de avisos y tableros en el impuesto de industria y comercio y para tal fin los concejos municipales deberán incrementar sus tarifas en un 10%. Hay que darles herramientas a los concejos, a los municipios para que ellos sean gestores y arbitren sus propios recursos; hay muchas actividades que nosotros vemos en nuestros municipios, actividades de carácter industrial, actividades de servicios, ventas directas al consumidor, está el transporte, el servicio de televisión, el servicio de telefonía móvil y que le entra a los municipios.

(...)

Honorable Representante Hernando José Padaui Álvarez:

Yo resumo en unos puntos a lo que queremos llegar en una discusión sana y que no se trata de entorpecer las iniciativas del Gobierno, sino que haya un sentido lógico de conservación del interés general ante el interés particular que puede conllevar a una decisión legislativa en ese sentido de una unificación de criterios en el establecimiento de gravámenes y en las excepciones de gravámenes, no podemos crear impuestos y excepcionar con proyectos de ley diferentes y aislados.

Definición de los costos financieros de las entidades financieras; no estamos en contra de la bancarización, es un mecanismo de control, un mecanismo de seguridad en la medida que no

sea oneroso para el usuario, que sea justo y equitativo (...) hoy vemos cómo se cobran hasta 2, 3 o 4 veces por encima de la inflación operaciones que tienen unos costos muy mínimos y que la tasa retributiva social que las entidades financieras, hoy por lo menos están mostrando a la luz del día es menor, las oficinas son más pequeñas; cada vez es más difícil el acceso a los bancos, cada vez hay más cola porque vemos un cajero por cada mil usuarios que hacen las colas; la tasa social retributiva es menor.

(...)

Honorable Representante David Alejandro Barguil Assis:

Señor Ministro, quiero contarle las reflexiones que planteé antes de su llegada, que nos parecen de suma importancia para sacar adelante esta iniciativa, pero también para que esta pueda servir integralmente en la defensa de los intereses de los usuarios de los servicios financieros de este país.

(...)

desde el 2006 hasta la fecha, los distintos servicios y productos a través de la banca han ido aumentando considerablemente. Demostramos que han aumentado muy por encima de la inflación, no es cierto lo que se nos planteó de que se ha tratado de subir estos servicios como los servicios que se prestan en la oficina para desincentivar el uso de la oficina y favorecer el uso del cajero automático o del Internet, es responsabilidad suya señor Ministro y de este Gobierno y de nosotros en este Congreso, de salir a defender los intereses de los usuarios de los servicios financieros, y de nosotros en este Congreso de salir a defender los intereses de los usuarios.

(...)

también le pedimos que de la misma manera el Gobierno nos ayude a liderar a través de ese proyecto de ley o de una iniciativa que usted planteé o de lo que han planteado mis compañeros que han enriquecido enormemente el debate, con distintas propuestas de lo que resolvamos Ministro, también la defensa de los intereses de los usuarios que están siendo tan afectados por los altos costos de los servicios financieros.

(...)

Honorable Senador Germán Villegas Villegas:

En el orden de ideas que ha dejado sentado aquí el Representante Barguil, a mí me parece encomiable y les propongo formalmente a los Senadores y Representantes, que coloquemos un artículo porque lo que usted dice es de una buena intención, pero se queda ahí, creo que a los bancos hay que encasillarlos y meterlos en cintura y forzarlos o si no no se hace nada, eso por la vía del libre albedrío, de la voluntad no se hace nada.

(...)”

En efecto, el proyecto fue discutido y aprobado con modificaciones, por los miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, durante la sesión del 24 de noviembre de 2010, tal y como consta en el Acta número 4 de esa misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso No. 166 del 7 de abril de 201132.

Cabe anotar que durante el debate y aprobación del proyecto de ley 174 de 2010- Senado y 124 de 2010- Cámara en la sesión antes referida, se aprobó la siguiente proposición:

“Base gravable de las empresas de servicios temporales. La base gravable de las empresas de servicios temporales para los efectos del impuesto de industria y comercio serán los ingresos brutos, entendiendo por estos el valor del servicio de colaboración temporal menos los salarios, seguridad social, parafiscales, indemnizaciones y prestaciones sociales de los trabajadores en misión...

Firman los Representantes Ponentes y Senadores Ponentes”

En torno al tema del impuesto de industria y comercio, esta Sala pudo constatar que en esta misma sesión conjunta de las Comisiones Terceras Permanentes, el Representante a la Cámara León Darío Ramírez Valencia dejó planteada la necesidad de abordar su análisis en debates posteriores, en los siguientes términos:

“...Muchas gracias, señor Presidente. Yo reitero y se trató en el día de ayer en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara, mediante algunas propuestas que se han venido sugiriendo por parte de los entes territoriales a través de las secretarías de Hacienda, y esto no solo

para los pequeños municipios de categorías 5 y 6. Señor Presidente, entonces yo creo que quede ahí en el acta a ver si para próximos debates consideramos que es necesario dejar constancias que se deberían discutir el contenido relacionado con impuestos territoriales, más exactamente de sujetos pasivos de predial, industria y comercio, territorialidad del ICA, régimen de exenciones que requieren igualmente ser ajustados a la realidad tributaria actual en procura de proteger los recursos de los municipios. Sigo insistiendo y lo voy a debatir durante el tiempo que esté en la Comisión y en el Congreso, a los municipios hay que darles herramientas para que no dependamos siempre del sistema general de participación, que están abiertas para próximos debates.

Que quede constancia en el acta. Muchas gracias, señor Presidente.”

c) Para rendir ponencia en segundo debate en la Cámara de Representantes se designaron a los representantes Angel Custodio Cabrera (Coordinador Ponente), Felipe Fabián Orozco Vivas, Raymundo Méndez Bechara, José Joaquín Camelo Ramos, Orlando Clavijo Clavijo, Miguel de Jesús Arenas Prada, Jorge Hernán Mesa Botero y León Darío Ramírez Valencia. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1052 del 7 de diciembre de 201033, la cual fue acompañada de un pliego de modificaciones con el fin de lograr el objetivo del proyecto que presentó el Gobierno: dotar de mayor competitividad y control al sistema tributario colombiano<sup>34</sup>.

d) La aprobación del proyecto fue anunciada previamente, conforme al artículo 8° del acto Legislativo 01 de 2003, en la Sesión Plenaria que tuvo lugar el 13 de diciembre de 2010, según consta en el acta número 40 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 116 del 23 de marzo de 201135.

e) El proyecto fue discutido y aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, en la sesión que tuvo lugar el 14 de diciembre de 2010, según consta en el Acta No. 41 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 213 del 28 de abril de 201136.

Tal y como puede observarse a folio 376 del cuaderno de pruebas No. 2, en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes se incluyó, entre otras, la siguiente proposición como artículo nuevo:

“Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 14 del 83.

Parágrafo. Mientras la base gravable contemplada por el sector financiero aquí prevista, formará parte de los ingresos varios para los comisionistas de bolsa, la base impositiva será la establecida para los bancos en este artículo en los rubros pertinentes”.

La anterior proposición junto a los demás artículos nuevos fueron aprobados unánimemente por la Plenaria de la Cámara de Representantes<sup>37</sup>, cuyo texto definitivo fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1143 del 29 de diciembre de 2010<sup>38</sup>.

f. Para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República se designaron a los senadores Fuad Ricardo Char Abdala, Camilo Sánchez Ortega, Arleth Casado de López, José Darío Salazar Cruz, Germán Villegas Villegas, Manuel Julián Mazenet, Gabriel Zapata Correa, Bernardo Miguel Elías Vidal, Piedad Zucardi de García, Aurelio Iragorri Hormaza y Juan Mario Laserna Jaramillo. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1038 del 6 de diciembre de 2010<sup>39</sup>, la cual fue acompañada de un pliego de modificaciones con el fin de lograr el objetivo del proyecto que presentó el Gobierno: dotar de mayor competitividad y control al sistema tributario colombiano<sup>40</sup>.

g) La aprobación del proyecto fue anunciada previamente, conforme al artículo 8° del acto Legislativo 01 de 2003, en la Sesión Plenaria que tuvo lugar el 14 de diciembre de 2010, según consta en el acta número 33 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 78 del 10 de marzo de 2011<sup>41</sup>.

h) El proyecto fue discutido y aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, en la sesión que tuvo lugar el 15 de diciembre de 2010, según consta en el Acta No. 34 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 80 del 11 de marzo de 2011<sup>42</sup>. El texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el 15 de diciembre de 2010, se encuentra en la Gaceta del Congreso No. 1118 del 22 de diciembre del mismo año.<sup>43</sup>

Frente a la inclusión del rubro ingresos varios para determinar la base gravable del impuesto

de industria y comercio al sector financiero y establecer estos mismos parámetros para liquidar la base gravable de los comisionistas de bolsa, no hay una referencia expresa al respecto.

## 1. Aprobación del Informe de la Comisión Accidental de Conciliación

Para efectos de conciliar los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se designó una comisión de conciliación integrada por los senadores Camilo Armando Sánchez Ortega, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Fuad Char Abdala, Bernardo Miguel Elías Vidal, Carlos Ramiro Chavarro Cuellar; y por los representantes Angel Custodio Cabrera, Felipe Fabián Orozco, José Joaquín Camelo, Carlos Alberto Cuenca Chaux y David Alejandro Barguil Assis, quienes presentaron un informe de conciliación, publicado en las Gacetas del Congreso No. 1103 y 1104 del 15 de diciembre de 2010, en el que se mantuvo la adición de un párrafo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983, así:

“Artículo 52. Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983, así:

En Sesión Plenaria del Senado de la República, realizada el 16 de diciembre de 2010, Acta número 35 de la misma fecha, Gaceta No. 81 del 14 de marzo de 2011<sup>45</sup>, fue considerado y aprobado el informe de conciliación presentado por la Comisión Accidental de Mediación, y previo su anunció en la sesión plenaria ordinaria correspondiente al 15 de diciembre de 2010, según Acta No. 3446, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1103 del 15 de diciembre 2010<sup>47</sup>

La aprobación se dio en los siguientes términos:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente informe de conciliación.

Proyecto de ley número 174 de 2010 Senado, 124 de 2010 Cámara, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

Por Secretaría, se da lectura al Informe de Mediación que acordaron las comisiones designadas por los Presidentes de ambas corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación Proyecto de ley número 174 de 2010 Senado, 124 de 2010

Cámara, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 174 de 2010 Senado, 124 de 2010 Cámara; cierra su discusión y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría, se informa el siguiente resultado:

Por el Sí        50

Por el No        3

Total        53 votos

Votación Nominal al Informe de Conciliación del Proyecto de ley número 174 de 2010 Senado, 124 de 2010 Cámara por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”

En sesión plenaria de la Cámara de Representantes, realizada el 16 de diciembre de 2010, fue considerado y aprobado el informe de conciliación presentado por la Comisión Accidental de Mediación, según consta en el Acta No. 43 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1104 del 15 de diciembre de 201048. La aprobación se realizó previo su anuncio en la sesión plenaria ordinaria del 15 de diciembre de 2010, según Acta No. 42 de la misma fecha, la cual consta en la Gaceta del Congreso No. 287 del 20 de mayo de 201149

La aprobación se llevó a cabo así:

“Sigamos leyendo los informes de conciliación, señor Secretario.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Tercer informe de conciliación. Proyecto de Ley 124 de 2010 Cámara, 174 de 2010 Senado, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. Publicada en la Gaceta del Congreso 1104 de 2010. El informe de conciliación es como sigue:

Los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión de conciliación nos permitimos someter por su digno intermedio a consideración de las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de ley del asunto, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras y una vez analizado su contenido, decidimos proponer el siguiente texto que, en opinión de los acá suscritos, supera las divergencias entre las dos corporaciones. El texto acoge los artículos 1°, 2°, 9°, 11,18, 25, 26, 32, 33, 36, 39, 45, 46, 51 del texto aprobado en la Plenaria del honorable Senado de la República. Se acogieron 14 artículos nuevos aprobados en ambas Plenarias, así como dos artículos nuevos aprobados por el Senado...

Conciliación

Diciembre 16 de 2010

Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 124 de 2010

se dictan normas tributarias de control y para la competitividad

Tipo de mayoría: simple (72)

Sí: 85

Amaya García Claudia

Amin Scaf Miguel

Cabrera B. Ángel C.

(...)

No: 3

Arias Castillo Wilson

Hernández Hernando

Pinilla P. Alba Luz

Abstiene: 0

Excusados: 0

RCS-4251

Registro manual para votaciones

Conciliación

Tema a votar: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 124 de 2010

Sesión Plenaria: jueves, 16 de diciembre de 2010

Sí

Rodríguez Rengifo Roosevelt

Abril Jaimes Camilo Andrés

Ramírez Orrego Marta Cecilia

Eljaude Gutiérrez Issa

Madrid Hodeg Rafael Antonio

Padauí Álvarez Hernando José

Burgos Ramírez Didier

Osorio Aguiar Carlos Edward

Correa Mojica Carlos Arturo

Díazgranados Abadía Eduardo A.

Clavijo Clavijo Orlando Alfonso

Acta número 43 de 2010

(diciembre 16)

Nota aclaratoria

Se aclara por parte de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, que el resultado de la votación electrónica y manual adjunto, Inf. de Conciliación al P. L. 124 de 2010, se dictan normas tributarias de control y para la competitividad, es: por el Sí 97, por el No 3.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga:

Continuemos, señor Secretario.

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez:

Ha sido aprobada el acta de conciliación con la aclaración hecha”.

1. No se vulneró el principio de consecutividad en armonía con el de identidad flexible, en la aprobación de la norma acusada.

Aplicadas las anteriores reglas al asunto bajo revisión y observando el trámite surtido para la aprobación de la Ley 1430 de 2010, considera la Corte que en el trámite del artículo 52 de

esa ley se respetaron los principios de consecutividad en armonía con el de identidad flexible.

5.6.2.1 En cuanto al principio de consecutividad, encuentra esta Sala que el trámite de la norma acusada cumplió con los tres requisitos creados por la jurisprudencia para que se entienda satisfecho<sup>50</sup>: (i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicione, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.

Para iniciar, es importante señalar que el artículo 160 Superior, autoriza a las Plenarias de las respectivas Cámaras para que introduzcan las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias. El ejercicio de la anterior facultad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 5 de 1992<sup>51</sup> no implica que el proyecto de ley tenga que ser discutido nuevamente en la Comisión Permanente en la cual tuvo su origen.

Ahora, frente al reproche constitucional que formula el actor en contra del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, circunscrito a que esta norma no figuraba en el texto aprobado por las Comisiones Terceras del Senado y Cámara en sesión conjunta y que sólo fue incluida en la Plenaria de la Cámara de Representantes sin que guardara conexidad con el proyecto de ley, esta Sala encuentra infundado su inconformismo por las siguientes razones:

5.6.2.1.1 El proyecto de ley “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad” surtió el primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Terceras del Senado y Cámara. Según consta en el acta número 3 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 166 del 7 de abril de 2011 uno de los temas que se abordaron fue el del impuesto de industria y comercio, el cual inicialmente se plasmó en uno de los artículos que hoy integran la Ley 1430 de 2010 referido a la base gravable de las empresas de servicios temporales. Posteriormente, a la aprobación de esta proposición en el primer debate conjunto de las Cámaras, se evidencia que el Representante a la Cámara León Darío Ramírez Valencia dejó planteada la necesidad de abordar el análisis del tema del

impuesto de industria y comercio en los siguientes debates, así:

“...Muchas gracias, señor Presidente. Yo reitero y se trató en el día de ayer en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara, mediante algunas propuestas que se han venido sugiriendo por parte de los entes territoriales a través de las secretarías de Hacienda, y esto no solo para los pequeños municipios de categorías 5 y 6. Señor Presidente, entonces yo creo que quede ahí en el acta a ver si para próximos debates consideramos que es necesario dejar constancias que se deberían discutir el contenido relacionado con impuestos territoriales, más exactamente de sujetos pasivos de predial, industria y comercio, territorialidad del ICA, régimen de exenciones que requieren igualmente ser ajustados a la realidad tributaria actual en procura de proteger los recursos de los municipios. Sigo insistiendo y lo voy a debatir durante el tiempo que esté en la Comisión y en el Congreso, a los municipios hay que darles herramientas para que no dependamos siempre del sistema general de participación, que están abiertas para próximos debates.

Que quede constancia en el acta. Muchas gracias, señor Presidente.”

(Subraya y negrilla fuera de texto)

5.6.2.1.2 Por otro lado, es pertinente recordar que uno de los objetivos del proyecto de ley 174 de 2010 Senado y 124 de 2010- Cámara es “materializar una serie de herramientas tendientes a mejorar el control y recaudo tributario”, en este orden de ideas, esta Sala puede colegir que la modificación de la base gravable del impuesto de industria y comercio al sector financiero incluyendo el rubro de ingresos varios, lo cual se hace extensivo para los comisionistas de bolsa, guarda conexidad con el fin propuesto en el proyecto.

Lo anterior se encuentra relacionado con la preocupación que evidenciaron muchos congresistas durante el primer debate conjunto, en el sentido de buscar estrategias para proteger al usuario financiero, cuyas intervenciones se encuentran en el acápite primero del estudio del caso concreto.

Siguiendo adelante con el presente análisis, es importante señalar que una vez aprobado el texto del proyecto de ley con pliego de modificaciones se surtió el debate del mismo en las respectivas plenarias del Senado y Cámara.

Específicamente el texto debatido en Cámara incluyó unos artículos nuevos, dentro de los cuales se encuentra el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010:

“ARTÍCULO 52. Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 14 de 1983, así:

PARÁGRAFO. Dentro de la base gravable contemplada para el sector financiero, aquí prevista, formaran parte los ingresos varios. Para los comisionistas de bolsa la base impositiva será la establecida para los bancos de este artículo en los rubros pertinentes”.

A juicio de la Sala, este artículo guarda relación con lo expresado por las Comisiones Terceras en sesión conjunta, en la cual se abordó el tema del impuesto de industria y comercio, lo cual va ligado con la preocupación que manifestaron la mayoría de los congresistas durante el primer debate del proyecto acerca de la necesidad de buscar estrategias para proteger al usuario financiero y, en particular, con el fin de lograr un fortalecimiento fiscal.

A la luz de lo hasta aquí expuesto, no es suficiente entonces que el actor alegue que el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 sólo se incluyó en el segundo debate de las plenarias, pues se reitera, el legislador está facultado para hacerlo. Con respecto a la conexidad que el actor aduce no guarda el artículo acusado con el resto del proyecto de ley, esta Sala considera que teniendo en cuenta el objeto del proyecto, así como el planteamiento del tema de industria y comercio por uno de los representantes como por los argumentos generales que expusieron los congresistas en la sesión conjunta de primer debate, no puede concluirse que es un artículo que no guarda ninguna relación temática con la ley aprobada. En consecuencia, no existen argumentos contundentes para entender que el legislativo se excedió en su facultad de adición del proyecto de ley que tramitó.

Frente a los requisitos exigidos para acreditar el cumplimiento de los principios de consecutividad en armonía con el de identidad flexible se evidencia que (i) el artículo 52 acusado guarda relación temática con lo debatido y aprobado en sesión conjunta por las Comisiones Terceras de las Cámaras; (ii) no es un tema no tratado o no aprobado en primer debate; sumado a que cumplió con los debates reglamentarios; y (iii) fue objeto de

conciliación por parte de la Comisión Accidental que se conformó para unificar el texto del proyecto, hoy ley de la República.

Agregado a lo anterior, como quedó expuesto en la parte considerativa, estos principios constitucionales se realizan en la medida en que se efectúen los debates exigidos en torno a los temas que contiene un determinado proyecto de ley y no sobre cada artículo individualmente considerado.

En este caso, el tema fue propuesto en sesiones conjuntas lo cual dio origen a su inclusión como artículo nuevo en la plenaria de la Cámara. Posteriormente, el artículo cuestionado fue incluido en el informe del texto conciliado con plena validez, a la decisión de las plenarios de ambas Cámaras, cuyos parlamentarios con anterioridad habían conocido el texto aprobado por la Comisión de Conciliación en el cual se incluyó la norma acusada y decidieron no objetarla durante el debate y antes de que el informe se sometiera a votación.

Así las cosas, la Sala concluye que sí existe identidad entre la norma acusada y la esencia y objeto de la ley, pues la adición realizada es perfectamente válida dentro del principio democrático y de libertad de configuración normativa del legislador, y que no hace del proyecto uno absolutamente distinto al hasta ese momento concebido.

Por las anteriores razones, la Corte considera que el cargo por vicios de procedimiento formulado en la demanda no está llamado a prosperar. La norma se declarará exequible, por el cargo analizado en este acápite.

## 1. DECISION

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

**RESUELVE**

**PRIMERO.-** Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo

fundado en la violación del principio de legalidad y certeza del tributo, en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, por los cargos analizados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 "Impuesto de Industria y Comercio al sector financiero (...)

Artículo 42º.- La base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado en la presente Ley se establecerá por los Concejos Municipales o por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, de la siguiente manera:

1. Para los Bancos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

a. Cambios posición y certificado de cambio

b. Comisiones de operación en moneda nacional de operaciones en moneda extranjera

d. Rendimiento de inversiones de la Sección de Ahorros.

e. Ingresos varios.

f. Ingresos en operaciones con tarjetas de crédito.

1. Para las Corporaciones Financieras, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

a. Cambios posición y certificados de cambio.

b. Comisiones de operaciones en moneda nacional.

c. de operaciones en moneda extranjera.

d. Intereses de operación en moneda nacional

e. de operaciones en moneda extranjera .

f. de operaciones con entidades públicas.

g. Ingresos varios.

1. Para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

a. Intereses

b. Comisiones

c. Ingresos varios

d. Corrección monetaria, menos la parte exenta.

1. Para Compañías de Seguros de Vida Generales y Compañías reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de los mismos retenidos;

2. Para Compañías de Financiamiento Comercial, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

a. Intereses

b. Comisiones

c. Ingresos varios

1. Para Almacenes Generales de Depósitos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

a. Servicio de Almacenaje en bodega y silos.

b. Servicios de Aduana.

c. Servicios varios.

d. Intereses recibidos.

e. Comisiones recibidas

f. Ingresos varios

1. Para sociedades de Capitalización, los ingresos operacionales anuales representados en lo siguientes rubros:

a. Intereses

b. Comisiones

c. Dividendos

d. Otros rendimientos financieros.

1. Para los demás establecimientos de crédito, calificados como tales por las Superintendencia Bancaria y entidades financieras definidas por la ley, diferentes a las mencionadas en los numerales anteriores, la base impositiva será la establecida en el numeral 1 de este artículo en los rubros pertinentes.

8. Para el Banco de la República los ingresos operacionales anuales señalados en el numeral 1 de este artículo, con exclusión de los intereses percibidos por los cupos ordinarios y extraordinarios de crédito concedidos a los establecimientos financieros, otros cupos de crédito autorizados por la Junta Monetaria, líneas especiales de crédito de fomento y préstamos otorgados al Gobierno Nacional”.

2 “Impuesto de industria y comercio al sector financiero (...)

Artículo 207º.- La base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado en el artículo anterior se establecerá por los Concejos Municipales o por el Concejo del Distrito Especial de

Bogotá, de la siguiente manera:

1. Para los bancos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Cambios.

B. Comisiones.

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera

C. Intereses.

de operaciones con entidades públicas.

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera.

D. Rendimiento de inversiones de la Sección de Ahorros.

E. Ingresos en operaciones con tarjetas de crédito.

2. Para las corporaciones financieras, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Cambios.

Posición y certificados de cambio.

B. Comisiones.

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera.

C. Intereses.

de operaciones en moneda Nacional.

de operaciones en moneda extranjera.

de operaciones con entidades públicas.

D. Ingresos varios.

3. Para las corporaciones de ahorro y vivienda, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Intereses.

B. Comisiones.

C. Ingresos varios.

D. Corrección monetaria, menos la parte exenta.

4. Para compañías de seguros de vida, seguros generales y compañías reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de las primas retenidas.

5. Para compañías de financiamiento comercial, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Intereses.

B. Comisiones.

6. Para almacenes generales de depósito, los ingresos operacionales representados en los siguientes rubros:

A. Servicio de almacenaje en bodega y silos.

B. Servicios de aduana.

C. Servicios varios.

D. Intereses recibidos.

E. Comisiones recibidas.

F. Ingresos varios.

7. Para sociedades de capitalización, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A. Intereses.

B. Comisiones.

C. Dividendos.

D. Otros rendimientos financieros.

8. Para los demás establecimientos de crédito, calificados como tales por la Superintendencia Bancaria y entidades financieras definidas por la Ley, diferentes a las mencionadas en los numerales anteriores, la base impositiva será la establecida en el numeral 1 de este artículo en los rubros pertinentes.

9. Para el Banco de la República los ingresos operacionales anuales, señalados en el numeral 1 de este artículo, con exclusión de los intereses recibidos por los cupos ordinarios y extraordinarios de crédito concedidos a los establecimientos financieros, otros cupos de crédito autorizados por la Junta Monetaria, líneas especiales de crédito de fomento y préstamos otorgados al Gobierno Nacional”.

3 Corte Constitucional, sentencia C-992 del 12 de octubre de 2004. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

4 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

5 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

8 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

9 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

10 Ver folio 17 del cuaderno principal.

11 Ver folios 19 y 22 de la demanda (Cuaderno principal)

12 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

13 Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

14 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 En la sentencia C-208 de 2005, la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 “Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”; en dichos incisos se regulaba el mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las corporaciones públicas. Esta figura no había sido incluida en el proyecto inicial sometido a consideración del Senado, y el tema específico del voto preferente no fue debatido ni en la Comisión ni en la Plenaria de esta Corporación, aunque algunos Senadores sí habían expresado su criterio sobre el mecanismo y radicaron una constancia sobre el mismo, si bien no presentaron una proposición formal para incluirlo en el articulado del proyecto y someterlo formalmente a discusión y decisión. Luego el tema fue introducido mediante proposición en la Comisión Primera de la Cámara, y aprobado tanto en la Comisión como en la plenaria de dicha corporación, para luego ser incluido por la comisión accidental de conciliación en el texto finalmente aprobado por las plenarias. El problema jurídico que se planteó la Corte, que resulta pertinente para el presente proceso, fue el de “determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene la demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía ser incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula legislativa durante la primera vuelta”.

17 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

18 Ver sentencias C-1147 de 2003, C-305 de 2004 y C-376 de 2008.

19 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

20 Sentencias C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-669 de 2004 y C-809 de 2007.

21 Sentencias C-226 de 2004, C-724 de 2004, C-706 de 2005 y C-754 de 2004.

22 Sentencia C-178 de 2007.

23 El inciso segundo recita: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

24 El cual señala: “Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente”.

25 Sentencia C-305 de 2004.

26 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

27 Ver folio 18 del cuaderno de pruebas No. 1

28 Ver folios 6 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 1

29 Senadores Fuad Ricardo Char Abdala (Coordinador Ponente), Camilo Armando Sánchez Ortega, Arleth Patricia Casado, José Darío Salazar Cruz, Germán Villegas Villegas, Manuel Julián Mazenet Corrales, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Bernardo Miguel Elías Vidal, Piedad del Socorro Zucardi, Aurelio Iragorri Hormaza y Juan Mario Laserna Jaramillo. Representantes Ángel Custodio Cabrera (Coordinador Ponente), Felipe Fabián Orozco Vivas, Raymundo Méndez Bechara, José Joaquín Camelo Ramos, Orlando Clavijo Clavijo, Miguel de Jesús Arenas Prada, Jorge Hernán Mesa Botero y León Darío Ramírez Valencia.

30 Ver folios 6 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 2

31 Ver folio 54 del cuaderno de pruebas número 1. “Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representantes Ángel Custodio Cabrera Báez:

Siguiente punto del orden del día señora Secretaria.

Secretaria Comisión Tercera de la Cámara:

Segundo punto, anuncio proyectos de ley para primer debate:

Proyecto de ley número 124 de 2010 Cámara, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

Proyecto de ley número 057 de 2010 Cámara, por la cual se expide la ley de formalización y primer empleo acumulado con los proyectos de ley; 003 de 2010 Cámara, 008 de 2010 Cámara, 027 de 2010 Cámara, 030 de 2010 Cámara, 031 de 2010 Cámara, 052 de 2010 Cámara y 011 de 2010 Senado.

Estos son los proyectos de ley, que por su orden han sido anunciados para ser debatidos y votados el día de mañana miércoles 24 de noviembre de 2010, tal como lo exige el artículo 8º del Acto Legislativo 01 del 2003, en sesión conjunta a las 9 de la mañana”

32 Ver folios 79-113 del cuaderno de pruebas No. 1.

33 Ver Folios 134-157 del cuaderno de pruebas No. 1

34 Ver folio 142 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 1

35 Ver folio 134 y 135 del cuaderno de pruebas No. 1. “PROYECTOS PARA SEGUNDO DEBATE (sic) por medio de la cual se dictan Normas Tributarias de Control y para la competitividad de ponencia para segundo debate...Señor Presidente, han sido anunciados los Informes de Conciliación, más temas proyectos de ley para ser discutidos y votados en la sesión de mañana 14 de diciembre o en la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de acto legislativo”.

36 Ver folios 308 y 313 del cuaderno de pruebas No. 2

37 Ver folios 377 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 2.

38 Ver folios 404-416 del cuaderno de pruebas No. 2

39 Ver Folios 334 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 3

41 Ver folio 289 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 3. "Proyectos con ponencia para Segundo Debate...Proyecto de ley número 174 de 2010 Senado, 124 de 2010 Cámara, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad...Todos estos proyectos están debidamente publicados en la Gaceta del Congreso, están leídos señor Presidente los proyectos y anunciados para la próxima sesión...".

42 Ver folios 101-138 del cuaderno de pruebas No. 3

43 Dicha Gaceta no fue allegada por los Secretarios Generales de las Cámaras. Sin embargo, el despacho del magistrado sustanciador tuvo acceso a ésta a través de la página de internet [http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3) el 11 de mayo de 2012, 8:15 a.m.

44 Ver folio 316 del cuaderno de pruebas No. 3.

45 Ver folios 190-204 del cuaderno de pruebas No. 3

46 Ver folio 138 del cuaderno de pruebas No. 3 "...Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se da lectura a los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión...Proyecto de ley número 174 de 2010 Senado, 124 de 2010 Cámara, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".

47 Ver folios 306 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 3

48 Ver folio 418 del cuaderno de pruebas No. 2

49 Ver folio 455 y 606 del Cuaderno de pruebas No. 2. "... Se anuncian los siguientes proyectos para Sesión Plenaria del día 16 de diciembre del 2010, según el Acto Legislativo número 1 de julio 3 de 2003 en su artículo 8º... Proyecto de ley número 124 de 2010 Cámara- 174 de 2010 Senado, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".

50 Ver sentencia C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

51 ARTÍCULO 178. MODIFICACIONES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente (...)