

Sentencia C-370/04

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad por vicios de forma

La Corte ha precisado que dicho término “impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado”.

LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Exenciones en materia de nuevos cultivos de tardío rendimiento

EXENCION TRIBUTARIA-Iniciativa del Gobierno

EXENCION TRIBUTARIA-Manifestación del aval del Gobierno aunque no exista prueba escrita

UNIDAD TEMATICA EN PROYECTO DE LEY-Modificaciones o artículos nuevos en el segundo debate se analizan respecto del tema que se tradujo en el cambio del título del proyecto

Dado que la modificación del objeto del proyecto de ley se efectuó durante el primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, la unidad temática exigida a las modificaciones o a los artículos nuevos que se introduzcan durante el segundo debate debe analizarse no en relación con el tema inicial del proyecto presentado por el gobierno sino en relación con el que dichas comisiones determinaron y que se tradujo en el cambio del título del proyecto de ley convertido en “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Propósitos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Observancia respecto del título del proyecto finalmente adoptado

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA E IDENTIDAD TEMATICA-Distinción

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

PROYECTO DE LEY-Requisitos para convertirse en ley

TRAMITE LEGISLATIVO-Principios para el desarrollo

PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Debates reglamentarios

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

En lo que se refiere concretamente al principio de publicidad la Corte en Sentencia, hizo un completo análisis del alcance que este tiene en el trámite legislativo, al tiempo que hizo particular énfasis en el necesario conocimiento previo a la votación de los textos sometidos a consideración de los parlamentarios como requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria. La Corte hizo énfasis en que i) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario, ii) que el principio de publicidad no puede considerarse un derecho subjetivo del cual puedan disponer libremente los congresistas, sino una garantía institucional de representación efectiva para los asociados por lo que , esta garantía prevalece aun cuando las mayorías y las minorías parlamentarias deciden aprobar un texto desconocido, iii) el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir; iv) En cuanto a las proposiciones de enmienda o a las proposiciones aditivas que se presenten por los parlamentarios ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso exigen su publicación previa en la referida Gaceta, pero sí su lectura íntegra previamente a la votación (artículos

125 y 133 del Reglamento del Congreso); vi) que la jurisprudencia atendiendo la flexibilidad que la nueva Carta quiso introducir al debate parlamentario, ha aceptado que dichas proposiciones pueden llegar a conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la Gaceta del Congreso, aunque este requisito no es exigido; por su lectura oral antes de ser debatidas y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por éstos; Y que vii), no basta que se informe que existen unas proposiciones, sino que el conocimiento de las mismas debe recaer sobre su contenido expreso y completo.

PROYECTO DE LEY-Modificaciones del título y contenido del proyecto inicial durante el primer debate surtido conjuntamente

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Lectura de proposición previa a votación

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Violación por no lectura de proposición aditiva previa a votación, ni haber sido reproducidas ni distribuidas previamente

LEY-Sujeción al procedimiento previsto en la Constitución

TRAMITE LEGISLATIVO-Debate y votación

El Congreso de la República tiene dentro del trámite legislativo el deber no sólo de votar las iniciativas legislativas sino de debatirlas de forma suficiente con el fin de que esa representación popular tenga una verdadera efectividad en el Estado social de derecho y se garanticen de esa manera el principio democrático y los principios de transparencia y publicidad que deben informar la actividad legislativa.

TRAMITE LEGISLATIVO-Elusión del debate y votación

TRAMITE LEGISLATIVO-Vicio de inconstitucionalidad por elusión/PROYECTO DE LEY-Vicio de inconstitucionalidad por elusión

La elusión en que incurren las diferentes células legislativas atenta contra la supremacía de la Constitución, norma fundamental del Estado que se erige en el marco supremo y último

para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. De ahí que las normas dictadas por el Congreso contrariando lo dispuesto en la Constitución, esto es, eludiendo los deberes que le fueron asignados dentro de los trámites fijados en ella para ese efecto, carecen de validez. Lo contrario sería prohiar la existencia de este tipo de vicios en el trámite legislativo atentatorios de la esencia de la función del Congreso y del principio democrático en menoscabo de la jerarquía de la Carta Política como norma normarum del sistema normativo colombiano.

#### TRAMITE LEGISLATIVO-Modalidades del vicio de inconstitucionalidad por elusión

El vicio de inconstitucionalidad por elusión, en principio, puede tener dos modalidades, la primera, de carácter formal y la segunda, de carácter material. En el primer evento en alguna de las células legislativas se evade el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite para un momento posterior. Por el contrario, en la elusión material, aún cuando se surte formalmente debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias omiten su deber de pronunciar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa que si bien guarda relación con la materia del proyecto, su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, casos en los cuales la propuesta (separable o autónoma) tiene que ser negada o aprobada respecto de su contenido. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992.

PROYECTO DE LEY-Contenido material no debatido ni aprobado al aprobarse eliminación de la ponencia de precepto con tema autónomo de contenido jurídico propio/PROYECTO DE LEY-No introducción de texto como tema nuevo en la Plenaria debido a que el tema referido como autónomo no fue debatido

PROYECTO DE LEY-Aprobación de proposición de eliminación de artículo no sustituye debate sobre contenido material

La aprobación de una proposición sobre la eliminación de dicho artículo no puede sustituir el debate que exige la Constitución sobre contenido material del mismo, ya que toda iniciativa legislativa requiere no sólo una deliberación formal sino material.

## PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN MATERIA DE TRAMITE LEGISLATIVO- Alcance

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO- Alcance del examen respecto de irregularidades

En aplicación de dichos textos y del principio de instrumentalidad de las formas la Corte ha señalado que la sola constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento sino que es necesario que el juez constitucional examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad. Ahora bien, de manera general, el sistema jurídico sólo admite subsanar vicios que originan la invalidez de las actuaciones reglamentarias sobre la base de la existencia de los mismos actos que van a ser subsanados. En otras palabras, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo.

Referencia: expediente D-4785

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 3º, 4º, 5º 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Fernando Reyes Ortiz

Magistrados Ponentes:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil cuatro (2004).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Fernando Reyes Ortiz presentó demanda contra los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

Mediante auto del 22 de agosto de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda y Crédito Público, para que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

En el mismo auto ofició a los Secretarios Generales del Senado de la República y Cámara de Representantes con el fin de que enviaran a la Corte, con destino al presente proceso, copia auténtica del expediente completo que contiene el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 818 de 2003 y los ejemplares de las Gacetas del Congreso en los que se haya publicado el proyecto presentado por el Gobierno y su exposición de motivos, así como las ponencias para primer y segundo debate en Senado y Cámara y los respectivos textos definitivos. Igualmente solicitó certificar sobre el quórum deliberatorio y decisorio con los que fue discutida y aprobada la Ley 818 de 2003.

Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario 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, procedió la Corte a decidir sobre la demanda

de la referencia.

Al respecto cabe precisar que dado que la ponencia presentada por el Magistrado Alvaro Tafur Galvis no fue aceptada en relación con la declaratoria de exequibilidad, por los cargos formulados, de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003, se designó como ponente para el aparte pertinente de la sentencia al Magistrado Jaime Córdoba Triviño quien plasmó en el numeral 4.3.3 y en el numeral 5 (parcialmente) las consideraciones de la Sala sobre la inexequibilidad de dichos artículos.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.242 del 8 de julio de 2003.

“ LEY 818 DE 2003 ”

(julio 8)

por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 468-2 del Estatuto Tributario con el siguiente código de la nomenclatura Nandina.

03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00.

Artículo 3°. Considérase exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y demás frutales que tengan clara vocación exportadora, los cuales serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 4°. La exención descrita en el artículo anterior será para el caso del cacao, el caucho, los cítricos y demás frutales por un término de catorce (14) años a partir de su siembra, y en caso de la palma de aceite por diez (10) años a partir del inicio de la producción. La vigencia de la exención se aplicará dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Para tener acceso a la exención se requiere que las nuevas plantaciones sean registradas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se exigirá que los beneficiarios lleven estados financieros independientes con cuentas separadas, como base para determinar la renta sobre la que se otorgará la exención.

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Protección Social evaluarán anualmente el impacto económico que generen las nuevas plantaciones.

Las plantaciones que se beneficien con esta exención no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados por recursos públicos.

Queda facultado el Gobierno Nacional para reglamentar lo referente a este incentivo para los nuevos cultivos.

Artículo 6°. Modifícase el artículo 424 del Estatuto Tributario para excluir la partida arancelaria 10.01 trigo y morcajo (tranquillón).

Artículo 7 °. Modifícase el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para incluir la partida arancelaria 10.01 el trigo y morcajo (tranquillón), el cual quedará gravado a la tarifa del siete por ciento (7%).

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 485-2 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

En el caso de la adquisición o importación de maquinaria industrial por medio del sistema de arrendamiento financiero (leasing), el locatario tendrá derecho a solicitar el descuento previsto en este artículo siempre y cuando en el respectivo contrato exista una opción de adquisición irrevocable pactada a su favor”.

(...)

### III. LA DEMANDA

El demandante afirma que en el trámite que culminó con la expedición de los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8 de la Ley 818 de 2003 se vulneraron los mandatos contenidos en los artículos 154, 157, 158 y 169 constitucionales.

El actor señala que de conformidad con lo establecido en los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 154 superior la amplitud de las facultades que asisten al órgano legislativo para hacer las leyes encuentra una clara limitación cuando se trata de leyes que decreten excenciones de impuestos, pues en estos eventos la iniciativa es privativa del Gobierno Nacional, de forma tal que, al no cumplirse dicha exigencia constitucional ello conlleva un vicio de forma insubsanable de las disposiciones que hayan sido proferidas sin el cumplimiento de dicho requisito.

El actor recuerda igualmente que las facultades de que goza el legislativo en el trámite de expedición de las leyes encuentran una serie de limitaciones en los artículos 158 y 169 constitucionales. Al respecto considera que es muy importante en este caso ligar el principio de unidad de materia, a que dichos textos superiores se refieren, con el de iniciativa privativa del Gobierno en temas tributarios, dado que: "...el Proyecto 202 de la Cámara que era el único que contaba con la iniciativa gubernamental, tan solo tenía como materia temática el sector panelero, desgravando la panela del IVA y creando una parafiscalidad para el sector...", y nada decía sobre los demás temas que finalmente fueron introducidos en la ley.

En ese orden de ideas aduce que es evidente que en el proyecto inicial presentado por el Gobierno al Congreso no se pretendía decretar excenciones del impuesto sobre la renta o gravar de determinada forma el trigo con el impuesto a las ventas, - entre otras modificaciones que fueron introducidas posteriormente -, pues es claro que la intención del Gobierno no era cosa distinta a excluir a la panela del IVA y que "en consecuencia todos los demás temas adicionados e incluidos ilegítimamente invalidan de manera insubsanable esas disposiciones".

Considera, de otra parte, que se vulneró el debido proceso en el trámite de las leyes, toda vez que con excepción del artículo 1º de la Ley 818 de 2003 los demás artículos de la misma ley nunca fueron publicados oficialmente por el Congreso en la Gaceta, antes de darles

trámite, con lo que se vulneró el artículo 157 superior.

Afirma de otra parte que el referido artículo 157 superior se vulneró igualmente dado que ninguno de los temas de que tratan los artículos 6º, 7º y 8º acusados, fueron planteados de forma directa o indirecta, en los proyectos de Ley publicados por el Congreso, ni para los primeros debates ni para las plenarias: “simplemente aparecieron en el texto final del texto de la Ley aprobada por el Legislativo”.

Concluye que los vicios de procedimiento mencionados no deben analizarse de manera aislada unos respecto de los otros, sino que deben ser vistos en forma integral dentro del proceso de formulación de la ley, así por ejemplo el no cumplimiento del requisito de iniciativa gubernamental o la no publicación de normas que nada tienen que ver con la materia inicial de la ley.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio referido a través de apoderada judicial, interviene en el presente proceso y solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Recuerda que el Congreso tiene autonomía constitucional para crear exenciones en virtud de la potestad legislativa que la Constitución Nacional le atribuye al órgano legislativo. Al respecto cita apartes de las sentencias C-1320 de 2000 y C-222 de 1995.

Manifiesta que frente al cargo formulado por el actor en el sentido de que los artículos acusados no contaron con la iniciativa gubernamental, esa afirmación no es cierta toda vez que, si bien existen algunos artículos de la Ley 818 de 2003 que no fueron propuestos por el Gobierno Nacional, los mismos fueron avalados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y en consecuencia dicho aval tiene los mismos efectos que si la iniciativa hubiere sido gubernamental. Como sustento de sus aseveraciones cita un aparte de la sentencia C-005 de 2003.

Señala que el artículo 2º acusado goza de iniciativa gubernamental y prueba de ello son las Gacetas del Congreso Nos. 289 y 295 de 2003, en las cuales se señala que ese artículo

referente a los peces vivos fue presentado por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, así mismo en relación con los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003 que decretan la exoneración del impuesto sobre la renta obtenida por cultivos de tardío rendimiento, es claro que dicha disposición no fue adicionada ilegítimamente toda vez que la misma fue avalada igualmente por el Ministro de Hacienda y Crédito Público tal y como lo demuestra la proposición aditiva aprobada en el Senado y en la Cámara el 20 de junio de 2003.

En el mismo sentido indica que el artículo 8 acusado que autoriza que en relación con los bienes importados adquiridos mediante arrendamiento financiero se otorgue el descuento del artículo 485-2 del Estatuto Tributario, también goza de iniciativa gubernamental pues fue avalado por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público como consta en la proposición aditiva aprobada el 20 de junio de 2003.

Aduce que los artículos acusados no vulneran el principio constitucional de unidad de materia, toda vez que, los asuntos regulados por las normas demandadas tiene una relación de conexidad con la materia dominante en la ley y con el título de la misma. Afirma que en el caso concreto la materia dominante es la tributaria ya que la Ley 818 de 2003 establece una serie de exenciones y exclusiones. Igualmente que el título de la ley objeto de estudio corresponde exactamente al contenido normativo desarrollado en la misma, sobre todo si se tiene en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que un proyecto de ley puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Al respecto cita apartes de las sentencias C-070/94, C-025/93 y C-1185/00.

Indica que el precepto constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior no puede ser entendido en sentido estrecho y rígido, de forma tal que: "...si bien es cierto que los artículos acusados modifican y adicionan el Estatuto Tributario, no es menos cierto que estas disposiciones guardan conexidad temática indiscutible con el título de la Ley 818 de 2003, y no se requiere mayor análisis para concluir que las disposiciones acusadas no son ajenas a la materia tributaria, ni se apartan de su finalidad...".

Recuerda que a la luz de la Constitución de 1991 el trámite que deben surtir los proyectos de ley en el Congreso se hizo más flexible; quiere ello decir que se da más importancia al

principio de consecutividad sin abandonar el principio de identidad, de forma tal que, se pueden incluir modificaciones a los proyectos de ley durante el trámite respectivo, esto es, del estudio que realicen los ponentes pueden surgir cambios, los que pueden consistir en adiciones, supresiones o modificaciones a los textos inicialmente presentados o a los aprobados en comisiones, todo esto como una clara manifestación del principio democrático en el proceso legislativo.

Cita como sustento de sus aseveraciones apartes de las sentencias C-222/97 y C-922/00, C-1488/00, C-737/01.

Finalmente afirma que no existe vulneración al artículo 157 superior toda vez que el artículo 1º de la Ley 818 de 2003 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 127 del 20 de marzo de 2003, así mismo el artículo 2º referente a los peces vivos fue publicado en la ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 202 de 2003 Cámara y No. 216 de 2003 Senado tal y como consta en la Gaceta del Congreso No. 295 del 18 de junio de 2003.

En relación con los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 818 de 2003 afirma que como consta en la Gaceta del Congreso No. 329 de 2003 se efectuó una proposición aditiva al proyecto de ley 202 Cámara 216 Senado, y que dichos artículos fueron leídos en su debida oportunidad y posteriormente votados y aprobados, circunstancia que ha sido considerada como un hecho constitutivo de publicación de conformidad con la jurisprudencia constitucional. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-760 de 2001.

## 2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El interviniente recuerda que: "...cuando el Gobierno tiene de manera exclusiva la iniciativa privativa en algunas materias, como la tributaria que nos ocupa y dicha iniciativa no se evidencia al momento de presentarse el proyecto de Ley, este procedimiento puede ser convalidado en el trámite legislativo, para lo cual basta con que los ministros avalen el proyecto colocando su rúbrica en el texto del artículo por ellos redactado...". Al respecto cita un aparte de la sentencia C-1707 de 2000.

Afirma que en el caso bajo estudio el aval ministerial se encuentra probado pues existen documentos que así lo constatan y además se dejó expresa constancia del mismo durante todo el trámite del proyecto de ley en muchas ocasiones, así pues el requisito exigido por la

Constitución Nacional de que el proyecto referido a normas tributarias cuente con la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, se cumplió plenamente habida cuenta de que los artículos acusados fueron avalados debidamente por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Agricultura y Desarrollo Rural.

Estima que las normas acusadas respetan plenamente el principio de unidad de materia, toda vez que si bien al proyecto inicial se le ajustó el título y se adicionaron algunos artículos, los mismos se relacionan con la materia dominante que se regula, esto es, con las exenciones fiscales, así pues existe un elemento de conexidad adicional referido a que todas las normas están específicamente relacionadas con el sector agropecuario.

En ese sentido considera que la modificación del título en el trámite de la ley resulta irrelevante si se tiene en cuenta que ninguna norma prohíbe que en el curso de un proyecto de ley el título sea modificado, pues lo verdaderamente importante es que la ley se inició su curso legislativo en primer debate en la Cámara de Representantes y el contenido de todos sus artículos se refiere a normas en materia tributaria, así pues existe una materia dominante referida a las normas tributarias y sus diferentes artículos la desarrollan en forma razonable y objetiva.

Aduce que en la ponencia para primer debate al proyecto de Ley 196 Cámara, deliberaron conjuntamente las Comisiones Tercera del Senado y Cámara y fue en ese momento cuando se decidió presentar el proyecto aditivo, de forma tal que: "...aún cuando los artículos relacionados con las exenciones a la renta líquida gravable de los cultivos de tardío rendimiento no fueron aprobados en primer debate, se surtió el trámite legislativo correspondiente al ser propuestos nuevamente en las sesiones plenarias del Senado junto con los artículos relacionados con los beneficios tributarios para los peces vivos, el trigo y el morcajo, y, finalmente, la adquisición o importación de maquinaria industrial por medio del sistema de arrendamiento financiero (leasing), para luego ser debatidos en plenaria de la Cámara y posteriormente obtener la aprobación respectiva...". Al respecto cita un aparte de la sentencia C-055 de 1996.

Reitera que al revisar el proyecto de Ley en cada una de sus fases y el articulado aprobado por el Congreso, se observa con claridad que las propuestas aditivas tiene relación directa con el proyecto inicialmente presentado al punto que todas ellas recogen el tema tributario, y

en particular, el relacionado con los beneficios tributarios (exclusión y exención) y más aún los circunscribe al sector agropecuario de manera tal que la unidad de materia en ningún momento fue desconocida. Cita como sustento de sus aseveraciones un aparte de la sentencia C-055 de 1995.

Finalmente afirma que no es cierto que no haya existido publicación de los artículos acusados en el Diario Oficial del Congreso, pues ello se puede constatar en la Gaceta del Congreso No. 335 del 16 de julio de 2003 que contiene el texto aprobado en sesión plenaria del Senado, publicación que a su vez remite al Acta de Plenaria No. 061 del 20 de junio de 2003, igualmente, el texto del proyecto de ley fue también publicado con antelación en la Gaceta No. 313 cuando fue aprobado en segundo debate en sesión plenaria de la Cámara de Representantes como consta en el Acta de sesión No. 061 antes citada.

Concluye que: “ si bien es cierto que se adicionaron algunos artículos al proyecto inicialmente presentado, que se modificó el título y que los temas tratados en los artículos demandados son de iniciativa gubernamental, no se desconoció el procedimiento legislativo, en la medida en que existió unidad de materia, se surtió el trámite bicameral adoptado por el Constituyente y contó con el aval ministerial...”.

### 3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante apoderada judicial, interviene en el presente proceso para defender la constitucionalidad de los artículos demandados, oponiéndose a las pretensiones del actor, con base en los argumentos que se resumen a continuación.

Afirma que no existe violación al artículo 154 superior, toda vez que: “...el proyecto inicial fue presentado por el Ministerio de Hacienda cuyo texto fue consolidándose con los demás proyectos presentados, que hoy hacen parte del texto definitivo de la Ley 818 de 2003 y con los aportes que hizo el Congreso en virtud de las facultades que tiene dicho organismo para crear, modificar, adicionar, complementar las normas de carácter tributario, textos éstos que gozan del aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cual puede verificarse en las Gacetas del Congreso y demás escritos presentados por dicho Ministerio al Congreso de la República...”.

En ese sentido indica que tanto en el momento de presentación de los proyectos, como las discusiones, hubo presencia constante del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta la importancia que revestían las modificaciones al Estatuto Tributario ya que otorgaban un tratamiento preferente a algunos productos agropecuarios o pesqueros, con el fin de incentivar la producción agrícola, máxime si se tiene en cuenta que no todos los artículos acusados se refieren a exenciones de impuestos, razón por la que no era indispensable la iniciativa gubernamental, siendo por tanto viable en los demás artículos la iniciativa legislativa que tiene el Congreso como supremo órgano legislativo.

Señala que los artículos acusados tampoco vulneran el principio de unidad de materia, toda vez que mediante la Ley 818 de 2003 se dictaron normas en materia tributaria es decir, que de manera general las normas allí contenidas debían necesariamente ser de carácter tributario, como en efecto lo son y no penales, laborales o civiles, etc, de forma tal que de la simple lectura de los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º de la Ley 818 de 2003 se puede colegir claramente que éstos hacen referencia a la misma materia tributaria, así pues esa norma señala en forma expresa y precisa tanto en el título como en el contenido de su articulado regulaciones de índole tributaria.

Finalmente afirma que no existe vulneración al artículo 157 superior pues si bien algunas normas de la Ley 818 de 2003 no fueron incluidas dentro del proyecto inicial, las modificaciones que resultaron del proceso de concertación, fueron aprobadas en su totalidad tanto en primer como en segundo debate por las Comisiones conjuntas de Senado y Cámara, ello significa que las propuestas contenidas en el proyecto inicial fueron sometidas a amplios análisis por parte de los Senadores y Representantes miembros de las Comisiones Económicas del Congreso, como de los diferentes gremios económicos del país y del propio Gobierno Nacional realizando una serie de ajustes al proyecto inicial presentado por el Viceministro de Hacienda y Crédito Público. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-1488 de 2000.

Concluye entonces que si bien algunas normas fueron presentadas como artículos nuevos en los debates de las plenarias de cada Cámara y aprobadas en sus discusiones, éstas son constitucionales toda vez que, corresponden a la materia económica tratada en la Ley 818 de 2003 pues tratan aspectos económicos en sus manifestaciones tributarias, financieras y

presupuestales.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3425, recibido el 21 de noviembre de 2003, donde solicita a la Corte declarar la inexecutable de los artículos acusados, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Recuerda que la iniciativa del proyecto de ley “Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el Sector Panelero y al Fondo Nacional de la Panela”, fue presentada al Congreso a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 26 de marzo de 2003 y publicada el 2 de abril de 2003 en la Gaceta del Congreso No. 145 del mismo año, texto en el que no existe propuesta alguna en relación con los artículos acusados, es decir, que éstos no fueron presentados ni incluidos en el proyecto del Gobierno Nacional.

Señala que de conformidad con las pruebas aportadas en el expediente los artículos 3º, 4º, 5º, 6º y 7º acusados cuentan con el aval del Gobierno Nacional y por lo tanto el requisito de la iniciativa gubernamental al que hace referencia el artículo 154 superior se encuentra plenamente satisfecho.

Afirma que no ocurre lo mismo con el artículo 2º acusado sobre el que no existe prueba alguna del aval ministerial aún cuando en las Gacetas del Congreso No. 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003 respectivamente se hubiere indicado que durante el transcurso del debate fue presentado por los ponentes y avalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público una proposición que tiene como argumento subsanar un error que no fue tenido en cuenta en el trámite del proyecto de ley que dio origen a la Ley 788 de 2002 relacionada a la adición del artículo 486-2 del Estatuto Tributario.

Estima que es evidente la vulneración al principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior toda vez que: “...el texto definitivo aprobado por las células legislativas difiere sustancialmente del texto inicialmente propuesto por el Gobierno. Es así como el proyecto pasó de llamarse “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el Fondo Nacional de la Panela” a un título muy diferente “por medio de la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, que fue aprobado

durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, según consta en la Gaceta del Congreso 396 del 11 de agosto de 2003..”.

En ese sentido recuerda que el proyecto de ley inicial contenía tres (3) artículos todos relativos al sector panelero, pero las comisiones terceras de las Cámaras en sesiones conjuntas, decidieron acoger únicamente el artículo 1º relativo a la exclusión del IVA de la panela y finalmente, durante el segundo debate las plenarias de Cámara y Senado optaron por aprobar el artículo 1º que venía de las Comisiones e incorporar siete (7) artículos nuevos, que transformaron sustancialmente la iniciativa presentada por el Gobierno, en tanto que esos no tiene relación directa ni indirecta con el sector panelero, pues se refieren a modificaciones al Estatuto Tributario en general.

Indica que si bien es cierto que: “...el texto inicial y aquel que finalmente fue aprobado se refieren de forma genérica a un tema de naturaleza tributaria, el núcleo temático del proyecto originario no era ese, sino el de la parafiscalidad panelera y por ello los cambios introducidos durante el trámite legislativo significaron que la iniciativa se desnaturalizara y que se legislara sobre temas que no corresponden en absoluto al móvil que le dio nacimiento al trámite en el Congreso de la República...”.

En ese sentido considera que los artículos nuevos que significaron la transformación sustancial de la iniciativa por que regulaban temas extraños a ésta, debieron ser puestos en conocimiento de las Comisiones Permanentes para que en esa instancia legislativa se debatiera y aprobara la enmienda total del proyecto con el fin de dar cumplimiento al artículo 157 superior y en consecuencia no vulnerar el principio de publicidad.

Afirma que la inobservancia del requisito de publicación de los proyectos de ley por parte del Congreso, es un vicio de procedimiento insubsanable de forma tal que vicios de esa índole son de tal trascendencia que justifican la declaración de inconstitucionalidad de la ley que adolezca del mismo. Al respecto cita las sentencias C-026/93, C-500/01, C-872/02 y C-760/01.

Expresa en este sentido, que de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º acusados no fueron publicados en la Gaceta del Congreso antes de darle curso al debate en las plenarias respectivas.

Advierte que no obstante que el Secretario del Senado hizo una lectura previa a la votación de la proposición aditiva que contenía los artículos 3º, 4º y 5º acusados y que existe constancia de la reproducción de los textos respectivos, al igual que en el caso de los artículos 6º, 7º y 8º no se consideró que esas enmiendas implicaban una modificación total del proyecto y en consecuencia la publicación de éste en la Gaceta del Congreso era el único mecanismo constitucionalmente posible a fin de cumplir con el requisito de publicidad.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

### 2. La materia sujeta a examen

Para el actor los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 deben ser declarados inconstitucionales por cuanto i) a pesar de referirse a una materia que de acuerdo con el artículo 154 superior debe ser de iniciativa gubernamental, dichos artículos no contaron con el aval del gobierno, ii) se refirieron a asuntos diferentes al que fue presentado inicialmente y contó con la iniciativa del gobierno, vulnerando así el principio de unidad de materia, iii) no fueron publicados en la gaceta del Congreso previamente a su discusión en las comisiones constitucionales y en las plenarias de cada Cámara y iv) particularmente en el caso de los artículos 6º, 7º y 8º acusados, los temas en ellos tratados no fueron planteados en los proyectos publicados por el Congreso, ni para los primeros debates ni para las plenarias y “simplemente aparecieron en el texto final del texto de la Ley aprobada por el Legislativo”.

Los intervinientes en representación de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, así como de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales afirman que los artículos acusados sí contaron con el apoyo del Gobierno como se desprende de los antecedentes legislativos que obran en el expediente en los que constan las proposiciones aditivas que fueron avaladas por los Ministros interesados, así como la

mención hecha en la Gaceta del Congreso respecto del aval del Gobierno al artículo 2º de la Ley 818 de 2003.

Consideran que en el presente caso no se vulneró el principio de unidad de materia, por cuanto la materia a que aluden los artículos acusados es la misma que se señala en el título del proyecto referente a “normas en materia tributaria”.

Afirman que los textos aprobados sí fueron objeto de publicación en la Gaceta del Congreso. Así, recuerdan que el artículo 1º de la Ley 818 de 2003 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 127 del 20 de marzo de 2003, así mismo que el artículo 2º referente a los peces vivos fue publicado en la ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 202 de 2003 Cámara y No. 216 de 2003 Senado tal y como consta en la Gaceta del Congreso No. 295 del 18 de junio de 2003. También que todo el articulado fue publicado en las gacetas Nos. 331 y 335 del 16 de julio de 2003 que contienen el texto aprobado en sesión plenaria del Senado, publicación esta que a su vez remite al Acta de Plenaria No. 061 del 20 de junio de 2003.

En relación con los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 818 de 2003 afirman además que como consta en la Gaceta del Congreso No. 329 de 2003 correspondiente a la Sesión plenaria del Senado de la República dichos artículos fueron leídos previamente a la votación, circunstancia que ha sido considerada como un hecho que asegura el respeto del principio de publicidad de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

El señor Procurador General de la Nación por su parte solicita la declaratoria de inexecutable de los artículos acusados por cuanto considera que i) en relación con el artículo 2º de la Ley 818 de 2003 no existe prueba en el expediente del aval del Gobierno distinta de la mención que se hace de dicho aval en las gacetas del Congreso Nos. 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003, ii) los artículos 2º a 8º habrían sido introducidos al proyecto de ley que se convertiría en la Ley 818 de 2003 solamente en el segundo debate tanto en la Cámara como en el Senado de la República en donde se habría igualmente modificado el título del proyecto, produciéndose así una modificación sustancial del objeto del proyecto inicialmente presentado por el Gobierno que se refería exclusivamente al sector panelero. En ese sentido considera que los artículos nuevos que significaron la transformación sustancial de la iniciativa en la medida en que regulaban temas extraños a ésta, debieron ser puestos

en conocimiento de las Comisiones Permanentes para que en esa instancia legislativa se debatiera y aprobara la enmienda total del proyecto. iii) Advierte además que no obstante que el Secretario del Senado hizo una lectura previa a la votación de la proposición aditiva que contenía los artículos 3º, 4º y 5º acusados no se consideró que esas enmiendas al igual que en el caso de los artículos 6º, 7º y 8º implicaban una modificación total del proyecto y en consecuencia la publicación de éste en la Gaceta del Congreso era el único mecanismo constitucionalmente posible a fin de cumplir con el principio de publicidad.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si el Congreso de la República con la expedición de los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 acusados vulneró o no i) el artículo 154 superior por cuanto dichos artículos a pesar de referirse a una materia que exige iniciativa gubernamental no habrían contado con el aval del gobierno, ii) los artículos 158 y 169 superiores por cuanto la materia a que ellos aluden no guarda relación con la materia ni con el título del proyecto inicialmente presentado por el Gobierno ni con el que habría sido aprobado por las Comisiones permanentes de Cámara y Senado, iii) el principio de publicidad por cuanto el texto de los mismos no habría sido publicado previamente a su discusión en las Comisiones y en las Plenarias de cada Cámara y por cuanto la publicación de los mismos en la Gaceta del Congreso sería el único mecanismo aplicable en este caso para respetar el principio de publicidad dada la modificación sustancial del proyecto inicial que se habría producido con la introducción de dichos artículos y iv) el artículo 157 superior por cuanto los temas a que aluden los artículos 6º, 7º y 8º acusados no fueron planteados en los proyectos publicados por el Congreso ni para los primeros debates ni para las plenarias y “simplemente aparecieron en el texto final del texto de la Ley aprobada por el Legislativo.

### 3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) el término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma, y ii) el trámite legislativo surtido en el Congreso de la República para la expedición de la Ley 818 de 2003, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

#### 3.1 El término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma.

Como ha recordado la Corte de manera reiterada<sup>1</sup>, por expreso mandato del numeral 3° del artículo 242 de la Carta, las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, el cual empieza a contar a partir de la publicación del respectivo acto jurídico.

En el asunto sometido a examen, la Corte constata que la acusación contra los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º de la Ley 818 de 2003 fue formulada en término, ya que la ley se publicó en el Diario Oficial No. 45.242 del 8 de julio de 2003, y la demanda fue presentada el día 30 de julio de 2003, es decir, tan solo 22 días después de la aludida publicación.

Por este aspecto, se cumple la previsión superior sobre la oportunidad del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, por lo que a la Corte asiste competencia para entrar a determinar si la normatividad impugnada se encuentra afectada por alguno de los vicios formales que le atribuye el actor.

### 3.2 El trámite legislativo surtido para la expedición de la Ley 818 de 2003

Con fundamento en las certificaciones remitidas a la Corte por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como en las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, se pudo determinar que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición de la Ley No. 818 de 2003, fue el siguiente:

3.2.1. El Senador Jorge Enrique Robledo presentó el 19 de marzo de 2003 a la Cámara de Representantes un proyecto de ley que fue radicado con el No. 196 de 2003 Cámara y publicado en la Gaceta del Congreso Año XII, No. 127 del jueves 20 de marzo de 2003 (págs. 5 y 6). Dicho proyecto de ley de iniciativa parlamentaria contenía 3 artículos<sup>3</sup> mediante los que se modificaban los artículos 468-1 y 424 del Estatuto tributario y llevaba por título: “por la cual se modifica el Estatuto Tributario con el propósito de excluir la panela del Impuesto al Valor Agregado, IVA”.

3.2.2 El Gobierno Nacional a través del Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y crédito Publico presentó a la Cámara de Representantes el 26 de marzo de 2003, un proyecto de ley con su correspondiente exposición de motivos que fue radicado con el No. 202 de 2003 Cámara y publicado en la Gaceta del Congreso Año XII, No. 145 del miércoles 2 de abril de 2003 (págs.

1-3). Dicho proyecto contenía 4 artículos<sup>4</sup> y tenía por nombre: “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero, y el Fondo Nacional de la Panela”.

3.2.3 Según consta en la Gaceta del Congreso N° 182 del 5 de mayo de 2003 -págs 8 a 13- los H. Representantes Oscar Leonidas Wilches Carreño y Darío Córdoba Rincón presentaron el 30 de abril de 2003 “PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 202 DE 2003 CÁMARA ‘por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el fondo nacional de la Panela’, acumulado con el proyecto de ley número 196 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el estatuto tributario con el fin de excluir la panela del impuesto del valor agregado IVA.”, el pliego de modificaciones propuesto por los ponentes (pág.12) adicionó el artículo 1<sup>º</sup>. Los artículos 2<sup>º</sup>, 3<sup>º</sup> y 4<sup>º</sup> se mantuvieron en los términos propuestos por el Gobierno Nacional<sup>6</sup>, y se incluyó un nuevo artículo que estableció una nueva conformación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Panela<sup>7</sup>. El artículo final<sup>8</sup> señaló que “la presente ley rige desde su publicación”.

3.2.4. En atención a que el Presidente de la República a través del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó trámite de urgencia (art. 163 C.P.) en el presente caso, las Mesas Directivas de las Cámaras (Res. No. 147/03 Senado y No. 0849 Cámara, ambas del 15 de mayo de 2003) autorizaron el estudio y aprobación conjunta del proyecto de ley No. 196 de 2003 acumulado al proyecto de ley No. 202 de 2003 y No. 216 de 2003 Senado, por parte de las Comisiones Terceras Económicas de Senado y Cámara. (folios 101 a 106 cuaderno de pruebas Cámara)

3.2.5 Según consta en la Gaceta del Congreso No. 247 del 6 de junio de 2003 los ponentes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes -H. Representantes Oscar Wilches Carreño y Francisco Córdoba López- y de la Comisión Tercera del Senado -H. Senadores Gabriel Zapata Correa, Aurelio Irigorri Hormaza, Mario Salomón Nader, Luis Helmer Arenas Parra y Juan Manuel Corzo Román- presentaron ponencia conjunta para primer debate al proyecto de ley 196 de 2003 Cámara ‘por la cual se modifica el estatuto tributario con el fin de excluir la Panela del impuesto del valor agregado, IVA’ acumulado con el proyecto de ley No. 202 de 2003 Cámara y 216 de 2003 Senado ‘por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el fondo nacional de la Panela’.

El texto propuesto fue del siguiente tenor:

“TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 202 DE 2003  
CAMARA, 216 DE 2003 SENADO

por la cual se dictan normas en materia tributaria

y se dictan otras disposiciones

Artículo 1º. Por el cual se adiciona el artículo 424 del Estatuto Tributario con la siguiente subpartida arancelaria.

“17.01.11.10.00 Chancaca (panela, raspadura). Obtenida de la extracción y evaporización en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros”.

Artículo 2º. Considérase exenta la renta líquida fiscal generada por el establecimiento de nuevas plantaciones y su aprovechamiento de cultivos de tardío rendimiento, en palma de aceite, cacao, caucho, cítricos y demás frutales cuyo ciclo productivo sea superior a 24 meses, por un término de 14 años, para los cultivos que se establezcan dentro de los 10 años siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Para gozar de la exención, se requiere que el área mínima establecida sea de 50 hectáreas para caucho y palma; y de 20 hectáreas para frutales y cacao.

Las plantaciones que se beneficien con esta exención, no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados con recursos públicos.

El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente a lo estipulado en este artículo.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.”

3.2.6 Según consta en la Gaceta del Congreso No. 542 del 21 de octubre de 2003 en la que se publicó el Acta 01 de junio 11 de 2003 de las “sesiones conjuntas de las Comisiones terceras de la Cámara de Representantes y el Senado de la República”, efectuado el llamado a lista y la verificación del quórum para cada una de las comisiones se inició el estudio para primer debate del proyecto de ley N° 196 de 2003 Cámara ‘por la cual se modifica el estatuto tributario con el fin de excluir la Panela del impuesto del valor agregado, IVA’, acumulado con

el proyecto de ley N° 202 de 2003 Cámara y 216 de 2003 Senado 'por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el fondo nacional de la Panela'.

Luego de la intervención de los ponentes Oscar Leonidas Wilches y Gabriel Zapata se da lectura a la proposición con la que termina el informe de ponencia según el cual se propone "Dése primer debate al proyecto de ley número 202 de 2002, Cámara, 216 de 2003 Senado, "por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones" (3 artículos).

Consta en el acta que el Presidente de la sesión señaló lo siguiente: "Quiero hacer claridad que el proyecto que se está discutiendo es el que fue publicado en la gaceta 247, teniendo en cuenta que antes había habido otra publicación, cuando el proyecto no tenía todavía mensaje de urgencia. Por eso entonces es la Gaceta 247 que aquí está en manos y es la que se ha repartido hoy a todas las personas que están aquí". (pág. 4y 5).

Sometido a votación el articulado propuesto se dio aprobación al artículo 1º.

En relación con el artículo 2º (referente a los cultivos de tardío rendimiento) se presentó proposición de los parlamentarios "Miguel Vargas, Bernabé Celis, Bety Esperanza Moreno, Jorge Franco Arcángel Clavijo, Luis Salas, Camilo Sánchez, Gustavo Petro, Wilson Borja y hay otras firmas Cesar Negret Rafael Amador" (pag 11), con el siguiente texto: "Elimínese del proyecto de ley número 202 de 2003 Cámara el artículo 2º".

Antes de procederse a la votación el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó: "Este proyecto tiene el aval del Gobierno entero, por el señor Presidente de la República, el señor Ministro de Hacienda y yo, que representamos al Gobierno, tiene el aval, quiero resolver ese malentendido, es del mas alto interés nacional y hay unas imprecisiones si ustedes me permiten y conceden cinco minutos".

Acto seguido se procedió a la votación de la proposición. Por el sí 13 votos por el no 11 votos. Siendo en consecuencia negado en la Comisión tercera de la Cámara el artículo 2º.

El secretario informa de la propuesta de artículos nuevos. En la gaceta constan al respecto los siguientes apartes:

"Artículo nuevo Adiciónese el artículo 468-2 del estatuto tributario con el siguiente Código de

nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000.

Presentada por Oscar Wilches, Gabriel Zapata, Aurelio Iragorri, Luis Helmer Arenas, Salomón Nader, Omar Baquero y Juan Manuel Corzo.

Tiene aval del Ministro de Hacienda, señor Presidente.”

Puesto en consideración el artículo propuesto es aprobado .

Una nueva proposición con 4 artículos nuevos sobre “organización del fondo nacional de la panela, la junta directiva y la cuota de fomento panelero”, es sometida a consideración, siendo finalmente retirada.

Se procede luego a la votación del artículo 3 sobre la vigencia de la ley, que es aprobado.

Acto seguido se lee el título del proyecto de ley y se somete a votación con el siguiente texto: “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, que fue aprobado9.

Posteriormente se pregunta a las comisiones económicas de Senado y Cámara si quieren que el proyecto de ley pase a segundo debate. Al respecto los secretarios de una y otra Comisión afirman que estas “sí lo quieren”.

El texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas por las Comisiones terceras constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes consta en las Gacetas No. 289 del 13 de junio de 2003 pág. 4 y 295 del 18 de Junio de 2003 pág. 8.

3.2.7 De acuerdo con la Gaceta del Congreso N° 289 del 13 de junio de 2003 en la Cámara de Representantes fue presentada ponencia para segundo debate al proyecto de ley N° 202 Cámara, 216 de 2003 Senado “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” por los H. Representantes Oscar Wilches Carreño y Francisco Córdoba López.

En ella manifiestan que los ponentes de las Comisiones Económicas de Senado y Cámara

consideraron acoger por unanimidad el artículo 1º del proyecto de ley presentado que tiene como finalidad dar a la panela el carácter de excluido del IVA. Manifiestan igualmente que en el transcurso del debate fue presentado por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, una proposición que buscó subsanar un error en el que se incurrió en el trámite del proyecto de Ley 788/02 en el que se adicionó el Estatuto Tributario en su artículo 468-2 en lo concerniente a los peces vivos y en consecuencia se decidió adicionar el artículo 468-2 con un código de nomenclatura Nandina<sup>10</sup>.

En ese orden de ideas presentan la siguiente proposición a la Plenaria de la Cámara:

“Proposición:

Déese segundo debate al proyecto de ley número 202 de 2003 Cámara, 216 de 2003 Senado “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

3.2.8 En relación con la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes en la que se dio segundo debate al proyecto de ley 196 de 2003 Cámara acumulado al proyecto de ley 202 de 2003 Cámara, 216 de 2003 Senado “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” en la Gaceta del Congreso No. 396 del 11 de agosto de 2003 en la que se publicó el acta 061 de la sesión ordinaria del día viernes 20 de junio de 2003 de la Cámara de Representantes consta lo siguiente:

“Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el Orden del día leído, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, una vez tengamos el quórum decisorio lo estaremos aprobando. Continuamos señor Secretario.

El Secretario General informa:

Presidente, en negocios sustanciados hay unas Proposiciones, mientras se completa el Quórum si usted me permite, las voy leyendo.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Si señor.

El Secretario General procede con la lectura:

Con el ánimo de conocer el verdadero estado de las finanzas públicas y evaluar los resultado de los ajustes en las políticas fiscal, monetaria, crediticia, cambiaria y de cumplimiento de los Proyectos macro económicos, citan a la Sesión Plenaria para el día 3 de Septiembre al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Adalberto Carrasquilla, al Señor Gerente del Banco de la República, doctor Miguel Urrutia y al Señor Contralor General de la República, doctor Antonio Hernández Gamarra, también al Señor Contador de la Nación doctor Jairo Alberto Cano Pabón, para que ilustre a la Plenaria sobre la situación contable y financiera de las Empresas Estatales. Firma Rafael Amador.

Presidente la Secretaría en esta Proposición deja constancia que la fecha solicitada, si ya está verificada retiro la sugerencia

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En caso de no estarlo señor Secretario, la Mesa Directiva oportunamente, entonces señala la fecha.

En consideración la Proposición en discusión, se abre la discusión, va a cerrarse, queda cerrada, cuando se constituya el quórum decisorio se aprobará la misma.

Señor Secretario le ruego que a uno de sus funcionarios que son tan eficientes, nos colaboren con el texto final de la Ley Antitrámites para poderlo conciliar tenga la bondad señor Secretario.

El Secretario General informa:

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Gracias Señor Secretario, continuamos

El Secretario General continúa con la lectura:

Proposición: La Honorable Cámara de Representantes hace un reconocimiento a la Juventud colombiana con motivo de la celebración nacional de un día, siendo este Viernes 4 de Julio especialmente a aquellas organizaciones juveniles que han encaminado sus esfuerzos a la

construcción de un país con mejores oportunidades, resaltando entre ellas la Corporación Jóvenes Constructores de Paz de Cundinamarca y la organización "Colombia Joven". Alrededor de quinientos millones de personas que habitan en América Latina, cerca al 60% menores de 30 años y un poco más del 30% de la población económicamente activa se encuentra entre los 15 y 25 años de edad.

En nuestro país la mayoría de la población, es joven, hoy existe la gran oportunidad de trabajar de manera conjunta, en la generación de espacios, que le permitan a este sector poblacional ser protagonista de la Colombia presente, Allí en la cotidianidad juvenil encontramos algunas cifras que deben generar espacios para análisis, y reflexión, sobre la situación actual de los jóvenes de Colombia, frente a los anteriores, creemos en la importancia de llenar la atención del país, su mirada a la juventud, si en verdad queremos lograr una Colombia en paz, menciónese esta proposición, en los medios de comunicación escritos y radiales y televisión, el día 4 de Julio. Firma Nelson Javier Torres. Está leída la Propuesta.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración la Proposición, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, cuando se constituya el quórum decisorio señor Secretario, se aprobará la misma.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Señor Representante Wilson Borja.

Intervención del Honorable Representante Wilson Borja Díaz:

Presidente Usted sabe que yo he insistido en la Mesa Directiva, que si bien los trabajadores del Congreso deben cumplir con sus funciones y con las órdenes de la Mesa Directiva, también ésta debe retribuirle su trabajo, esta legislatura se acaba en el día de hoy y hasta ahora a los trabajadores no les han pagado las horas extras a los cuales los obligaron en diciembre y estoy hablando de 20, 21, 22, 23 y aún el 24 de diciembre de trabajo de los trabajadores y no se les ha reconocido, me refiero a los transcritores y a todo una cantidad de personal.

Quiero dejar para el Acta de hoy toda una serie de notas que hay al respecto de eso, y

solicitarle señor Presidente que de aquí al 20 de julio por favor les paguen a estos trabajadores lo que se les debe, porque no es justo que un semestre después, todavía no le hayamos reconocido lo que ellos realmente se ganaron con el sudor y trasnochando como lo hicieron aquí porque fue trabajo de noche lo que les tocó hacer en diciembre. Gracias Presidente .

Dirección de la sesión por la Presidencia:

A Usted señor Representante muchas gracias. Siguiendo punto del orden del día señor Secretario.

El Secretario General informa:

Señor Presidente proyectos para segundo debate:

Proyecto de Ley 196 de 2003 Cámara, acumulados al 203 de 2003 Cámara, 216 de 2003 Senado, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

Proposición con que termina el informe los Ponentes: Dése segundo debate al proyecto de Ley 202 de 2003 Cámara, 216/2003 Senado, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Firma la ponencia Oscar Wilches.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración la proposición con que termina el informe, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, cuando se constituya el quórum decisorio se aprobará la proposición señor Secretario, articulado del Proyecto.

El Secretario General informa:

Presidente tiene tres artículos que se pueden considerar en bloque, porque hay unas propuestas pero son nuevas, avaladas por el Gobierno.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el articulado con las proposiciones, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, una vez se constituya el quórum decisorio se aprobará el mismo

señor Secretario. Siguiente punto.

## NOTA DE RELATORIA

Por petición expresa hecha por el Honorable Representante Gustavo Petro Urrego, en una etapa posterior de la presente sesión, se transcriben las Constancias dejadas por el mismo, como sigue:

“ Presidente es para dejar una constancia que quiero que obre en el acta textualmente, en el proyecto No.1 aprobado en esta sesión sobre Ley de la panela quiero hacer constar que en las Comisiones Conjuntas para el primer debate fueron rechazadas, negadas las enmiendas que creaban exenciones al impuesto de renta para los cultivos de la palma y otros de rendimiento tardío, fue la Comisión Tercera de la Cámara que negó esa exención tributaria por dos razones, primero, porque no se podía usar una Ley de la panela para hacer unas exenciones a sectores poderosos de la agricultura nacional con presencia de intereses particulares en el gabinete del Presidente Uribe, y en segundo lugar, porque la situación fiscal del país toda vez que además se intenta extender el impuesto del IVA a partir del año 2005 a todas las transacciones no debería permitir exenciones a sectores poderosísimos de la industria nacional como el de la palma africana.

Por esas razones fueron negadas esas exenciones y sin embargo ahora aprovechando el primer punto del orden del día, fueron de nuevo traídas a la Plenaria y aprobadas, la constancia radica en que ese es un hecho inconstitucional porque toda enmienda que sea negada en primer debate sólo puede ser traída a las Plenarias a través del mecanismo de la apelación, mecanismo que no surtió efecto, por tanto si la Plenaria de la Cámara no reabre la discusión para crear esas exenciones a tan poderosísimos sectores de la industria nacional encabezados por el señor Luis Carlos Sarmiento Angulo, en el caso de los cultivos de la palma, entonces que esta constancia sirva para la demanda de inconstitucionalidad de esas exenciones traídas por debajo de la mesa y colocadas, a la aprobación de la Plenaria de la Cámara.”

“y además ésta, es que ni más ni menos que el artículo que con muchas firmas de Congresistas se aprobó, dice: Considerase exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos y demás frutales que tengan clara vocación exportadora, los cuales serán

determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por primera vez en la historia del Congreso de la República se le asigna una facultad extraordinaria al Ministro para determinar a quién se le exime de pagar impuesto de la renta y a quién no, además de que esto ya había sido negado en Comisión III, es absolutamente atropellador con la legislación colombiana, el que esta Plenaria haya aprobado unas facultades extraordinarias a un Ministro para decidir a cuáles de sus amigos sí se les genera exención de impuesto de renta y a quiénes no, dentro de los más poderosos agricultores de Colombia y solamente dentro de aquellos que exportan su producto fuera del País, definitivamente señor Presidente tenemos aquí una cómo se le dice al Gobierno de los ricos?. Gracias Presidente”.

El Secretario General informa, el QUÓRUM DECISORIO:

Presidente ya hay Quórum Decisorio, sírvase poner a aprobación el Orden del Día.

Aprueba la Plenaria el Orden del Día leído?.

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado Presidente

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Aprueban las proposiciones.

El Secretario General informa:

Las proposiciones que fueron leídas, han sido aprobadas Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Aprueba el informe de la ponencia?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Aprueba el articulado con sus proposiciones?

El Secretario General informa:

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Título del Proyecto.

El Secretario General procede con la lectura:

Proyecto de Ley 196 de 2003 Cámara, acumulados al 203 de 2003 Cámara, 216 de 2003 Senado, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Está leído el título Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el título, aprueba la Plenaria?

El Secretario General informa:

Aprobado Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Quiere la Plenaria que este Proyecto se convierta en Ley de la República?

El Secretario General informa:

Así lo quiere Presidente

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Conciliadores de ser necesarios, los Ponentes.

El Secretario General informa:

Los Ponentes quedan designados como conciliadores.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Si hay diferencia, me dicen que no hay diferencia en los textos, entonces, continuamos señor Secretario.

Los conciliadores se reúnen, si es necesario para unificar textos, siguiente punto señor Secretario.”

3.2.9 Según consta en la Gaceta del Congreso N° 295 del 18 de junio de 2003 en el Senado de la República fue presentada ponencia para segundo debate al proyecto de ley N° 202 Cámara, 216 de 2003 Senado “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” por los H. Senadores Gabriel Zapata Correa, Aurelio Iragorri Hormaza, Mario Salomón Nader, Luis Elmer Arenas Parra, Juan Manuel Corzo Román.

En ella manifiestan que los ponentes de las Comisiones Económicas de Senado y Cámara consideraron acoger por unanimidad el artículo 1º del proyecto de ley que tiene como finalidad dar a la panela el carácter de excluido del Iva. Manifiestan igualmente que en el transcurso del debate fue presentada por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, una proposición que buscó subsanar un error en el que se incurrió en el trámite del proyecto de ley 788 de 2002 donde se adicionó el Estatuto Tributario en su artículo 468-2 en lo concerniente a los peces vivos y en consecuencia se decidió adicionar el artículo 468-2 con un código de nomenclatura Nandina<sup>11</sup>.

En ese orden de ideas presentan la siguiente proposición a la Plenaria del Senado:

“Proposición.

3.2.10 En el Acta No. 67 del 20 de junio de 2003 que fue publicada en la Gaceta del Congreso Año XII No.329 del 11 de julio de 2003 (págs.1-5) en la que consta el desarrollo de la Sesión Plenaria del Senado de la República en la que se dio segundo debate al proyecto de ley 216 Senado, 202 de 2003 Cámara se lee en los apartes pertinentes:

“III

Lectura de ponencias y consideración de Proyectos en Segundo Debate

(...)

Proyecto de ley número 216 de 2003 Senado, 202 de 2003 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Ponentes para segundo debate: Honorables Senadores Gabriel Ignacio Zapata Correa, Aurelio Iragorri Hormaza, Juan Manuel Corzo Román, Mario Salomón Nader Muskus, Luis Elmer Arenas Parra.

Publicaciones:

Senado: Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso número 145 de 2003.

Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 247 de 2003.

Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta del Congreso número 295 de 2003.

Autor: Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera.

(...)

Proyecto de ley 216 de 2003 Senado, 202 de 2003 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

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

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada de su discusión, aplaza su aprobación hasta tanto haya quórum decisorio.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

Palabras del honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

Con la venia de la presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Gracias Presidente, es para preguntarle al honorable ponente, acerca del artículo 1º, no

entiendo, no entiendo bien cuál es el querer de ese artículo 1º, allí dice: costos y gastos en la producción y comercialización de panela, para la procedencia de los costos y gastos asociados a los procesos de producción y comercialización de panela es necesario tal cosa, pero no entiendo cuál sea bien el objeto de esto, a ver si usted me lo puede explicar más honorable ponente.

(...)

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Gracias honorable Ponente, muy amable.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Gabriel Zapata Correa:

Simplemente quedaba pendiente el articulado y yo le quería pedir al señor Presidente que hay unas proposiciones que son avaladas por el Ministro de Hacienda para que el señor Secretario se sirva leerlas y una vez usted someta cuando haya quórum deliberatorio, decisorio, la proposición queda pendiente, entonces no se puede someter el articulado, o queda pendiente para aprobación, no, simplemente de que quede constancia de que se leen las nuevas proposiciones y obviamente cuando haya quórum decisorio que se apruebe el articulado de las proposiciones, señor Presidente.

(...)

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

Sí señor Presidente, entonces yo le recomiendo, si usted permite, que sea lea las proposiciones que han sido avaladas por el Ministerio, que se incluirían en la aprobación del articulado de este proyecto de Reforma Tributaria.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Sírvase dar lectura señor Secretario a las proposiciones avaladas por el Gobierno Nacional relacionadas con el proyecto que se discute.

El Secretario:

Sí señor Presidente, la siguiente es una proposición aditiva al Proyecto de Ley 196 de 2003 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, adiciónase el proyecto de la referencia con los siguientes artículos a partir del artículo 2º del proyecto presentado para: artículo nuevo, considérase exenta la renta líquida gravable generadas por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos y demás frutales que tengan clara vocación exportadora.

Por Secretaría se informa que se ha constituido el quórum decisorio, y prosigue con la lectura de la proposición aditiva al articulado del proyecto.

Continúo entonces con la lectura de la proposición señor Presidente, artículo nuevo, considérase exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos y demás frutales que tengan clara vocación exportadora, los cuales serán terminados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, artículo nuevo, la exención descrita en el artículo anterior será para el caso del cacao, el caucho, los cítricos y demás frutales por un término de 14 años a partir de su siembra y en caso de la palma de aceite por 10 años a partir del inicio de la producción, la vigencia de la exención se aplicará dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, artículo nuevo, para tener acceso a la exención se requiere que las nuevas plantaciones sean registradas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se exigirá que los beneficiarios lleven estados financieros independientes con cuentas separadas como base para determinar la renta sobre la que se otorgará la exención, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Protección Social evaluarán anualmente el impacto económico que generen las nuevas plantaciones, las plantaciones que se beneficien con ésta exención no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados por recursos públicos, queda facultado el Gobierno Nacional para reglamentar lo referente a este incentivo para los nuevos cultivos, señor Presidente ha sido leída la proposición.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

(...)

Se abre el segundo debate.

A solicitud del honorable Senador Jaime Dussán Calderón, la Presidencia somete a consideración de la plenaria prescindir de la lectura del articulado del proyecto y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto con la proposición aditiva leída, y cerrada su discusión pregunta:

¿Adopta la plenaria el articulado con la modificación propuesta?

Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título de proyecto número 216 de 2003 Senado, 202 de 2003 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta:

¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?

Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta:

¿Quieren los Senadores Presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?

Y estos responden afirmativamente.

La Presidencia designa a los honorables Senadores Gabriel Ignacio Zapata Correa, Jaime Dussán Calderón y Julio Alberto Manzar Abdala, para que con la Comisión Accidental designada por el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, concilien las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de ley número 216 de 2003 Senado, 202 de 2003 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

3.2.11. El texto final aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2003 fue publicado en la Gaceta del Congreso Año XII, No. 313 del 27 de junio de 2003 (págs.10-11) con un total de 9 artículos<sup>12</sup>.

3.2.12. El texto final aprobado en sesión plenaria del Senado el día 20 de junio de 2003 fue publicado en la Gaceta del Congreso Año XII, No. 335 del 16 de julio de 2003 (págs.3) con un total de 9 artículos<sup>13</sup>.

3.2.13. La Ley 818 de 2003: “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 377 del 31 de julio de 2003 (págs.7-8) con un total de 9 artículos<sup>14</sup>.

#### 4. Análisis de los cargos

4.1 El análisis del cargo referente a la vulneración del artículo 154 superior por ausencia de iniciativa del Gobierno

Según el actor los artículos acusados no contaron con la iniciativa gubernamental que exige el artículo 154 superior, pues no figuraban en el proyecto inicial presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (e) a consideración del Congreso, ni consta prueba alguna en el expediente de que hayan sido avalados por el Gobierno.

El señor Procurador por su parte afirma que en el expediente sí figura la prueba del aval del Gobierno en relación con los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 consistente en la copia de las proposiciones aditivas presentadas por los parlamentarios en el debate surtido en las plenarias de Cámara y Senado en las que aparecen las firmas de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural. Considera que por el contrario en relación con el artículo 2º de la Ley 818 de 2003 la prueba escrita de dicho aval no consta en el expediente y que la mención que se hace al respecto en las gacetas del Congreso números 289 y 295 del 13 y 18 de junio respectivamente, no es suficiente.

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo

154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto.

Al respecto ha dicho la Corporación:

“(D) debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”<sup>15</sup>

Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que en el expediente figura copia de las proposiciones aditivas del articulado contenido en las proposiciones con que culminaron los informes de ponencia para segundo debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República presentadas por algunos parlamentarios en las sesiones plenarias de una y otra Cámara referentes a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º de la Ley 818 de 2003, en las que aparece la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como en la mayoría de ellas la del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>16</sup>.

En este sentido, el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido respecto de los artículos referidos.

En relación con el artículo 2º de la Ley 818 de 2003 la Corte constata que en las gacetas del Congreso números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003 respectivamente -a que alude el Procurador General de la Nación -, en las que se publicaron las ponencias para segundo debate dentro del trámite sub examine, se hizo mención a que en el transcurso del debate llevado a cabo conjuntamente por las Comisiones Económicas del Senado de la República y de la Cámara de representantes fue presentada por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, una proposición que buscó subsanar un error en el que se incurrió en el trámite del proyecto de Ley 788 de 2002 en el que se adicionó el Estatuto Tributario en su artículo 468-2 en lo concerniente a los peces vivos y en consecuencia se decidió adicionar el artículo 468-2 con un código de nomenclatura Nandina, adición que correspondió al artículo 2º del texto del proyecto finalmente aprobado por dichas comisiones en primer debate y que corresponde al texto del artículo 2º de la Ley 818 de 2003.

Así mismo la Corte constata que en el Acta 01 de junio 11 de 2003 de las “sesiones conjuntas de las Comisiones terceras de la Cámara de representantes y el Senado de la República” publicada en la Gaceta del Congreso 542 del 21 de octubre de 2003, consta que antes de procederse a la votación del artículo 2º del articulado contenido en la proposición con la que terminó el informe de ponencia para primer debate (referente a los cultivos de tardío rendimiento), el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó lo siguiente: “Este proyecto tiene el aval del Gobierno entero, por el señor Presidente de la República, el señor Ministro de Hacienda y yo, que representamos al Gobierno, tiene el aval, quiero resolver ese malentendido, es del mas alto interés nacional y hay unas imprecisiones si ustedes me permiten y conceden cinco minutos”.

Igualmente que en relación con la votación por dichas comisiones permanentes del texto del artículo nuevo propuesto en esa misma sesión referente a la adición del artículo 468-2 del estatuto tributario con el “Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000” que corresponde precisamente al artículo 2º de la Ley 818 de 2003, en el Acta 01 de junio 11 de 2003 a que se ha hecho referencia constan al respecto los siguientes apartes:

“Artículo nuevo Adiciónese el artículo 468-2 del estatuto tributario con el Siguiete Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000.

Presentada por Oscar Wilches, Gabriel Zapata, Aurelio Irigorri, Luis Helmer Arena, Salomón Nader, Omar Baquero y Juan Manuel Corzo.

Tiene aval del Ministro de Hacienda, señor Presidente.” (subrayas fuera de texto)

Para la Corte, si bien en este caso no consta en el expediente una prueba escrita que como en el caso de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 contenga la firma de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, es claro que según el Acta 01 de junio 11 de 2003 específicamente durante la votación del artículo aludido en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras constitucionales se encontraba presente el señor Ministro de Agricultura quien a nombre del Gobierno había manifestado su aval al proyecto que en esa sesión se aprobaba.

Al respecto ha de tenerse en cuenta así mismo que si bien no existe prueba escrita de dicho aval, tampoco existe prueba de la misma naturaleza que contradiga el sentido de las menciones hechas al respecto en las ponencias para segundo debate que constan en las gacetas del Congreso números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003, así como en el acta 01 del 11 de junio de 2003 publicada en la gaceta del Congreso 542 del 21 de octubre de 2003 a que se ha hecho reiterada referencia. Circunstancia que lleva a la Corte a considerar que el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido igualmente respecto de dicho artículo.

Así las cosas, el cargo planteado por el actor en relación con la ausencia de aval por parte del Gobierno en relación con los artículos acusados no está llamado a prosperar.

#### 4.2 El análisis del cargo referente al desconocimiento del principio de unidad de materia

Para el actor el principio de unidad de materia se vulneró por cuanto fueron introducidas al proyecto de ley que culminó con la aprobación de la Ley 818 de 2003 disposiciones relativas a temas tributarios que nada tienen que ver con el objeto del proyecto presentado por el Gobierno al Congreso de la República sobre sector panelero y orientado a eliminar el impuesto del IVA en relación con la panela.

Al respecto el señor Procurador afirma que tanto la modificación del título del proyecto como la introducción de temas nuevos que nada tienen que ver con el sector panelero a que aludió

el proyecto de ley presentado por el Gobierno a consideración del Congreso, - modificaciones introducidas según él en el segundo debate realizado en la sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República- implicaron una modificación sustancial del mismo que ha debido ser objeto de consideración por las comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República al tiempo que muestra una clara violación del principio de unidad de materia en el trámite legislativo dado a la Ley 818 de 2003.

Sobre el particular, la Corte debe precisar en primer término que como se desprende del trámite legislativo surtido por el proyecto de ley que se convertiría en la Ley 818 de 2003, a que se aludió en los apartes preliminares de esta sentencia, la modificación del título del proyecto de ley presentado por el Gobierno “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero, y el Fondo Nacional de la Panela”., así como la introducción en el articulado de temas diferentes al de las exenciones tributarias para el sector panelero se produjeron durante el primer debate del trámite legislativo referido y no como lo afirma el señor Procurador General de la Nación en “el segundo debate en la Cámara de Representantes, según consta en la Gaceta del Congreso 396 del 11 de agosto de 2003..:”.

En efecto cabe recordar que en virtud de la solicitud de trámite de urgencia presentada por el Gobierno en este caso se procedió a la celebración de sesiones conjuntas por parte de las Comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República y que según consta en la Gaceta del Congreso No. 247 del 6 de junio de 2003 los ponentes de la Comisión tercera de la Cámara de Representantes -H. Representantes Oscar Wilches Carreño y Francisco Córdoba López- y de la Comisión Tercera del Senado -H. Senadores Gabriel Zapata Correa, Aurelio Irigorri Hormaza, Mario Salomón Nader, Luis Elmer Arenas Parra y Juan Manuel Corzo Román -, cuando presentaron ponencia conjunta para primer debate al proyecto de ley 196 de 2003 Cámara ‘por la cual se modifica el estatuto tributario con el fin de excluir la Panela del impuesto del valor agregado, IVA ‘acumulado con el proyecto de ley N° 202 de 2003 Cámara y 216 de 2003 Senado ‘por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero y el fondo nacional de la Panela’, propusieron el cambio de título del proyecto que pasaría a llamarse “PROYECTO DE LEY NUMERO 202 DE 2003 CAMARA, 216 DE 2003 SENADO por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones , así como la introducción de un artículo referente a una exención tributaria para los cultivos de tardío rendimiento<sup>17</sup> .

Respecto de este último artículo en dichas sesiones conjuntas se aprobó una proposición tendiente a retirarlo del texto del proyecto la que obtuvo 13 votos a favor y 11 en contra, por lo que efectivamente fue retirado del mismo.

Igualmente en las mismas sesiones se aprobó un artículo nuevo referente a la adición del artículo 468-2 del estatuto tributario con el “Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000”, de la misma manera que se dio aprobación al título del proyecto de ley con el siguiente texto: “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

En ese orden de ideas, respecto de la introducción en el segundo debate de una serie de artículos nuevos referentes a materias que no guardaban relación con el tema del proyecto inicial presentado por el Gobierno, a saber “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sector panelero, y el Fondo Nacional de la Panela”, pero sí con el título del proyecto de ley aprobado por las comisiones terceras de la Cámara de Representantes y el Senado de la República en primer debate, a saber : “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, la Corte no encuentra que con ello se haya vulnerado el principio de unidad de materia a que alude el actor en su demanda.

En efecto, en este caso, dado que la modificación del objeto del proyecto de ley se efectuó durante el primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, la unidad temática exigida a las modificaciones o a los artículos nuevos que se introduzcan durante el segundo debate debe analizarse no en relación con el tema inicial del proyecto presentado por el gobierno sino en relación con el que dichas comisiones determinaron y que se tradujo en el cambio del título del proyecto de ley convertido en “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

En este sentido no puede considerarse que en el presente caso se haya vulnerado el principio de unidad de materia (Art. 158 y 169 C.P.) cuyo propósito como lo ha explicado la Corte de manera reiterada en su jurisprudencia<sup>18</sup> “ es el de lograr la racionalización y tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que la discusión y la aprobación del articulado que se somete a la consideración del Congreso de la República se ordene alrededor de un “eje central”, en relación con el cual todas las partes de un proyecto de ley han de guardar

necesaria coherencia y armonía.”<sup>19</sup> Y que dicho principio “no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.”<sup>20</sup>

En el presente caso para la Corte es claro que frente al título del proyecto finalmente adoptado por las Comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República con el aval del Gobierno, como atrás se explicó, el contenido de los artículos acusados guarda una relación temática con el objeto central de la Ley 818 de 2003 atinente a la expedición de medidas tributarias, y en este sentido no puede considerarse que dichos artículos resulten extraños o sin ninguna conexión con el título de la ley “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

En ese orden de ideas frente al cargo planteado por el actor en el sentido que se habría producido una vulneración del principio de unidad de materia por cuanto los artículos acusados no guardarían relación alguna con el título del proyecto presentado por el Gobierno, la Corte constata que no asiste razón al actor por cuanto no es en relación con dicho título inicial que el análisis debe ser efectuado para determinar si existe o no unidad de materia en este caso, sino respecto del título finalmente adoptado por el Congreso, frente al que dicha unidad de materia si existe, y en este sentido el cargo señalado tampoco está llamado a prosperar.

Cabe precisar que dicha circunstancia no implica que automáticamente en este caso se haya respetado el principio de identidad a que igualmente está sometido el trámite legislativo<sup>21</sup>, dado que como ha explicado la Corte de manera reiterada<sup>22</sup> el principio de unidad de materia no puede confundirse con la identidad temática que es exigida por la Constitución para poder introducir modificaciones o adiciones a los temas debatidos y aprobados en las comisiones constitucionales<sup>23</sup>.

#### 4.3 El análisis del cargo referente a la vulneración del principio de publicidad

Para el actor con excepción del artículo 1° de la Ley 818 de 2003 los demás artículos de la misma ley que acusa en el presente proceso nunca fueron publicados oficialmente por el Congreso en la Gaceta previamente a su discusión en las Comisiones y en las Plenarias de cada Cámara con lo que se vulneró el artículo 157 constitucional.

Al respecto la Corte considera pertinente i) precisar el alcance del principio de publicidad en el trámite legislativo y sus implicaciones y ii) analizar si en relación con los artículos acusados fue respetado dicho principio en el trámite legislativo que condujo a la aprobación de la Ley 818 de 2003 o si por el contrario como lo señala el actor éste se desconoció y por tanto se vulneró el artículo 157 superior.

#### 4.3.1 El alcance del principio de publicidad en el trámite legislativo y sus implicaciones

Por expreso mandato del artículo 157 Superior, para que un proyecto pueda convertirse en ley de la República, es imprescindible que el mismo cumpla con los siguientes requisitos: (i) que haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, o en su defecto, en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara; (iii) que haya sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; y finalmente, (iv) que haya obtenido la sanción del Gobierno.

En concordancia con dicha norma, en los artículos 160 y 161 constitucionales se establece, por una parte, la posibilidad de que durante el segundo debate las plenarias introduzcan las modificaciones, adiciones y supresiones que consideran necesarias para la aprobación de las leyes, y de otra se fija el procedimiento para conciliar las discrepancias que pudieren surgir entre los textos legales aprobados por cada una de las Cámaras.

A partir de dichos textos la jurisprudencia ha desarrollado tres principios que resultan fundamentales para el desarrollo del trámite legislativo, a saber, los principios de publicidad<sup>24</sup>, identidad<sup>25</sup> y consecutividad<sup>26</sup>.

En relación con todos ellos esta Corporación ha hecho particular énfasis en la importancia de los debates reglamentarios en el proceso de formación de las leyes, y en la necesidad de que en ellos tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación, dado

que: “[a] través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”<sup>27</sup>.

Al respecto en la Sentencia C-222 de 1997, reiterada en numerosas ocasiones<sup>28</sup>, la Corte destacó la importancia de los debates en los siguientes términos:

“La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto ‘debate’, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión – esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

“Debate”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”.

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema – situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República -, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

En lo que se refiere concretamente al principio de publicidad la Corte en la Sentencia C-760 de 2001, hizo un completo análisis del alcance que este tiene en el trámite legislativo, al tiempo que hizo particular énfasis en el necesario conocimiento previo a la votación de los textos sometidos a consideración de los parlamentarios como requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria.

En dicha sentencia la Corte hizo énfasis en que i) la garantía que le compete preservar a esta

Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario<sup>30</sup>, ii) que el principio de publicidad no puede considerarse un derecho subjetivo del cual puedan disponer libremente los congresistas, sino una garantía institucional de representación efectiva para los asociados por lo que , esta garantía prevalece aun cuando las mayorías y las minorías parlamentarias deciden aprobar un texto desconocido, iii) el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir; iv) En cuanto a las proposiciones de enmienda o a las proposiciones aditivas que se presenten por los parlamentarios ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso exigen su publicación previa en la referida Gaceta, pero sí su lectura íntegra previamente a la votación (artículos 125 y 133 del Reglamento del Congreso); vi) que la jurisprudencia atendiendo la flexibilidad que la nueva Carta quiso introducir al debate parlamentario, ha aceptado que dichas proposiciones pueden llegar a conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la Gaceta del Congreso, aunque este requisito no es exigido; por su lectura oral antes de ser debatidas y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por éstos; Y que vii), no basta que se informe que existen unas proposiciones, sino que el conocimiento de las mismas debe recaer sobre su contenido expreso y completo<sup>31</sup>.

A partir de los presupuestos anteriores procede la Corte a examinar el cargo formulado por el actor.

4.3.2 El análisis concreto del trámite surtido por los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la ley 818 de 2003 acusados en relación con el respeto o no del principio de publicidad (art. 157 C.P.)

Dado que el cargo planteado por el actor alude a que en el presente caso dicho principio de publicidad no fue respetado en relación con los artículos acusados - introducidos al proyecto a través de diferentes proposiciones aditivas que fueron presentadas durante el trámite del proyecto, sin que su texto haya sido publicado en la Gaceta del Congreso -, la Corte procede a examinar a partir de los criterios citados en el aparte precedente de esta sentencia si se cumplió o no en relación con cada uno de ellos el referido principio de publicidad (art. 157 C.P.).

4.3.2.1 Previamente la Corte considera necesario hacer referencia a la afirmación hecha por el señor Procurador sobre este punto, en el sentido de que en el segundo debate del trámite dado a la Ley 818 de 2003 se produjo la modificación sustancial del objeto del proyecto, así como de su título, la única manera de respetar en este caso el principio de publicidad (art. 157 C.P.) ha debido ser la publicación total del proyecto así modificado en la Gaceta del Congreso y su remisión a las comisiones constitucionales permanentes.

Empero sobre el particular cabe precisar que, como ya se explicó en esta sentencia, la modificación del título y del contenido del proyecto inicial presentado por el Gobierno, -a que alude el señor Procurador -, se produjo en el primer debate surtido conjuntamente por las Comisiones terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República y no en el segundo debate como él lo sostiene. Así las cosas la Corte constata que al respecto no asiste razón al señor Procurador en cuanto al incumplimiento por este aspecto del principio de publicidad (art. 157 C.P.), pues los supuestos de los que parte no son los que se verificaron en el trámite del proyecto de la Ley 818 de 2003 que se analiza.

4.3.2.2 Ahora bien, en relación con la aprobación del artículo 2º de la Ley 818 de 2003 introducido como artículo nuevo en las sesiones conjuntas de las Comisiones terceras de Cámara y Senado, la Corte constata que en la Gaceta del Congreso 542 del 21 de octubre de 2003 en la que se publicó el Acta 01 de junio 11 de 2003 de las “sesiones conjuntas de las Comisiones terceras de la Cámara de Representantes y el Senado de la República” figura la constancia de la lectura por el secretario de la propuesta presentada en este sentido en dichas sesiones conjuntas en los siguientes términos:

“Artículo nuevo Adiciónese el artículo 468-2 del estatuto tributario con el Siguiete Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición

03011000.

Presentada por Oscar Wilches, Gabriel Zapata, Aurelio Iragorri, Luis Helmer Arena, Salomón Nader, Omar Baquero y Juan Manuel Corzo.

Tiene aval del Ministro de Hacienda, señor Presidente.”

En relación con dicho artículo entonces la Corte concluye que fue respetado el principio de publicidad aludido, por cuanto si bien la proposición respectiva no fue objeto de publicación en la gaceta del Congreso previamente a la sesión en que se aprobó, si fue leída previamente a su votación y pudo entonces ser conocida por los parlamentarios que en ella participaron, respetándose así el artículo 157 superior.

4.3.2.3 Respecto de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º introducidos en el segundo debate en las Sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, la Corte constata lo siguiente:

4.3.2.3.1 En relación con los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 818 de 2003 la Corte advierte que en el acta de la sesión plenaria del 20 de junio de 2003 del Senado de la República, figura la mención de que el secretario de esa Corporación dio lectura a la proposición aditiva presentada en relación con dichos artículos y que una vez leída estos fueron aprobados por la Plenaria de la Corporación.

La Corte constata por el contrario que en relación con las proposiciones aditivas que dieron lugar a la introducción en la Ley 818 de 2003 de los artículos 6º, 7º y 8º, no consta en el acta aludida que dichas proposiciones hayan sido leídas previamente a la votación, como tampoco que ellas hayan sido reproducidas y distribuidas a los H. senadores previamente a la sesión plenaria o durante su desarrollo.

Al respecto cabe precisar que a la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República a petición expresa del Magistrado sustanciador sobre este punto<sup>32</sup>, solamente se acompañó copia de la proposición aditiva - con las firmas de los H. parlamentarios- que condujo a la introducción en la Ley 818 de 2003 de los artículos 3º, 4º, y 5º y que fue además leída por el Secretario del Senado como ya se señaló.

Lo mismo no aconteció, respecto de los artículos 6º, 7º y 8º acusados. Téngase en cuenta

que a pesar de haberse solicitado específicamente certificación de la eventual distribución previa al debate y a la votación en relación con todas las proposiciones aditivas que fueron presentadas en la sesión plenaria del 20 de junio de 2003 el Secretario del Senado no acompañó ninguna prueba al respecto. Como tampoco lo hicieron los diferentes intervinientes en el proceso.

Así las cosas ha de considerarse que solamente en relación con los artículos 3º, 4º, y 5º leídos en la plenaria del Senado previamente a la votación fue respetado en dicha Corporación el principio de publicidad exigido por la Constitución (art. 157 C.P.). en tanto que en relación con los artículos 6º, 7º y 8º acusados dicho principio no se respetó y es éste sentido, en consecuencia, se encuentran viciados de inconstitucionalidad.

Tampoco figura en el expediente prueba de que en dicha sesión se hayan reproducido y distribuido a los Parlamentarios previamente a dicha votación las proposiciones aditivas correspondientes.

Empero cabe aclarar que el Magistrado sustanciador solicitó al Presidente de la Cámara de Representantes que se certificara si se había procedido o no a dicha distribución, a lo que mediante oficio del 2 de febrero de 2004 el Secretario General de esa Corporación respondió lo siguiente:

“De la manera más atenta doy respuesta a su oficio de la referencia así:

- El reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) no contempla el tema de la reproducción y distribución a los HH. RR. de las proposiciones aditivas previamente a la votación de un proyecto de ley.

- Esta Corporación a través del suscrito, y con base en el artículo 133 de la Ley 5 de 1992, que a la letra dice: “Presentación de proposiciones. El Congresista autor de una proposición o modificación, adición o supresión, la presentará por escrito y firmada, sin necesidad de incluir razones o argumento. Puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla”, recibe la proposición escrita y firmada por el Congresista autor de la misma, y dice la Ley: “puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla”,

obviamente por su autor.

Así las cosas, el Presidente de la Corporación, en pleno curso del debate, y previamente a la votación del proyecto respectivo, ordena darle lectura a la proposición respectiva, en este caso la aditiva, a efecto de que cada H. Representante quede notificado o enterado de la misma, homologando la dispendiosa faena de reproducción y distribución de la proposición, agilizando eficientemente el debate del respectivo del proyecto de ley. (subraya la Corte)

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General”

De dicha certificación se desprende entonces que previamente a la votación se dio lectura a las referidas proposiciones.

Ahora bien, cabe señalar además que en el Acta 061 de la sesión plenaria del 20 de junio de 2003 publicada en la gaceta del Congreso No. 396 del 11 de agosto de 2003, a que se hizo referencia en los apartes preliminares de esta sentencia, consta que el secretario de la Corporación informó de la existencia de unas proposiciones aditivas al proyecto 33, y respecto de las mismas figura en el acta una nota de relatoría que muestra que las mismas fueron efectivamente conocidas por los H. Parlamentarios, que aludieron a ellas.

La Corte concluye entonces que en la Cámara de Representantes respecto de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 acusados, introducidos durante el debate en la sesión Plenaria del 20 de junio de 2003 se procedió a la votación de las proposiciones aditivas al texto del articulado contenido en la proposición con que culminó el informe de ponencia para segundo debate, habiéndose dado a conocer a los H. Representantes el contenido de dichas proposiciones, como se desprende i) de la certificación del secretario de esa Corporación Legislativa y ii) de la nota de relatoría introducida en el acta a petición de uno de los H. Representantes.

4.3.2.3.3 Así las cosas, en lo que hace al cumplimiento o no del requisito de publicidad a que se ha venido haciendo referencia, resulta claro para la Corte que: i) en relación con las proposiciones aditivas que llevaron en el Senado de la República a la introducción en la Ley 818 de 2003 de los artículos 6º, 7º y 8º se vulneró el artículo 157 superior, por cuanto en

dicha Corporación no se cumplió con dicho requisito y en consecuencia, esa razón basta para que dichos artículos deban ser declarados inexequibles. ii) en relación con los artículos 3º, 4º y 5º de la misma ley dicho requisito si se cumplió tanto en Cámara como en Senado por lo que por este aspecto la Corte no encuentra motivo para declarar su inexequibilidad.

Empero, dado que el actor invoca igualmente como vulnerado el artículo 157 superior por haberse desconocido el “debido proceso” en él establecido para el trámite de los proyectos de ley y en particular los principios de identidad y consecutividad, procede la Corte a examinar dicho cargo respecto de los referidos artículos 3, 4, y 5 de la Ley 818 de 2003.

#### 4.3.3. Elusión del debate en el trámite legislativo de los artículos 3º, 4º y

#### 5º de la Ley 818 de 2003

De conformidad con lo ordenado en el artículo 157 de la Constitución Política ningún proyecto puede ser ley sin los siguientes requisitos:<sup>34</sup> 1) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, 2) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, 3) haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate, y 4) haber obtenido la sanción del Gobierno.

Las tres primeras exigencias materializan los deberes propios asignados al Congreso de la República, como órgano de representación popular que tiene como función principal “hacer las leyes”.<sup>35</sup>

En este sentido esta Corporación ha explicado que:

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

otros factores que, como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas.

En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Por ello se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157 C.P.), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.

Lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.<sup>37</sup>

Por lo tanto, la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario.<sup>38</sup> De lo contrario, si los congresistas no tienen oportunidad de conocer el texto sometido a su aprobación, se estaría desconociendo su facultad para participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto a un proyecto o proposición, situación que resulta contraria al principio

democrático de soberanía popular consagrado en nuestra Constitución. Así ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Corporación, que, al respecto, ha dicho que el surtimiento de un debate sin los requisitos constitucionales u orgánicos implica la inconstitucionalidad de todo el procedimiento del texto aprobado.”

En este sentido el Congreso de la República tiene dentro del trámite legislativo el deber no sólo de votar las iniciativas legislativas sino de debatirlas de forma suficiente con el fin de que esa representación popular tenga una verdadera efectividad en el Estado social de derecho y se garanticen de esa manera el principio democrático y los principios de transparencia y publicidad que deben informar la actividad legislativa.

Precisamente cuando el órgano legislativo ha eludido ya su deber de deliberar, ora el de votar las iniciativas legislativas, la Corte con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y por ende de los principios antes mencionados, ha declarado la inexecutable de varios preceptos expedidos en dichas condiciones.

En efecto, mediante la Sentencia C-801 de 200339 la Corte declaró la inexecutable de los artículos 47 y 48 de la Ley 789 de 2002, no votados en las Comisiones Constitucionales Permanentes. En esa ocasión se expresó por la Corte:

(...) las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni deferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en posterior debate sea considerado un determinado asunto. En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. 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. (Resaltado fuera de texto)

En el mismo sentido, a través de la Sentencia C-839 de 200340 se declaró la inexecutable

del artículo 22 de la Ley 797 de 2003 al haberse constatado que dicho texto normativo no había sido debatido ni aprobado en el seno de las comisiones conjuntas, las que además delegaron esa labor a las plenarias de ambas cámaras legislativas, razón por la cual incluyeron el texto demandado en la ponencia destinada a segundo debate, configurándose de esa manera un vicio de inconstitucionalidad insubsanable.

Los artículos 11, 21 y 23 de la Ley 789 de 2003 también fueron declarados inexecutable mediante la Sentencia C-1056 de 200341 al haberse concluido que mediante proposición aprobada en la sesión del 18 de diciembre de 2002, dichos textos fueron suprimidos del texto del proyecto de Ley sin que se votara sobre su contenido.

Sobre este particular explicó:

“Tampoco puede tener aceptación constitucional que artículos presentados a consideración de tales Comisiones ya sea en el proyecto original o en los pliegos de modificaciones en las ponencias para primer debate, se discutan pero no se voten; o que ni siquiera se discutan y luego, a pretexto de proponer modificaciones o adiciones en las plenarias como lo autoriza el artículo 160 de la Constitución, se tergiverse la significación de esta última norma para introducir como “artículo nuevo” un texto que ya de novedoso no tiene absolutamente nada porque había sido presentado en las Comisiones, y no fue votado por ellas, previo acuerdo para ello. Ese es un texto antiguo. Presentarlo como “nuevo” es en realidad un artificio para burlar el artículo 157 de la Constitución pretextando darle aplicación al artículo 160 de la misma. Y luego, como si ello no bastara a algunos de estos artículos se les dio cabida para convertirlos en textos legales por conducto de las Comisiones de Mediación aduciendo la supuesta existencia de discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara, cuando, en realidad, esos textos no habían sido objeto de aprobación en la forma prevenida en la Constitución de la República.”

En la Sentencia C-1092 de 200342 la Corte consideró que al no haber tenido oportunidad el Congreso “de discutir con amplitud cuáles serían los efectos de su inclusión en la norma bajo examen, lo que comporta en el precepto un sentido restrictivo esencialmente distinto a como en primera vuelta se había estructurado la institución jurídica del control de garantías, declaró inexecutable la expresión “al solo efecto de determinar su validez” contenida en el numeral 2 del artículo 250 de la Constitución Política - artículo 2 del Acto Legislativo 03 de

2002-.

Mediante la Sentencia C-1113 de 200343 se declaró la inexecutable del artículo 112 de la Ley 788 de 2002 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones” en lo referente al precepto sobre la “Cuenta Unica Notarial”, por cuanto consideró que este tema al ser “específico, autónomo y separable de los otros temas del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002, dicho tema ha debido ser objeto de debate por dichas comisiones constitucionales, así como por las plenarias de cada Cámara.”

El artículo 115 de la Ley 788 de 2002 referente al impuesto sobre las ventas para juegos de suerte y azar fue declarado inexecutable a través de la Sentencia C-1147 de 200344 por considerar que: “la circunstancia de que en el primer debate de Comisiones Conjuntas, la Comisión Cuarta del Senado de la República no haya votado la proposición sobre el gravamen a los juegos de suerte y azar, constituye una omisión al deber de pronunciarse que es esencial al trámite del debate parlamentario y comporta un vicio de inconstitucionalidad insubsanable. A juicio de la Corte, el incumplimiento a la obligación de votar desconoce abiertamente el principio de consecutividad previsto en el artículo 157 Superior, que, como se ha expresado a lo largo de esta Sentencia, le impone a las Comisiones y plenarias de una y otra Cámara el imperativo de debatir y decidir los distintos temas y asuntos que dentro de un proyecto de ley son sometidos a su consideración.” (Resaltado fuera de texto)

En la Sentencia C-1152 de 200345 se declaró la inexecutable de los artículos 113 y 114 de la Ley 788 de 2002 en razón a que en la aprobación de dichos textos normativos se configuró una elusión, en el primer caso (Art. 113) al no votar el artículo original conforme estaba incluido en la ponencia para primer debate del proyecto de ley y, en el segundo (Art. 114), por haberse omitido el pronunciamiento de una de las comisiones económicas respecto de la iniciativa sometida a su consideración e incumplir de esa manera la función que le fue asignada por la Constitución.

Mediante la Sentencia C-312 de 200446 se declaró la inexecutable de varios apartes del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 por considerarse que al no haber sido debatidos ni aprobados por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, en primer debate; ni por la Plenaria de esa Corporación, en segundo debate. Así mismo, porque se verificó que los

parágrafos 1º y 2º del texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 no fueron objeto de debate en la Comisión Tercera del Senado.

En la Sentencia C-313 de 200447 se declaró la inexecutable del el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003, por medio del cual se adicionaba el artículo 306 de la Constitución Política, por cuanto durante su trámite no se surtieron los ocho debates que exige la Carta Política para la expedición de este tipo de normas.

Finalmente, en la Sentencia C-372 de 200448 en este caso se declaró la inexecutable del artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 mediante el cual se ampliaba y prorrogaba el periodo de los Secretarios Generales de cada cámara. Se explicó en esta sentencia que dichos temas “no fueron objeto de debate alguno en las Comisiones Primera del Senado y Primera de la Cámara de Representantes, durante la segunda vuelta”. De lo anterior, se infirió que se trata de “un caso de elusión de un debate reglamentario, que vulnera de esta manera el principio de consecutividad”.

Como se advierte del anterior rastreo jurisprudencial la elusión en que incurren las diferentes células legislativas atenta contra la supremacía de la Constitución, norma fundamental del Estado que se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados.

Ha precisado la Corte sobre este particular que:

La Constitución como *lex superior* precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, norma *normarum*. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4o. citado: “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.<sup>49</sup>

De ahí que las normas dictadas por el Congreso contrariando lo dispuesto en la Constitución, esto es, eludiendo los deberes que le fueron asignados dentro de los trámites fijados en ella para ese efecto, carecen de validez. Lo contrario sería prohiar la existencia de este tipo de vicios en el trámite legislativo atentatorios de la esencia de la función del Congreso y del

principio democrático en menoscabo de la jerarquía de la Carta Política como norma normarum del sistema normativo colombiano.

Como se ha expuesto el vicio de inconstitucionalidad por elusión, en principio, puede tener dos modalidades, la primera, de carácter formal y la segunda, de carácter material.

En el primer evento en alguna de las células legislativas se evade el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite para un momento posterior. Por el contrario, en la elusión material, aún cuando se surte formalmente debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias omiten su deber de pronunciar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa que si bien guarda relación con la materia del proyecto, su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, casos en los cuales la propuesta (separable o autónoma) tiene que ser negada o aprobada respecto de su contenido. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992.

En el caso del artículo 3º de la Ley 818 de 2003 objeto de demanda, este precepto contenía por sí mismo un tema autónomo de contenido jurídico propio (cultivos de tardío rendimiento), por lo que al haber sido aprobada su eliminación de la ponencia por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, su contenido material no fue debatido ni aprobado en dicha célula legislativa constatándose de esa manera una elusión del debate que conforme a lo ordenado en el artículo 157 Superior debió surtir.

En este sentido es necesario precisar que la aprobación de una proposición sobre la eliminación de dicho artículo no puede sustituir el debate que exige la Constitución sobre contenido material del mismo, ya que toda iniciativa legislativa requiere no sólo una deliberación formal sino material.

Por ello dicho texto normativo no podía ser introducido como tema nuevo en la plenaria de dicha Cámara, puesto que el tema al cual se refería como autónomo, no fue debatido en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates lo cual genera su declaratoria de inexecutable.

Respecto de los artículos 4º y 5º acusados son aplicables las mismas consideraciones

expuestas respecto del artículo 3º de la Ley 818 de 2003, dado que ellos fueron producto del fraccionamiento y complementación del artículo originalmente sometido a consideración de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, pero que esta optó por eliminar del texto sin proceder a debatirlo.

La introducción de dichos artículos en el texto aprobado efectuada por la Plenaria del Senado de la República eludiendo, como se ha explicado, la deliberación y votación que ordena el artículo 157 superior genera entonces por las mismas razones que el artículo 3º su inexecutableidad.

Dichos textos normativos en efecto no podían ser introducidos como tema nuevos en plenarios, puesto que la materia a la cual se referían, no fue debatida en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates.

#### 5. El carácter insubsanable de los vicios de trámite identificados

Cabe recordar que de acuerdo con el párrafo del artículo 241 de la Constitución, “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanoado el vicio, procederá a decidir sobre la executableidad del acto.” En igual sentido y en desarrollo de la disposición superior citada, el artículo 45º del Decreto 2067 de 1992, dispone que: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanoado el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que a autoridad está en capacidad de subsanarlo.”

En aplicación de dichos textos y del principio de instrumentalidad de las formas<sup>50</sup> la Corte ha señalado que la sola constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento sino que es necesario que el juez constitucional examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no

una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad<sup>51</sup>.

En estas condiciones cabe preguntarse si es posible subsanar los vicios de procedimiento detectados.

Empero para la Corte es claro que la posibilidad de proceder a subsanar los vicios de trámite identificados en este caso no existe. En efecto, los vicios que se presentaron son de tal magnitud que equivalen, para el caso de los artículos 5º, 7º y 8º a la ausencia de trámite en el cuarto debate de los artículos respecto de los cuales el vicio de constitucionalidad ha sido detectado<sup>52</sup>. Por su parte, respecto de los artículos 3º, 4º y 5º, como ya se señaló, el vicio encontrado consiste precisamente nada menos que en la elusión del debate en esa misma instancia.

Ahora bien, de manera general, el sistema jurídico sólo admite subsanar vicios que originan la invalidez de las actuaciones reglamentarias sobre la base de la existencia de los mismos actos que van a ser subsanados. En otras palabras, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo<sup>53</sup>. Y en el presente caso ello no fue así.

En ese orden de ideas, la Corte procederá a declarar la inexecutable, tanto de los artículos 3º, 4º y 5º, como de los artículos 5º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003, y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

## VII. DECISION

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

### R E S U E L V E:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 2º, de la Ley 818 de

2003 “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizado por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-370/04

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Configuración real de la elusión del debate (Salvamento de voto)

La elusión se torna inconstitucional, es decir, se configura realmente, si los congresistas evaden el debate acerca de un tema.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Alcance (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Alcance respecto de la elusión del debate (Salvamento de voto)

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-No toda vulneración de una regla ocasiona una declaratoria de inconstitucionalidad/PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Irregularidad irrelevante (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Alcance (Salvamento de voto)

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

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance (Salvamento de voto)

El principio de unidad de materia garantiza que las leyes sean el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”. Con todo, el concepto de unidad de materia no debe ser concebido de forma inflexible. Tal entendimiento llevaría a una grave restricción de la función propia del Congreso de la República.

#### COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Función (Salvamento de voto)

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

#### PROYECTO DE LEY-Diversidad de núcleos temáticos (Salvamento de voto)

Sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado.

PROYECTO DE LEY-Presupuesto para que elusión del debate se torne inconstitucional (Salvamento de voto)

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

PROYECTO DE LEY-Existencia de vicios no genera necesariamente la inconstitucionalidad/PROYECTO DE LEY-Presupuesto para que vicio legislativo se convierta en causal de inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

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

PRINCIPIO DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Referencia al tema específico mas no al artículo/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Tema autónomo (Salvamento de voto)

El principio de identidad implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo. De allí el lazo de este postulado con la consecutividad, que pretende asegurar que se adelanten todos los debates para cada proyecto de ley. Así, el tema específico debe haber cumplido entonces todos los debates, mas no el artículo, pues éste puede modificarse o adicionarse. La consecutividad no se define por artículos sino por temas específicos teniendo en cuenta que el rigor exigido por la consecutividad es mayor que el impuesto por la unidad de materia. De otro lado, es claro que no puede darse

prevalencia a las comisiones sobre las plenarios y por eso éstas son autorizadas para incluir modificaciones o artículos nuevos (art. 169 inc 2). Pero si un tema autónomo es negado en las comisiones mal podría la plenaria revivir este asunto pues violaría el principio de consecutividad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance del examen respecto de irregularidades (Salvamento de voto)

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

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Concepto de elusión del debate debe aplicarse para casos extremos (Salvamento de voto)

El concepto de elusión del debate debe aplicarse para casos extremos en los que sea evidente que la voluntad de la respectiva célula legislativa fue la de sustraer el artículo o el tema autónomo de la deliberación y votación, es decir de eludir el debate.

LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Inexistencia de elusión del debate por cuanto existió pronunciamiento o deliberación que llevó a una negativa de los artículos (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Temas fueron debatidos (Salvamento de voto)

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, procedo a sustentar el salvamento de voto que fue manifestado en la Sala Plena del día 27 de abril de 2004, respecto de la sentencia C-370 de 2004.

2.- En dicha providencia, se resolvió declarar inexecutable, entre otros, los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003. Los fundamentos para tal decisión se basan en que se desconocieron los principios de consecutividad e identidad al no cumplirse los cuatro debates reglamentarios que exige la Constitución. Para la mayoría, dicha normatividad contiene un tema autónomo y de contenido jurídico propio. Ya que la Comisión Tercera de la Cámara aprobó la eliminación de estas normas de la ponencia, su contenido material no fue debatido ni aprobado en dicha comisión, configurándose la elusión en el debate. Por lo tanto, no podía ser introducido como tema nuevo en la plenaria de dicha Cámara, pues el tema que contenían esos artículos, se insiste, como autónomo que era, no fue debatido en la comisión y no se dió cumplimiento a la exigencia constitucional de los cuatro debates.

3.- Teniendo en cuenta los argumentos de la mayoría y las temáticas a que se refieren, en este salvamento estudiaré los conceptos de autonomía temática y elusión. En primer lugar haré un breve estudio del procedimiento legislativo y los principios que lo guían para luego hacer el análisis de los artículos 3, 4 y 5 declarados inexecutable y mostrar que no son inconstitucionales por vicios de procedimiento en su formación.

4.- Como ya fue mencionado, la principal razón para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5 fue la supuesta elusión del debate por parte de una de las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes. En este caso, a pesar de que se desarrolló el debate, los congresistas de la comisión tercera de la Cámara decidieron eliminar estas normas de la ponencia.

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

Así, en virtud del principio de consecutividad<sup>54</sup> – que guía el proceso de formación de las

leyes- tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber ni trasladar su competencia a otra célula legislativa con el fin de que posteriormente sea considerado un asunto. No obstante, considero que no siempre que deje de adelantarse un debate o deje de practicarse una votación se configura una elusión que lleve a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas. Existen al menos dos criterios que deben ser tenidos en cuenta en el examen constitucional de situaciones que aparentemente configuren elusión legislativa de debates o votaciones y parezcan, a primera vista, un vicio de inconstitucionalidad. Tales situaciones estarían determinadas por la presencia de una justificación razonable y por la necesidad de armonizar las normas del ordenamiento y sus interpretaciones a fin de dar prevalencia a los valores que el Constituyente y el Congreso han querido proteger a través de las normas que rigen el trámite legislativo.

De conformidad con lo anterior, pienso que en presencia de justificaciones razonables o cuando la supuesta elusión sea consecuencia de la armonización de interpretaciones de diversas normas, no cabría endilgar a la norma expedida mediante este procedimiento ningún vicio. Pero cabe preguntarse acerca del entendimiento de la razonabilidad. Ésta calidad implica que la interpretación realizada no puede ser tan libre que acabe por desnaturalizar la noción de procedimiento legislativo. Por tanto, una interpretación puede tenerse como razonable siempre y cuando, el principio que la formalidad violada quería proteger aún se mantenga a salvo. Lo anterior se basa en principios que esta Corte ha tratado en diferentes ocasiones tales como la razonabilidad, la instrumentalidad de las formas y la prevalencia del derecho sustancial<sup>55</sup>.

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

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

Visto lo anterior, no en todos los casos en que el Congreso omita alguna formalidad del trámite legislativo incurre en una elusión que lleve a la inconstitucionalidad de la norma. Con todo, es necesario hacer algunas precisiones en cuanto al proceso de formación de las leyes, pues la argumentación anterior sólo puede ser realmente aplicada una vez se analice el caso concreto dentro del proceso legislativo, pues sólo así pueden establecerse la razonabilidad y la necesidad de armonizar diversas normas del ordenamiento. En primer lugar nos referiremos a los principios de identidad y consecutividad.

5.- El proceso de formación de las leyes está guiado por los principios de identidad y consecutividad. Según la sentencia C-801 de 2003, el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias<sup>56</sup>, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación<sup>57</sup>. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución. Así, el principio de identidad busca que no sean incluidos temas que no tengan relación con los discutidos desde el inicio del proceso legislativo, mientras que el principio de consecutividad intenta asegurar el desarrollo de todos los debates para aprobar un proyecto de ley.

Con todo, los principios de identidad y consecutividad están sujetos a las excepciones

plasmadas en la Constitución y en la ley<sup>58</sup>. De manera que las sesiones conjuntas de las comisiones homólogas de una y otra cámara, por ejemplo, para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, son singularidades en el trámite legislativo<sup>59</sup>.

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

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

Conforme a la Carta<sup>60</sup>, debe presentarse, para toda norma y por regla general, un primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras para que el proyecto se convierta en ley de la República. Con todo, como se verá más adelante, las competencias que la Constitución le ha otorgado a las plenarios permiten que éstas puedan incluir normas nuevas.

Por tanto, el principio de identidad cambió con la expedición de la actual Carta, tal como la Corte lo ha reconocido<sup>61</sup>. Este principio no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo, además de existir la debida unidad de materia<sup>62</sup>, el tema específico sea el mismo durante el trámite legislativo.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo<sup>63</sup>. Mal podría entonces la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, y el asunto o tema específico no fue debatido en comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución<sup>64</sup>. El interrogante que surge ahora es cuál es el alcance de la unidad de materia.

El principio de unidad de materia<sup>65</sup> garantiza que las leyes sean el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”<sup>66</sup>. Con todo, el concepto de unidad de materia no debe ser concebido de forma inflexible. Tal entendimiento llevaría a una grave restricción de la función propia del Congreso de la República.<sup>67</sup> Por tanto, teniendo en cuenta que éste es el límite de las plenarios, la Corte ya ha aceptado que

“[...] si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente”<sup>68</sup>.

Este principio guarda estrecha relación con los principios de consecutividad y de identidad – aunque este último exija un mayor grado de concreción o especificidad -. Además, también se predica de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada<sup>69</sup>.

De ahí que el artículo 161 de la Carta<sup>70</sup> contemple la posibilidad de integrar comisiones

accidentales entre los miembros de una y otra cámara, con el fin de armonizar las discrepancias surgidas en su interior. Ello responde a la flexibilización del principio de identidad temática<sup>71</sup> pues el constituyente previó que este cambio generaría la necesidad de armonizar las discrepancias de los textos aprobados por las cámaras.

La función de las comisiones accidentales de conciliación consiste en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como “las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”<sup>72</sup>. Además las comisiones accidentales de conciliación deben ejercer su función partiendo de textos válidamente aprobados por las cámaras, pues la función de la comisión no consiste en convalidar vicios de trámite (sentencia C-760 de 2001). Y en cuanto hace al límite material de la actuación de las comisiones de mediación o conciliación, la jurisprudencia también ha expresado que éste surge de la propia Constitución cuando en su artículo 158 exige que todo proyecto deberá referirse a una misma temática y serán “inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.<sup>73</sup>

No puede olvidarse que esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia con el fin de determinar si un artículo desconoce o no la regla de identidad temática, o si un proyecto respetó en su trámite dicho principio. Así, esta Corporación ha dicho que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático<sup>74</sup>.

Cabe reiterar que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como el contenido de la exposición de motivos; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarios de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; entre otros. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.<sup>75</sup>

Lo que protege la prohibición de la elusión es la deliberación democrática y todo lo que ella

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

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

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

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

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

Visto lo anterior, me referiré a los artículos 3, 4 y 5 declarados inconstitucionales.

7.- En mi opinión, la elusión citada por la mayoría no vicia la norma de inconstitucionalidad. El concepto de elusión del debate debe aplicarse para casos extremos en los que sea evidente que la voluntad de la respectiva célula legislativa fue la de sustraer el artículo o el tema autónomo de la deliberación y votación, es decir de eludir el debate. En este caso sí hubo un pronunciamiento o deliberación que llevó a una negativa de los artículos, razón por la cual no se configuró la elusión del debate. Los artículos 3, 4 y 5 fueron excluidos de la ponencia, es decir fueron propuestos, discutidos y negados. Estas normas fueron parte de una proposición presentada que fue sometida a consideración y después fue retirada. Estas normas fueron entonces consideradas por la cámara, cosa distinta es que no se hubieran acogido. Así, el tema específico ya había sido objeto de discusión en el marco del debate de la ley. En efecto, la proposición planteó el tema y fue parte de las discusiones en la Cámara. Estos artículos fueron presentados en la comisión de la cámara y fueron eliminados.

Considero que no hubo violación al principio de consecutividad, ya que a pesar de no haber sido acogidos por una de las comisiones, estos artículos habían sido debatidos de manera general como parte del tema a que se refiere la ley: la expedición de normas tributarias, y específicamente a las exenciones de impuestos. También fueron debatidos de manera específica, pues formaron parte de una proposición que no fue acogida; si no fue acogida, es porque existió la oportunidad de que la comisión pertinente discutiera el asunto y decidiera

no incluir los artículos en la ponencia aprobada. Además, la presentación de estos artículos en la plenaria no altera en nada las cosas, pues la esencia del principio de consecutividad es asegurar el debate democrático y que no sean incluidos - en etapas tardías del proceso legislativo- temas autónomos que nunca fueron debatidos con suficiencia.

En este caso, el tema específico fue discutido desde el inicio del trámite legislativo, y a pesar de que una de las comisiones no acogió los artículos éstos fueron presentados como parte de una proposición. Obviamente el tema fue debatido desde el inicio del proceso. Cabe anotar que este tema no tiene tanta autonomía como para no ser considerado como una parte del proyecto discutido. Es decir, no se trata de un tema tan autónomo como para que se pueda entender materialmente como un proyecto distinto. De otro lado, a pesar de que la comisión no acogió estas normas, ello no las hace inconstitucionales, pues el principio de consecutividad no resultó afectado a pesar de que la comisión no los haya acogido. Por tanto, dando primacía al derecho sustancial, se imponía declarar la constitucionalidad de las normas.

De otra parte, para saber si existe elusión al retirar un artículo, debe acogerse un criterio material. Es decir, si este retiro puede ser equiparado materialmente a una negativa del artículo, mal puede hablarse de una elusión, pues Congreso puede en ciertos casos negar un artículo y volverlo a introducir en un momento posterior del trámite. Así, un argumento analógico permite afirmar que si es posible que un artículo expresamente negado pueda ser revivido posteriormente, debe ser posible que una norma que no fue negada expresamente, pero que fue eliminada de la discusión, es decir, negada materialmente, pueda ser objeto de debate en otras etapas del proceso. Ello es posible por cuanto la no consideración equivaldría a una negación en sentido material, y si el ordenamiento constitucional permite que normas negadas puedan ser discutidas en etapas posteriores del proceso legislativo, deberá ser permitido en el caso de una norma que ha sido excluida, pues esto implica que fue negada en sentido material.

En consecuencia, no existen, para el suscrito Magistrado, razones de peso que permitan excluir del ordenamiento los artículos 3, 4 y 5 de la ley estudiada, pues no hubo elusión del debate.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Salvamento y Aclaración de voto Sentencia C-370/04

NORMA JURIDICA-Estructura diversa entre las que imponen deberes y las facultan (Salvamento y aclaración de voto)

DEBERES-Cumplimiento/NORMA JURIDICA-Imposición de deberes (Salvamento y aclaración de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Violación por concesión de exención (Salvamento y aclaración de voto)

Existiendo el deber de pagar impuestos, toda exención tributaria constituye un privilegio para aquellos que no pagan impuestos debiendo pagarlos. El privilegio no es más que una manera de violar el principio de constitucional de igualdad.

PROYECTO DE LEY-Existencia de elusión del debate (Salvamento y aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4785

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito explicar las razones de mi salvamento de voto respecto del numeral uno de la parte resolutive.

1.Desde el punto de vista de la teoría del derecho las normas imponen deberes, incluido el deber de pagar impuesto, tienen una estructura normativa, lógico jurídica, diversa de las otras normas jurídicas, por ejemplo de las normas que facultan. Las normas que facultan o autorizan permiten que se puedan cumplir de diversas maneras; en cambio las normas que establecen deberes, solo permiten que se cumplan de una única manera.

De otro lado, existe el problema de que no es posible eximir del cumplimiento de los deberes

a ciertas personas; ya que en principio los deberes deben ser cumplidos por todos los que se encuentren dentro de los supuestos de hecho de la norma que impone el deber.

2. Existiendo el deber de pagar impuestos, toda exención tributaria constituye un privilegio para aquellos que no pagan impuestos debiendo pagarlos. El privilegio no es más que una manera de violar el principio de constitucional de igualdad.

3. La norma declarada constitucional desconoce el principio de unidad de materia, por cuanto el texto definitivo aprobado por el principio de unidad de materia, por cuanto el texto definitivo aprobado por el Congreso difiere sustancialmente del texto inicialmente propuesto por el Gobierno. Conforme al artículo 177 del reglamento Interno del Congreso (Ley 5 de 1992), en principio los asuntos negados no pueden ser considerados por las plenarias ya que el procedimiento a observar es acudir a la apelación, se requiere la votación sobre la disposición y no solo la deliberación. En éste caso se presentó una elusión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA A LA SENTENCIA C-370 de 2004

PROYECTO DE LEY-Efectos nocivos de expansión de la doctrina sobre elusión del debate/PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Efectos nocivos de la expansión de la doctrina sobre elusión del debate (Salvamento de voto)

La doctrina de la elusión del debate y la votación parlamentaria ha tenido una evolución que indica que ésta nació para evitar hipótesis extremas de renuencia a ejercer la función parlamentaria y se convirtió en una tesis excesivamente estricta que restringe los espacios de deliberación democrática y le cierra las puertas a la dinámica política en la formación de las leyes, lo cual tiene el efecto nocivo de castigar la creatividad parlamentaria y de petrificar los proyectos de ley a lo decidido en el primer debate.

PROYECTO DE LEY-Evolución de la doctrina sobre elusión del debate y la votación

parlamentaria (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-No elusión del debate por trámite con el pleno consentimiento de los congresistas (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Contexto dentro del cual se presentó la proposición eliminativa (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Inexistencia de elementos de juicio material que demuestre elusión del debate o votación (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Tesis de la elusión del debate/PROYECTO DE LEY-Criterio esencial en tesis de elusión del debate/PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Criterio esencial en tesis de elusión del debate (Salvamento de voto)

La tesis de la elusión del debate o de la votación no debe depender exclusivamente de la forma jurídica mediante la cual una comisión o una plenaria adopta una decisión sobre un artículo de un proyecto de ley. El criterio esencial debe ser de orden material, con el fin de valorar también el trámite en su conjunto y el contexto dentro del cual se tomó una determinada decisión. Sólo así se puede distinguir realmente entre la elusión de la responsabilidad parlamentaria, de un lado, y el ejercicio conciente y legítimo de las funciones de representación política, de otro. Y solo así podrá la Corte evitar sucumbir a las tentaciones del formalismo.

Referencia: expediente D-4785

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 818 de 2003, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”

Actor: Fernando Reyes Ortiz

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el acostumbrado respeto salvo el voto. Si bien acompañé la sentencia C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño en la cual se sentó por primera vez la doctrina según la cual está prohibido eludir el debate parlamentario en cualquiera de sus etapas, considero que

gradualmente esta jurisprudencia se ha ido expandiendo más allá de las hipótesis en las cuales se justifica aplicarla rigurosamente.

1. La doctrina de la elusión del debate y la votación parlamentaria ha tenido una evolución que indica que ésta nació para evitar hipótesis extremas de renuencia a ejercer la función parlamentaria y se convirtió en una tesis excesivamente estricta que restringe los espacios de deliberación democrática y le cierra las puertas a la dinámica política en la formación de las leyes, lo cual tiene el efecto nocivo de castigar la creatividad parlamentaria y de petrificar los proyectos de ley a lo decidido en el primer debate. De manera esquemática dicha evolución se resume en las siguientes etapas: 1) En la primera etapa, se encuentran los casos claros de elusión del debate. En ellos, el contexto de la formación de la ley y el análisis del trámite legislativo en su conjunto permitieron concluir que las comisiones o las plenarios tuvieron la intención de evadir sus responsabilidades. Así ocurrió en la C-801 de 2003,<sup>76</sup> en donde la Corte declaró la inexecutable del artículo 47 de la Ley 789 de 2003, relativo a las cesantías del sector público, que había sido propuesto en el curso del primer debate ante las comisiones constitucionales permanentes reunidas en sesión conjunta, pero frente al cual las comisiones trasladaron su responsabilidad de debatir y votar a las plenarios, y una éstas a la comisión de conciliación. 2) En la segunda etapa, se extendió el concepto de elusión a dos hipótesis distintas: (i) La primera hipótesis se presenta cuando hay aplazamiento de la votación. Esto fue lo que ocurrió en la sentencia C-1056 de 2003,<sup>77</sup> en donde la Corte declaró la inexecutable del artículo 18 de la Ley 797 de 2003. Este artículo fue ampliamente discutido en los cuatro debates, votado y aprobado por las plenarios, pero su votación en las comisiones fue iniciada y suspendida ante la declaración de impedimentos de algunos congresistas, en acatamiento de la Constitución ante un eventual conflicto de intereses, asunto que fue resuelto posteriormente por las Plenarios. Si bien la Corte examinó el contexto del debate, concluyó que el aplazamiento de la votación constituía evasión de sus responsabilidades, a pesar de que era razonable que los congresistas obraran conforme a una interpretación legítima de su deber ante una prohibición constitucional. (ii) La segunda hipótesis se presenta cuando se retira del debate parlamentario una norma por la vía de una proposición “supresiva”, esto es, de una proposición sustitutiva encaminada a suprimir un artículo del proyecto de tal forma que su contenido nunca es sometido a votación. Esto fue lo que ocurrió con la declaratoria de inexecutable del artículo 11 de Ley 797 de 2003 en la sentencia C-1056 de 2003.<sup>78</sup> El artículo 11 hacía parte del proyecto original y fue incluido en la ponencia para primer debate en las comisiones, pero no fue votado en comisiones porque

se presentó una proposición “supresiva” encaminada a eliminarlo del proyecto. Como esta proposición fue aprobada, el contenido del artículo 11 nunca fue sometido a votación en comisiones; 3) En la tercera etapa, el concepto de elusión se extiende a la eliminación de un artículo en la ponencia que presenta a las comisiones o a las plenarios. Esto fue lo que ocurrió en la sentencia C-1147 de 2003,<sup>79</sup> en donde la Corte declaró inexecutable el artículo 115 de la Ley 788 de 2003, que consagraba un gravamen a los juegos de suerte y azar. Esta disposición se encontraba en el proyecto original presentado por el Gobierno Nacional ante las Comisiones Económicas, fue excluido en la ponencia para primer debate y posteriormente reintroducida mediante una proposición aditiva presentada durante el debate en las comisiones. Fue aprobada en las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara, negada por la Comisión Tercera del Senado luego que persistiera un empate, y la Comisión Cuarta del Senado se abstuvo de votarla. Para la Corte, todas las proposiciones presentadas en el curso de los debates, ya sea modificatorias, aditivas o supresivas deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que sean retiradas por su autor. Por ello, la circunstancia de que en la Comisión Cuarta del Senado de la República no se hubiera votado la proposición sobre el gravamen a los juegos de suerte y azar, constituía elusión. 4) En la cuarta etapa, se extiende esta concepción de elusión al trámite de los actos legislativos, sin examinar el contexto o el trámite legislativo en su conjunto. Ejemplo de esta última etapa es la sentencia C-313 de 2004,<sup>80</sup> que declaró la inexecutable del artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003, porque a pesar de haber sido aprobado en los cuatro debates en la primera vuelta, así como en la Comisión y en la Plenaria del Senado con algunas modificaciones durante la segunda vuelta, fue suprimido en la ponencia presentada ante la comisión constitucional permanente de la Cámara, razón por la cual ni la Comisión ni la plenaria de la Cámara se pronunciaron sobre ese artículo.

2. En la presente sentencia, la Corte decidió aplicar la tesis de la elusión del debate o de la votación a unas disposiciones (los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003) que fueron tramitados con el pleno consentimiento de los congresistas sin que exista evidencia de que en alguna de las etapas del procedimiento legislativo la mayoría de ellos haya buscado evadir su responsabilidad parlamentaria.

La prueba de la elusión en este caso es meramente formal: la aprobación de una proposición eliminativa durante el primer debate de las sesiones conjuntas de las comisiones terceras. Sin embargo, esta prueba solo muestra que realmente los miembros de cada una de estas

comisiones adoptaron conscientemente la decisión de que el proyecto de ley no incluyera el artículo referente a los cultivos de tardío rendimiento. No se entiende cómo decidir sobre un tema para que no sea creada la exención prevista en el artículo 3° declarado ahora inexecutable equivale a eludir el debate y la votación sobre el mismo.

En las sentencias en las cuales se esbozó la tesis de la elusión mencionadas anteriormente, resultaba claro que la proposición de eliminar un artículo buscaba trasladar a la plenaria o a la otra cámara una decisión difícil que los miembros de la comisión respectiva no querían tomar. A esa conclusión llegó la Corte después de analizar la formación de la ley en su conjunto así como el contexto dentro del cual se presentó la proposición supresiva o eliminativa. El criterio entonces no fue meramente formal.

Si se hubiera tenido en cuenta el contexto dentro del cual se presentó la proposición eliminativa que invoca ahora la Corte para justificar que los artículos 3, 4 y 5 sean declarados inexecutable en la presente sentencia, se volverían especialmente relevantes los siguientes hechos:

1. En las comisiones conjuntas había conciencia de la importancia de la exención a tal punto que un grupo de parlamentarios de diferentes tendencias políticas propusieron, por estar en desacuerdo con el beneficio tributario para los cultivos de tardío rendimiento en el contexto colombiano, que esta fuera eliminada.
2. La proposición generó la reacción del ministro del ramo que esgrimió un argumento para convencer a los congresistas de que no eliminaran dicha exención.
3. La proposición fue sometida a votación. Por lo tanto, los congresistas tomaron una decisión al respecto.
4. La votación fue reñida puesto que dicha proposición fue aprobada por 13 votos a favor y 11 en contra en la comisión tercera de la Cámara.

De estos hechos se deduce que la proposición supresiva cumplió la función de negar el contenido de los artículos que creaban la exención para los cultivos de tardío rendimiento. No existe elemento de juicio material que demuestre que los congresistas eludieron el debate o eludieron la votación. Lo que sucedió realmente fue lo contrario, sin perjuicio de que un

observador externo pueda echar de menos una controversia más extensa sobre el tema de la exención.

En el caso del artículo 3º de la Ley 818 de 2003 objeto de demanda, este precepto contenía por sí mismo un tema autónomo de contenido jurídico propio (cultivos de tardío rendimiento), por lo que al haber sido aprobada su eliminación de la ponencia por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, su contenido material no fue debatido ni aprobado en dicha célula legislativa constatándose de esa manera una elusión del debate que conforme a lo ordenado en el artículo 157 Superior debió surtir.

En este sentido es necesario precisar que la aprobación de una proposición sobre la eliminación de dicho artículo no puede sustituir el debate que exige la Constitución sobre contenido material del mismo, ya que toda iniciativa legislativa requiere no sólo una deliberación formal sino material.

Por ello dicho texto normativo no podía ser introducido como tema nuevo en la plenaria de dicha Cámara, puesto que el tema al cual se refería como autónomo, no fue debatido en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates lo cual genera su declaratoria de inexecutable.

Respecto de los artículos 4º y 5º acusados son aplicables las mismas consideraciones expuestas respecto del artículo 3º de la Ley 818 de 2003, dado que ellos fueron producto del fraccionamiento y complementación del artículo original sometido a consideración de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, pero que esta optó por eliminar del texto sin proceder a debatirlo.

Dichos textos normativos en efecto no podían ser introducidos como temas nuevos en plenarios, puesto que la materia a la cual se referían, no fue debatida en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates.

Para la mayoría, la elusión se presentó por tres razones concurrentes: (i) porque la materia a la que se refería la norma constituía un tema autónomo; (ii) porque su contenido material no fue debatido ni aprobado en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y (iii) porque se aprobó su eliminación de la ponencia para primer debate mediante una

proposición supresiva. En cuanto al carácter autónomo del asunto “cultivos de tardío rendimiento”, la Corte no analiza la relación establecida por el Legislador para determinar si los artículos declarados inexecutable tenían o no relación razonable con la materia de la Ley 818 de 2004. Dado que casi cualquier asunto puede ser susceptible de un tratamiento autónomo y separado y que no es posible fijar a priori la relación entre materias, asuntos y artículos de una ley en abstracto, el criterio de autonomía normativa que emplea la Corte para justificar su decisión, dificulta enormemente la labor del legislador al diseñar políticas públicas que involucren dos o más temas aparentemente autónomos, sin que ello conlleve la expedición de múltiples leyes, una por cada tema que tenga “contenido jurídico propio.” Salvo lo ocurrido en la sentencia C-312 de 2004, hasta ahora la Corte había declarado executable leyes multitemáticas y artículos que guardaban una relación de tipo causal, temático, sistemático o teleológico con el objeto de la ley, sin excluir de tal línea jurisprudencial aquellas normas que se refirieran a asuntos con autonomía normativa abstracta pero que guardaban conexión con algún aspecto relevante de la política pública concreta diseñada por el legislador para responder a una realidad multifacética y compleja. Adicionalmente, del debate transcrito en la sentencia se aprecia que el contexto en el que se menciona a los cultivos de tardío rendimiento, es el de la posibilidad de extenderles el beneficio tributario previsto para la panela, asunto relacionado en el plano práctico y concreto con la materia del proyecto y el objeto de la ley, independientemente de su carácter autónomo en un plano abstracto.

En segundo lugar, la mayoría consideró que había elusión porque al tratarse de un tema autónomo, su contenido material debía ser debatido de manera específica por la Comisión Tercera de la Cámara, cosa que a su juicio no ocurrió. Sin embargo, la descripción del debate recogido en la sentencia y los cuatro hechos resaltados en este salvamento de voto permiten concluir que el asunto sí fue debatido de manera específica por la Comisión. No se eludió el debate, sino que se llevo a cabo.<sup>81</sup>

En tercer lugar, indica la posición mayoritaria que la Comisión Tercera de la Cámara eludió el debate porque no votó los artículos que consagraban la exención para los cultivos de tardío rendimiento para negarlos expresamente, sino que aprobó una proposición mediante la cual se planteaba su eliminación de la ponencia. Aunque en el pasado la Corte Constitucional ha declarado inexecutable artículos cuando no han sido votados por las comisiones o por las plenarios, por haber sido aprobada una proposición sustitutiva encaminada a suprimirlos o

eliminarlos del proyecto, el análisis del contexto del debate y de la votación, examinado en su conjunto, fue el factor determinante para que la Corte concluyera que el Congreso había eludido sus responsabilidades.<sup>82</sup> En el presente caso, del contexto del debate de la Ley 818 de 2004 en su conjunto, y de la discusión de la exención a la panela y a los cultivos de tardío rendimiento en concreto, no surge que los congresistas tuvieran la intención de eludir sus responsabilidades. El asunto fue discutido por la Comisión, la proposición de extender la exención prevista para la panela a los cultivos de tardío rendimiento fue votada y como resultado de esa votación se aprobó su exclusión del proyecto al aprobar una proposición sustitutiva “supresiva,” posibilidad que cabía dentro de lo que prevé el Reglamento del Congreso al clasificar los tipos de proposiciones que presentan los congresistas.<sup>83</sup> Por lo anterior, ninguno de los tres elementos del argumento de la Corte examinados de manera separada o considerados en su conjunto, permitía concluir que se estaba ante una elusión. Los criterios que establece la posición mayoritaria, lejos de precisar cuándo es posible inferir con claridad la intención del legislador de eludir sus responsabilidades, expande la tesis de la elusión a situaciones en las que el Congreso ha cumplido cabalmente con sus funciones y le impone al debate legislativo condiciones que lo hacen inviable o extremadamente rígido.

4. Si la tesis de la elusión del debate se lleva a los extremos a que se ha llegado en la presente sentencia, perderá fuerza normativa el inciso segundo del artículo 160, adoptado por la Asamblea Constituyente precisamente para quitarle rigideces al trámite parlamentario, rigideces que impiden que de la deliberación democrática surjan fórmulas de solución a los problemas nacionales, se construyan colectivamente respuestas legislativas, e, inclusive, se deriven cambios en la posición de los miembros del Congreso como resultado de los argumentos planteados a lo largo de la formación de una ley o un acto legislativo. Si las plenarios no pueden agregarle a los proyectos que vienen de las comisiones artículos nuevos en qué queda la regla constitucional según la cual “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”? Es más, si las proposiciones eliminativas siempre conducen a la inexequibilidad del artículo eliminado qué sentido tiene que el artículo 160 de la Constitución faculte a cada cámara para introducirle al proyecto las “supresiones que juzgue necesarias”. Es cierto que las normas del Reglamento del Congreso, o sea de la Ley 5ª de 1992, no desarrollan plenamente la mayor flexibilidad en el procedimiento legislativo que inspiró al Constituyente de 1991. Sin embargo, estas normas legales deben ser interpretadas armónicamente con la Constitución y debe prevalecer el criterio – adoptado por el propio reglamento en

consonancia con la Carta – según el cual cuando subsistan las discrepancias entre comisión y plenaria, prima lo resuelto por la Cámara en pleno donde hay mayor representación política y donde están presentes todos los miembros de la respectiva corporación, incluidos los de la comisión permanente (artículo 177 y 178).

Adicionalmente, de llevarse al extremo la tesis de que una proposición eliminativa o supresiva prueba de manera irrefutable e ineludible que lo que se buscó con ella fue eludir el debate o la votación, la Corte debería declarar inconstitucional o a lo menos aplicar la excepción de inconstitucional en el caso que corresponda, de todas las normas de la Ley 5ª de 1992 que permiten de manera expresa o en forma implícita las “supresiones”, empezando por el artículo 114 que clasifica las proposiciones. En dicho artículo la definición de proposición sustitutiva comprende la posibilidad de que se proponga eliminar o suprimir un artículo.

La definición de si existió elusión parlamentaria, no depende de la forma que haya adquirido la proposición para negar un artículo, sino de la constatación de que se evitó debatir o decidir sobre cierta disposición o asunto. Se presenta elusión del debate cuando para evitar discutir un asunto se difiere la controversia para otra etapa del trámite parlamentario, lo cual puede ocurrir de diferentes formas como por ejemplo sustrayendo un artículo de la ponencia sin proponer eliminarlo o dejando una disposición como constancia para que sea debatida en la siguiente etapa de la formación del proyecto de ley a sabiendas de que será rechazada por la Comisión.<sup>84</sup> En cambio no hay elusión del debate cuando en el articulado propuesto por el ponente se encuentra la disposición acusada, y ésta es sometida a debate siguiendo las reglas de la Ley 5ª de 1992. Los congresistas no están obligados a opinar sobre cada artículo del proyecto sometido a su consideración y la Corte no es el juez de la suficiencia, calidad o profundidad de las razones esgrimidas en el debate. Adicionalmente, hay elusión de la votación cuando una disposición no es sometida, sin razón constitucional que lo justifique, a votación después de abierto y cerrado el debate. Esto puede suceder por diferentes vías políticas y formales que habrán de ser apreciadas en cada caso. Sin embargo, no se presenta elusión de la votación cuando después de debatido el tema tratado en un artículo, éste es sometido a la decisión de la comisión mediante la técnica de la eliminación para que no sea aprobado. Ninguna norma constitucional ni legal prohíbe las proposiciones sustitutivas encaminadas a eliminar un artículo de un proyecto de ley. Lo que la Constitución prohíbe es que se eluda la votación, no que dicha votación se lleve a cabo efectivamente a partir de una

proposición sustitutiva encaminada a eliminar o suprimir un artículo.

En suma, creo que la tesis de la elusión del debate o de la votación no debe depender exclusivamente de la forma jurídica mediante la cual una comisión o una plenaria adopta una decisión sobre un artículo de un proyecto de ley. El criterio esencial debe ser de orden material, con el fin de valorar también el trámite en su conjunto y el contexto dentro del cual se tomó una determinada decisión. Sólo así se puede distinguir realmente entre la elusión de la responsabilidad parlamentaria, de un lado, y el ejercicio conciente y legítimo de las funciones de representación política, de otro. Y solo así podrá la Corte evitar sucumbir a las tentaciones del formalismo.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-370/04

DEBATE PARLAMENTARIO-Supuestos de presentación de elusión según la jurisprudencia constitucional (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY-Inexistencia de voluntad de elusión del debate/PROYECTO DE LEY-Inexistencia de elusión al ser examinado el tema al momento de votarse la proposición sobre eliminación del artículo (Salvamento parcial de voto)

No hubo ninguna voluntad de las Comisiones económicas reunidas en sesiones conjuntas de eludir el debate del texto propuesto -presupuesto de las decisiones de la Corte- sino que lo que aconteció fue que se procedió a votar -específicamente por los miembros de la Comisión tercera de la Cámara de Representantes- una proposición en relación con los cultivos de tardío rendimiento para negar la posibilidad de establecer la exención a que en dicho artículo se aludía. Posteriormente el Congreso sobre el mismo tema en las etapas posteriores del trámite del proyecto decidió desagregar en los artículos 3, 4, y 5 el contenido del artículo 2 a que se ha hecho referencia. Así las cosas, dado que el tema fue efectivamente examinado en las comisiones constitucionales conjuntas al momento de votarse la proposición presentada sobre la eliminación del artículo propuesto sobre cultivos de tardío rendimiento no debió

entonces la Corte declarar la inexecutableidad de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley por la supuesta elusión del debate en este caso.

REF: Expediente D-4785

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 3º, 4º, 5º 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

Actor:

FERNANDO REYES ORTIZ

Magistrados Ponentes:

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto acostumbrado manifiesto que no comparto la decisión de la Corte en relación con la declaratoria de inexecutableidad de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003.

Al respecto cabe recordar que dado que la ponencia por mi presentada no fue aceptada en relación con la declaratoria de executableidad de los referidos artículos 3, 4 y 5 de la Ley 818 de 2003 por los cargos formulados, se designó como ponente para el aparte pertinente de la sentencia al Magistrado Jaime Córdoba Triviño quien plasmó en el numeral 4.3.3 y en el numeral 5 (parcialmente) las consideraciones de la Sala sobre la inexecutableidad de dichos artículos.

Cabe precisar así mismo que en relación con este punto la ponencia original no contenía ningún desarrollo pues el cargo planteado por el actor contra los referidos artículos por la “vulneración del debido proceso en el trámite de las leyes” aludía solamente a que “con excepción del artículo 1º de la Ley 818 de 2003 los demás artículos de la misma ley nunca fueron publicados oficialmente por el Congreso en la Gaceta, antes de darles trámite, con lo que se vulneró el artículo 157 superior.” y frente a ese cargo, como se desprende de la

sentencia en los apartes que si fueron aceptados por la Sala, los artículos referidos debían ser declarados exequibles.

Al respecto en el aparte pertinente de la Sentencia se señala:

“ 4.3.2.3.3 Así las cosas, en lo que hace al cumplimiento o no del requisito de publicidad a que se ha venido haciendo referencia, resulta claro para la Corte que: i) en relación con las proposiciones aditivas que llevaron en el Senado de la República a la introducción en la Ley 818 de 2003 de los artículos 6º, 7º y 8º se vulneró el artículo 157 superior, por cuanto en dicha Corporación no se cumplió con dicho requisito y en consecuencia, esa razón basta para que dichos artículos deban ser declarados inexequibles. ii) en relación con los artículos 3º, 4º y 5º de la misma ley dicho requisito si se cumplió tanto en Cámara como en Senado por lo que por este aspecto la Corte no encuentra motivo para declarar su inexequibilidad.

Empero, dado que el actor invoca igualmente como vulnerado el artículo 157 superior por haberse desconocido el “debido proceso” en él establecido para el trámite de los proyectos de ley y en particular los principios de identidad y consecutividad, procede la Corte a examinar dicho cargo respecto de los referidos artículos 3, 4, y 5 de la Ley 818 de 2003.”

Ahora bien, la mayoría de la Sala Plena expuso -luego de recordar una serie de decisiones en las que la Corte ha declarado la inexequibilidad de diversas disposiciones por elusión del debate<sup>85-</sup>, los siguiente argumentos para sustentar la inexequibilidad de los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 818 de 2003

“4.3.3. Elusión del debate en el trámite legislativo de los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 818 de 2003

(...)

Como se advierte del anterior rastreo jurisprudencial la elusión en que incurren las diferentes células legislativas atenta contra la supremacía de la Constitución, norma fundamental del Estado que se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados.

Ha precisado la Corte sobre este particular que:

La Constitución como *lex superior* precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, norma *normarum*. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4o. citado: “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.<sup>86</sup>

De ahí que las normas dictadas por el Congreso contrariando lo dispuesto en la Constitución, esto es, eludiendo los deberes que le fueron asignados dentro de los trámites fijados en ella para ese efecto, carecen de validez. Lo contrario sería prohiar la existencia de este tipo de vicios en el trámite legislativo atentatorios de la esencia de la función del Congreso y del principio democrático en menoscabo de la jerarquía de la Carta Política como norma *normarum* del sistema normativo colombiano.

Como se ha expuesto el vicio de inconstitucionalidad por elusión, en principio, puede tener dos modalidades, la primera, de carácter formal y la segunda, de carácter material.

En el primer evento en alguna de las células legislativas se evade el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite para un momento posterior. Por el contrario, en la elusión material, aún cuando se surte formalmente debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias omiten su deber de pronunciar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa que si bien guarda relación con la materia del proyecto, su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, casos en los cuales la propuesta (separable o autónoma) tiene que ser negada o aprobada respecto de su contenido. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992.

En el caso del artículo 3º de la Ley 818 de 2003 objeto de demanda, este precepto contenía por sí mismo un tema autónomo de contenido jurídico propio (cultivos de tardío rendimiento), por lo que al haber sido aprobada su eliminación de la ponencia por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, su contenido material no fue debatido ni aprobado en dicha célula legislativa constatándose de esa manera una elusión del debate que conforme a lo ordenado en el artículo 157 Superior debió surtir.

Por ello dicho texto normativo no podía ser introducido como tema nuevo en la plenaria de dicha Cámara, puesto que el tema al cual se refería como autónomo, no fue debatido en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates lo cual genera su declaratoria de inexecutable.

Respecto de los artículos 4º y 5º acusados son aplicables las mismas consideraciones expuestas respecto del artículo 3º de la Ley 818 de 2003, dado que ellos fueron producto del fraccionamiento y complementación del artículo originalmente sometido a consideración de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, pero que esta optó por eliminar del texto sin proceder a debatirlo.

La introducción de dichos artículos en el texto aprobado efectuada por la Plenaria del Senado de la República eludiendo, como se ha explicado, la deliberación y votación que ordena el artículo 157 superior genera entonces por las mismas razones que el artículo 3º su inexecutable.

Dichos textos normativos en efecto no podían ser introducidos como temas nuevos en plenarios, puesto que la materia a la cual se referían, no fue debatida en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates.”

En relación con dichas consideraciones estimo necesario precisar que si bien he compartido varias decisiones de la Corporación donde se ha puesto en evidencia por la Corte que de acuerdo con la Constitución está prohibido eludir el debate parlamentario en cualquiera de sus etapas, encuentro que los supuestos que llevaron a la Corte en esas sentencias a declarar la inexecutable de las disposiciones allí examinadas son distintos de los que fueron invocados por la mayoría en la sentencia de la que me aparto sobre este punto.

En efecto en dichas sentencias la Corte afirmó que se presentaba elusión cuando i) las comisiones o las plenarios evaden sus responsabilidades. Así ocurrió en la C-801 de 2003,87 en donde la Corte declaró la inexecutable del artículo 47 de la Ley 789 de 2003, relativo a las cesantías del sector público, que había sido propuesto en el curso del primer debate ante las comisiones constitucionales permanentes reunidas en sesión conjunta, pero frente al cual las comisiones trasladaron su responsabilidad de debatir y votar a las plenarios, y éstas a la comisión de conciliación88; ii) se retiran del debate en las comisiones constitucionales

unas normas y se dejan como constancias para ser tomadas en cuenta en las plenarios. Esto fue lo que ocurrió con la declaratoria de inexecutable de diversos artículos de Ley 797 de 2003 en la sentencia C-1056 de 2003<sup>89</sup>; iii) Los miembros de las comisiones constitucionales se abstienen de votar una proposición. Esto fue lo que ocurrió en la sentencia C-1147 de 2003<sup>90</sup> en donde la Corte declaró inexecutable el artículo 115 de la Ley 788 de 2003, que consagraba un gravamen a los juegos de suerte y azar. Esta disposición se encontraba en el proyecto original presentado por el Gobierno Nacional ante las Comisiones Económicas, fue excluido en la ponencia para primer debate y posteriormente reintroducida mediante una proposición aditiva presentada durante el debate en las comisiones. Fue aprobada en las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara, negada por la Comisión Tercera del Senado luego que persistiera un empate, y la Comisión Cuarta del Senado se abstuvo de votarla. Para la Corte, todas las proposiciones presentadas en el curso de los debates, ya sea modificatorias, aditivas o supresivas deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que sean retiradas por su autor. Por ello, la circunstancia de que en la Comisión Cuarta del Senado de la República no se hubiera votado la proposición sobre el gravamen a los juegos de suerte y azar, constituía elusión. iv) se suprime un artículo en la ponencia respectiva y por tanto su texto no es votado en comisiones o en plenaria y luego es reintroducido en un debate posterior. Así se señaló en la sentencia C-313 de 2004,<sup>91</sup> que declaró la inexecutable del artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003, porque a pesar de haber sido aprobado en los cuatro debates en la primera vuelta, así como con algunas modificaciones en la Comisión y en la Plenaria del Senado en segunda vuelta, fue suprimido en la ponencia presentada ante la comisión constitucional permanente de la Cámara, razón por la cual ni la Comisión ni la plenaria de la Cámara se pronunciaron sobre ese artículo en la segunda vuelta del trámite de dicho acto Legislativo.

Ahora bien, los anteriores supuestos son diferentes de los que se planteaban en el presente caso puesto que como se desprende del recuento efectuado en la sentencia del trámite del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 818 de 2003<sup>92</sup> en relación con el artículo 2°93 del articulado contenido en la ponencia para primer debate presentada a las Comisiones Terceras constitucionales reunidas en sesión conjunta, al momento de someterse a votación el articulado propuesto fue presentada una proposición para eliminar dicho artículo, proposición que antes de ser votada motivó la intervención del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y solamente después se procedió a la votación.

No hubo entonces ninguna voluntad de las Comisiones económicas reunidas en sesiones conjuntas de eludir el debate del texto propuesto -presupuesto de las decisiones de la Corte a que he hecho referencia- sino que lo que aconteció fue que se procedió a votar -específicamente por los miembros de la Comisión tercera de la Cámara de Representantes- una proposición en relación con los cultivos de tardío rendimiento para negar la posibilidad de establecer la exención a que en dicho artículo se aludía. Posteriormente el Congreso sobre el mismo tema en las etapas posteriores del trámite del proyecto decidió desagregar en los artículos 3,4, y 5 el contenido del artículo 2 a que se ha hecho referencia.

Así las cosas, dado que el tema fue efectivamente examinado en las comisiones constitucionales conjuntas al momento de votarse la proposición presentada sobre la eliminación del artículo propuesto sobre cultivos de tardío rendimiento no debió entonces la Corte declarar la inexecutable de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley por la supuesta elusión del debate en este caso.

Fecha ut supra,

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Ver sobre este punto las consideraciones hechas en la sentencia C- 1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil que a continuación se reiteran.

2 Sentencia C-975 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 Artículo 1º. Modifícase el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para omitir de la partida 17.01 "Azúcar de caña o remolacha" la subpartida de panela, la cual no quedará gravada con la tarifa del 7% del IVA.

Artículo 2º. Modifícase el artículo 424 del Estatuto Tributario para incluir la panela como bien excluido del Impuesto al Valor Agregado.

Artículo 3º. La siguiente ley rige a partir de su promulgación en el Diario Oficial.

4 Artículo 1º. Por el cual se adiciona el artículo 424 del Estatuto Tributario con la subsiguiente subpartida arancelaria: “17.01.11.10.00 Chancaca (panela, raspadura). Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros”.

Artículo 2º. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo

Artículo 108-3. Costos y gastos en la producción y comercialización de panela. Para la procedencia de los costos y gastos asociados a los proceso de producción y comercialización de la panela, es necesario que el productor y/o comercializador se encuentre a paz y salvo por concepto de la Cuota de Fomento Panelero de que trata el artículo 7º de la Ley 40 de 1990, previamente a la presentación de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 3º. Adiciónase la Ley 40 de 1990, con el siguiente artículo:

Artículo 11-1. Procedimiento de determinación y control de la Cuota de Fomento Panelero. Para la adecuada administración y control de la Cuota de Fomento Panelero, la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela tendrá las mismas facultades y utilizará los mismos procedimientos de determinación y control establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos nacionales.

Para el efecto, el director o gerente de la entidad administradora tendrá la facultad de delegar al auditor interno de la entidad o a los auditores regionales, para que se adelante los procedimientos de investigación y determinación.

La facultad de decidir los recursos contra los actos de determinación oficial o aplicación de sanciones, es del gerente o director de la entidad administradora, que será ejercida directamente.

Parágrafo. El cobro de los actos por los cuales se establezcan valores a cargo de comercializadores o productores de panela, como consecuencia de procesos de determinación, podrán ser adelantados utilizando el proceso administrativo de cobro coactivo contemplado en el Estatuto Tributario para los impuestos nacionales.

Artículo 4. Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las normas que le

sean contrarias.

5 Artículo 1º. Adiciónase el artículo 424 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

d) La Chancaca (Panela o raspadura) de la subpartida arancelaria 17.01.11.10.00 de la nomenclatura Nandina vigente.

6 Artículo 2º. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 116-1. Deducción por gastos en la producción y comercialización de panela. Para que la deducción de costos y gastos en los procesos de producción y comercialización de panela sea procedente, es necesario que el productor y/o comercializador haya obtenido el paz y salvo de que trata el artículo 7º de la Ley 40 de 1990, por concepto del pago de la cuota de fomento panelero regulado por la misma ley.

Para el efecto, el paz y salvo expedido por la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela deberá ser tramitado con anterioridad a la presentación de la correspondiente declaración de renta y complementarios.

Artículo 3º. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 664-1. Sanción por no acreditar el pago de la cuota de fomento panelero. A los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que no acrediten el pago de la cuota de fomento panelero de que trata la Ley 40 de 1990, les serán desconocidos los costos y deducciones asociadas a la producción o comercialización de la panela, si no acreditan el pago de la misma, mediante la presentación del paz y salvo de que trata el artículo 116-1 de este estatuto, con anterioridad a la expedición de la liquidación oficial de revisión.

Artículo 4º. Adiciónase la Ley 40 de 1990, con el siguiente artículo:

Para el efecto el director o gerente de la entidad administradora tendrá la facultad de delegar al auditor interno de la entidad o a los auditores regionales, para que adelante los procedimientos de investigación y determinación.

La facultad de decidir los recursos contra los actos de determinación oficial o de aplicación de sanciones, es del gerente o director de la entidad administradora, que será ejercida

directamente.

Parágrafo. El cobro de los actos por los cuales se establezcan valores a cargo de comercializadores o productores de panela, como consecuencia de procesos de determinación, podrán ser adelantados mediante el proceso administrativo de cobro coactivo, o mediante el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, a elección de la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela.

(...)

7 Artículo Nuevo. El artículo 12 de la Ley 40 de 1990 quedará así:

Artículo 12. El Fondo Nacional de la Panela tendrá una junta directiva presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, y compuesta por un representante del Ministerio de Agricultura y tres representantes de Fedepanela o de la entidad administradora del Fondo Nacional de la Panela.

La junta directiva deberá aprobar los programas y proyectos financiados por el Fondo y señalar las orientaciones que deba seguir la entidad administradora del Fondo. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá poder de veto en decisiones que comprometan recursos del Fondo.

8 La ponencia lo numera como artículo 5, a pesar de tener el proyecto en ese momento 6 artículos.

9 Según consta igualmente en certificación expedida el 2 de septiembre de 2003 y enviada por el secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según certificación expedida el 25 de septiembre de 2003 y enviada por el secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República.

10 Artículo 2º. Adiciónase el artículo 468-2 del Estatuto Tributario con el siguiente código de la nomenclatura Nandina.

“03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00”.

11 Artículo 2º. Adiciónase el artículo 468-2 del Estatuto Tributario con el siguiente código de

la nomenclatura Nandina.

“03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00”.

12 Artículo 1º. Por el cual se adiciona el artículo 424 del Estatuto Tributario con la subsiguiente subpartida arancelaria: “17.01.11.10.00 Chancaca (panela, raspadura). Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros”.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 468-2 del Estatuto Tributario con el siguiente código de la nomenclatura Nandina.

03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00.

Artículo 3º. Considerase exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y demás frutales que tengan clara vocación exportadora, los cuales serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 4º. La exención descrita en el artículo anterior será para el caso del cacao, el caucho, los cítricos y demás frutales por un término de catorce (14) años a partir de su siembra, y en caso de la palma de aceite por diez (10) años a partir del inicio de la producción. La vigencia de la exención se aplicará dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 5º. Para tener acceso a la exención se requiere que las nuevas plantaciones sean registradas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se exigirá que los beneficiarios lleven estados financieros independientes con cuentas separadas, como base para determinar la renta sobre la que se otorgará la exención.

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Protección Social evaluarán anualmente el impacto económico que generen las nuevas plantaciones.

Las plantaciones que se beneficien con esta exención no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados por recursos públicos.

Queda facultado el Gobierno Nacional para reglamentar lo referente a este incentivo para los nuevos cultivos.

Artículo 6°. Modifícase el artículo 424 del Estatuto Tributario para excluir la partida arancelaria 10.01 trigo y morcajo (tranquillón).

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 485-2 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

En el caso de la adquisición o importación de maquinaria industrial por medio del sistema de arrendamiento financiero (leasing), el locatario tendrá derecho a solicitar el descuento previsto en este artículo siempre y cuando en el respectivo contrato exista una opción de adquisición irrevocable pactada a su favor

Artículo 9°. Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

13 Artículo 1°. Por el cual se adiciona el artículo 424 del Estatuto Tributario con la subsiguiente subpartida arancelaria: “17.01.11.10.00 Chancaca (panela, raspadura). Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros”.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 468-2 del Estatuto Tributario con el siguiente código de la nomenclatura Nandina.

03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00.

Artículo nuevo. Considerase exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y demás frutales que tengan clara vocación exportadora, los cuales serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo nuevo.. La exención descrita en el artículo anterior será para el caso del cacao, el caucho, los cítricos y demás frutales por un término de catorce (14) años a partir de su siembra, y en caso de la palma de aceite por diez (10) años a partir del inicio de la producción. La vigencia de la exención se aplicará dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo nuevo. Para tener acceso a la exención se requiere que las nuevas plantaciones sean registradas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se exigirá que los beneficiarios lleven estados financieros independientes con cuentas separadas, como base para determinar la renta sobre la que se otorgará la exención.

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Protección Social evaluarán anualmente el impacto económico que generen las nuevas plantaciones.

Las plantaciones que se beneficien con esta exención no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados por recursos públicos.

Queda facultado el Gobierno Nacional para reglamentar lo referente a este incentivo para los nuevos cultivos.

Artículo nuevo. Modifícase el artículo 424 del Estatuto Tributario para excluir la partida arancelaria 10.01 trigo y morcajo (tranquillón).

Artículo nuevo. Modifícase el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para incluir la partida arancelaria 10.01 el trigo y morcajo (tranquillón), el cual quedará gravado a la tarifa del siete por ciento (7%).

Artículo nuevo. Adiciónese el artículo 485-2 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

En el caso de la adquisición o importación de maquinaria industrial por medio del sistema de arrendamiento financiero (leasing), el locatario tendrá derecho a solicitar el descuento previsto en este artículo siempre y cuando en el respectivo contrato exista una opción de adquisición irrevocable pactada a su favor

Artículo 3º. Esta ley rige a partir desde el momento de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

14 LEY 818 DE 2003

(julio 8)

“por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Por el cual se adiciona el artículo 424 del Estatuto Tributario con la subsiguiente subpartida arancelaria: “17.01.11.10.00 Chancaca (panela, raspadura). Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros”.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 468-2 del Estatuto Tributario con el siguiente código de la nomenclatura Nandina.

03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00.

Artículo 4º. La exención descrita en el artículo anterior será para el caso del cacao, el caucho, los cítricos y demás frutales por un término de catorce (14) años a partir de su siembra, y en caso de la palma de aceite por diez (10) años a partir del inicio de la producción. La vigencia de la exención se aplicará dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 5º. Para tener acceso a la exención se requiere que las nuevas plantaciones sean registradas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se exigirá que los beneficiarios lleven estados financieros independientes con cuentas separadas, como base para determinar la renta sobre la que se otorgará la exención.

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Protección Social evaluarán anualmente el impacto económico que generen las nuevas plantaciones.

Las plantaciones que se beneficien con esta exención no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados por recursos públicos.

Queda facultado el Gobierno Nacional para reglamentar lo referente a este incentivo para los nuevos cultivos.

Artículo 6º. Modifícase el artículo 424 del Estatuto Tributario para excluir la partida arancelaria 10.01 trigo y morcajo (tranquillón).

Artículo 7 °. Modifícase el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para incluir la partida arancelaria 10.01 el trigo y morcajo (tranquillón), el cual quedará gravado a la tarifa del siete por ciento (7%).

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 485-2 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

En el caso de la adquisición o importación de maquinaria industrial por medio del sistema de arrendamiento financiero (leasing), el locatario tendrá derecho a solicitar el descuento previsto en este artículo siempre y cuando en el respectivo contrato exista una opción de adquisición irrevocable pactada a su favor

Artículo 9°. Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

15 Sentencia C-1707 de 2000 M.P Cristina Pardo Shlesinger

16 Folios del expediente

17 El texto propuesto fue del siguiente tenor:

“TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 202 DE 2003  
CAMARA, 216 DE 2003 SENADO

por la cual se dictan normas en materia tributaria

y se dictan otras disposiciones

Artículo 1°. Por el cual se adiciona el artículo 424 del Estatuto Tributario con la siguiente subpartida arancelaria.

“17.01.11.10.00 Chancaca (panela, raspadura). Obtenida de la extracción y evaporización en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros”.

Artículo 2°. Considérase exenta la renta líquida fiscal generada por el establecimiento de nuevas plantaciones y su aprovechamiento de cultivos de tardío rendimiento, en palma de aceite, cacao, caucho, cítricos y demás frutales cuyo ciclo productivo sea superior a 24 meses, por un término de 14 años, para los cultivos que se establezcan dentro de los 10 años

siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Para gozar de la exención, se requiere que el área mínima establecida sea de 50 hectáreas para caucho y palma; y de 20 hectáreas para frutales y cacao.

Las plantaciones que se beneficien con esta exención, no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados con recursos públicos.

El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente a lo estipulado en este artículo.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.”

19 Sentencia C-568 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

20 Sentencia C-352 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

21 Ver Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz

22 Ver, entre otras, las sentencias C-1113/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil .

23 Al respecto ha dicho la Corte: “5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.” Sentencia

C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

24 Ver, entre otras la C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa

25 Ver, entre otras, la Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz

26 Ver, entre otras, las sentencias C-1113/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

27 Sentencia C-801 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

28 Ver, entre otras las sentencias C-557/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa, C-1113/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

29 Sentencia C-227/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

30 Esta Corporación, desde sus inicios, ha establecido que una condición necesaria para el debate es la de permitir que los congresistas intervengan en la discusión. Así, la Sentencia C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): “Ciertamente la discusión y el debate, aparte de su deseables intrínsecamente, son connaturales al proceso democrático, el cual puede tornarlos más o menos visibles según el grado de consenso que convoque una determinada idea o proposición. En el plano de la garantía del principio democrático, en el caso presente, este se debe entender respetado como quiera que a los intervinientes en el trámite de adopción de la ley se les brindó en todo momento la posibilidad de controvertir libremente el proyecto.” (resaltado fuera de texto)

31 Al respecto dijo particularmente la Corte lo siguiente: “Ahora bien, el conocimiento individual obtenido a partir del reparto anticipado y oportuno del documento que contiene el proyecto o las proposiciones a debatir, que puede aceptarse con fundamento en lo dispuesto por el artículo 156 del Reglamento del Congreso, y que resulta acorde con el espíritu del constituyente que buscó agilizar y flexibilizar el trámite legislativo, no puede confundirse con la posibilidad vedada por las normas superiores de aprobar textos implícitos, es decir que no han sido hechos expresos por cualquier medio, que no son determinados y precisos y que por lo tanto son desconocidos por los parlamentarios. (...)

Según lo que hasta aquí se ha dicho, el conocimiento que se tenga de un texto sometido a consideración y decisión de los legisladores se obtiene a partir de su lectura, individual o pública y colectivamente, la cual es exigida por las normas comentadas. No de otra forma, pues este conocimiento implica cierto grado de aproximación al objeto conocido, suficientemente cercano como para poder apreciar las particularidades de la opción regulativa propuesta, el cual no se da con otro tipo de información, referencia o comentario. Efectivamente el conocimiento admite grados en cuanto las cosas pueden ser conocidas con mayor o menor profundidad. En lo que respecta a las fórmulas de regulación legal, teniéndose en cuenta que ellas admiten diversos matices, debe concluirse que el conocimiento requerido para poder optar debe ser lo más completo posible, aun dentro del esquema de flexibilidad e informalidad que toleran las disposiciones que regulan el trámite legislativo. Por lo menos la diferencia específica dentro del género de las distintas variantes reguladoras, debe estar precisada. En este orden de ideas, no basta que se informe que existen unas propuestas de enmienda, sino que el conocimiento sobre las mismas debe además recaer sobre las particularidades que ellas presentan, es decir sobre su diferencia específica, la cual está dada por las variaciones del texto que se contemplan, y por la explicación del alcance de tales variaciones.”Sentencia C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Manuel José Cepeda Espinosa.

32 Dicha certificación dice textualmente:

CERTIFICA:

Que previamente a la votación del Proyecto de ley No. 216 de 2003 Senado y 196 de 2003 Cámara, acumulado al 202 de 2003 Cámara, “Por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, realizada en la sesión ordinaria del día viernes 20 de junio de 2003, se dio a conocer a los Honorables Senadores, teniendo en cuenta el siguiente procedimiento: Presentadas las proposiciones aditivas al proyecto y previo visto bueno del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los miembros de la Corporación en Plenaria, se enteraron del contenido de las Proposiciones Aditivas, firmando los adherentes al texto. Sumado a ello, antes de ser sometidas a consideración y aprobación de la Plenaria, estas fueron leídas por la Secretaría, con el fin de ser conocidas por los Honorables Senadores. Dada en Bogotá D.C , a los 4 días del mes de febrero del año que transcurre, con destino al expediente referenciado.

Saul Cruz Bonilla

Secretario General (e)

Anexo copia autenticada de las proposiciones en las que aparecen las firmas de los senadores 4 folios”

33 A continuación se transcribe el aparte pertinente del acta, de la que se desprende que en la referida sesión fueron leídas previamente a su aprobación las proposiciones de los H. Representantes Rafael Amador y Nelson Javier Torres referentes a temas diferentes al Proyecto de Ley 196 de 2003 Cámara, acumulados al 203 de 2003 Cámara, 216 de 2003 Senado, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. En cuanto a las proposiciones aditivas a dicho proyecto simplemente consta que el secretario informa lo siguiente: “ Presidente tiene tres artículos que se pueden considerar en bloque, porque hay unas propuestas pero son nuevas, avaladas por el Gobierno.”

“Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el Orden del día leído, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, una vez tengamos el quórum decisorio lo estaremos aprobando. Continuamos señor Secretario.

El Secretario General informa:

Presidente en Negocios sustanciados hay unas Proposiciones, mientras se completa el Quórum si usted me permite, las voy leyendo.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Si señor.

El Secretario General procede con la lectura:

Presidente la Secretaría en esta Proposición deja constancia que la fecha solicitada, si ya está verificada retiro la sugerencia

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En caso de no estarlo señor Secretario, la Mesa Directiva oportunamente, entonces señala la fecha.

En consideración la Proposición en discusión, se abre la discusión, va a cerrarse, queda cerrada, cuando se constituya el quórum decisorio se aprobará la misma.

Señor Secretario le ruego que a uno de sus funcionarios que son tan eficientes, nos colaboren con el texto final de la Ley Antitrámites para poderlo conciliar tenga la bondad señor Secretario.

El Secretario General informa:

Ya estamos trabajando en ese tema Presidente, le ruego el favor nos de unos minutos.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Gracias Señor Secretario, continuamos

El Secretario General continúa con la lectura:

Proposición: La Honorable Cámara de Representantes hace un reconocimiento a la Juventud colombiana con motivo de la celebración nacional de un día, siendo este Viernes 4 de Julio especialmente a aquellas organizaciones juveniles que han encaminado sus esfuerzos a la construcción de un país con mejores oportunidades, resaltando entre ellas la Corporación Jóvenes Constructores de Paz de Cundinamarca y la organización "Colombia Joven". Alrededor de quinientos millones de personas que habitan en América Latina, cerca al 60% menores de 30 años y un poco más del 30% de la población económicamente activa se encuentra entre los 15 y 25 años de edad.

En nuestro país la mayoría de la población, es joven, hoy existe la gran oportunidad de trabajar de manera conjunta, en la generación de espacios, que le permitan a este sector poblacional ser protagonista de la Colombia presente, Allí en la cotidianidad juvenil encontramos algunas cifras que deben generar espacios para análisis, y reflexión, sobre la situación actual de los jóvenes de Colombia, frente a los anteriores, creemos en la importancia de llenar la atención del país, su mirada a la juventud, si en verdad queremos lograr una Colombia en paz, menciónese esta proposición, en los medios de comunicación

escritos y radiales y televisión, el día 4 de Julio. Firma Nelson Javier Torres. Está leída la Propuesta.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración la Proposición, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, cuando se constituya el quórum decisorio señor Secretario, se aprobará la misma.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Señor Representante Wilson Borja.

Presidente Usted sabe que yo he insistido en la Mesa Directiva, que si bien los trabajadores del Congreso deben cumplir con sus funciones y con las órdenes de la Mesa Directiva, también ésta debe retribuirle su trabajo, esta legislatura se acaba en el día de hoy y hasta ahora a los trabajadores no les han pagado las horas extras a los cuales los obligaron en diciembre y estoy hablando de 20, 21, 22, 23 y aún el 24 de diciembre de trabajo de los trabajadores y no se les ha reconocido, me refiero a los transcritores y a todo una cantidad de personal.

Quiero dejar para el Acta de hoy toda una serie de notas que hay al respecto de eso, y solicitarle señor Presidente que de aquí al 20 de julio por favor les paguen a estos trabajadores lo que se les debe, porque no es justo que un semestre después, todavía no le hayamos reconocido lo que ellos realmente se ganaron con el sudor y trasnochando como lo hicieron aquí porque fue trabajo de noche lo que les tocó hacer en diciembre. Gracias Presidente .

Dirección de la sesión por la Presidencia:

A Usted señor Representante muchas gracias. Siguiendo punto del orden del día señor Secretario.

El Secretario General informa:

Señor Presidente proyectos para segundo debate:

Proyecto de Ley 196 de 2003 Cámara, acumulados al 203 de 2003 Cámara, 216 de 2003

Senado, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

Proposición con que termina el informe los Ponentes: Dése segundo debate al proyecto de Ley 202 de 2003 Cámara, 216/2003 Senado, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Firma la ponencia Oscar Wilches.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración la proposición con que termina el informe, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, cuando se constituya el quórum decisorio se aprobará la proposición señor Secretario, articulado del Proyecto.

El Secretario General informa:

Presidente tiene tres artículos que se pueden considerar en bloque, porque hay unas propuestas pero son nuevas, avaladas por el Gobierno.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el articulado con las proposiciones, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, una vez se constituya el quórum decisorio se aprobará el mismo señor Secretario. Siguiendo punto.

#### NOTA DE RELATORIA

Por petición expresa hecha por el Honorable Representante Gustavo Petro Urrego, en una etapa posterior de la presente sesión, se transcriben las Constancias dejadas por el mismo, como sigue:

“ Presidente es para dejar una constancia que quiero que obre en el acta textualmente, en el proyecto No.1 aprobado en esta sesión sobre Ley de la panela quiero hacer constar que en las Comisiones Conjuntas para el primer debate fueron rechazadas, negadas las enmiendas que creaban exenciones al impuesto de renta para los cultivos de la palma y otros de rendimiento tardío, fue la Comisión Tercera de la Cámara que negó esa exención tributaria por dos razones, primero, porque no se podía usar una Ley de la panela para hacer unas exenciones a sectores poderosos de la agricultura nacional con presencia de intereses

particulares en el gabinete del Presidente Uribe, y en segundo lugar, porque la situación fiscal del país toda vez que además se intenta extender el impuesto del IVA a partir del año 2005 a todas las transacciones no debería permitir exenciones a sectores poderosísimos de la industria nacional como el de la palma africana.

Por esas razones fueron negadas esas exenciones y sin embargo ahora aprovechando el primer punto del orden del día, fueron de nuevo traídas a la Plenaria y aprobadas, la constancia radica en que ese es un hecho inconstitucional porque toda enmienda que sea negada en primer debate sólo puede ser traída a las Plenarias a través del mecanismo de la apelación, mecanismo que no surtió efecto, por tanto si la Plenaria de la Cámara no reabre la discusión para crear esas exenciones a tan poderosísimos sectores de la industria nacional encabezados por el señor Luis Carlos Sarmiento Angulo, en el caso de los cultivos de la palma, entonces que esta constancia sirva para la demanda de inconstitucionalidad de esas exenciones traídas por debajo de la mesa y colocadas, a la aprobación de la Plenaria de la Cámara.”

“y además ésta, es que ni más ni menos que el artículo que con muchas firmas de Congresistas se aprobó, dice: Consideráse exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos y demás frutales que tengan clara vocación exportadora, los cuales serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por primera vez en la historia del Congreso de la República se le asigna una facultad extraordinaria al Ministro para determinar a quién se le exime de pagar impuesto de la renta y a quién no, además de que esto ya había sido negado en Comisión III, es absolutamente atropellador con la legislación colombiana, el que esta Plenaria haya aprobado unas facultades extraordinarias a un Ministro para decidir a cuáles de sus amigos sí se les genera exención de impuesto de renta y a quiénes no, dentro de los más poderosos agricultores de Colombia y solamente dentro de aquellos que exportan su producto fuera del País, definitivamente señor Presidente tenemos aquí una cómo se le dice al Gobierno de los ricos?. Gracias Presidente”.

El Secretario General informa, el QUÓRUM DECISORIO:

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Aprueba la Plenaria el Orden del Día leído?.

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado Presidente

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Aprueban las proposiciones.

El Secretario General informa:

Las proposiciones que fueron leídas, han sido aprobadas Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Aprueba el informe de la ponencia?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Aprueba el articulado con sus proposiciones?

El Secretario General informa:

Ha sido aprobado Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Título del Proyecto.

El Secretario General procede con la lectura:

Proyecto de Ley 196 de 2003 Cámara, acumulados al 203 de 2003 Cámara, 216 de 2003 Senado, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Está leído el título Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el título, aprueba la Plenaria?

El Secretario General informa:

Aprobado Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Quiere la Plenaria que este Proyecto se convierta en Ley de la República?

El Secretario General informa:

Así lo quiere Presidente

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Conciliadores de ser necesarios, los Ponentes.

El Secretario General informa:

Los Ponentes quedan designados como conciliadores.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Si hay diferencia, me dicen que no hay diferencia en los textos, entonces, continuamos señor Secretario.

Los conciliadores se reúnen, si es necesario para unificar textos, siguiente punto señor Secretario.”

Proyecto de Ley 196 de 2003 Cámara, acumulados al 203 de 2003 Cámara, 216 de 2003 Senado, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

Proposición con que termina el informe los Ponentes: Dése segundo debate al proyecto de Ley 202 de 2003 Cámara, 216/2003 Senado, por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Firma la ponencia Oscar Wilches.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración la proposición con que termina el informe, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, cuando se constituya el quórum decisorio se aprobará la proposición señor Secretario, articulado del Proyecto.

El Secretario General informa:

Presidente tiene tres artículos que se pueden considerar en bloque, porque hay unas propuestas pero son nuevas, avaladas por el Gobierno.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el articulado con las proposiciones, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, una vez se constituya el quórum decisorio se aprobará el mismo señor Secretario. Siguiendo punto.” (subrayas fuera de texto ).

34 Esta disposición fue reproducida por el artículo 147 de la Ley 5 de 1992.

35 Cfr. Artículos 114 y 150 de la Constitución Política y artículo 6º numeral 2 de la Ley 5 de 1992.

36 Sentencia C-1056 de 2003.

37 En este sentido, la Sentencia C-222/97, M.P José Gregorio Hernández Galindo establece que el debate es un requisito indispensable de la decisión y que, precisamente en virtud de su importancia constitucional se estableció la necesidad de que exista un quórum deliberatorio. Afirma aquella decisión: “Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.”

38 Esta Corporación, desde sus inicios, ha establecido que una condición necesaria para el debate es la de permitir que los congresistas intervengan en la discusión. Así, la Sentencia

C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): “Ciertamente la discusión y el debate, aparte de su deseables intrínsecamente, son connaturales al proceso democrático, el cual puede tornarlos más o menos visibles según el grado de consenso que convoque una determinada idea o proposición. En el plano de la garantía del principio democrático, en el caso presente, este se debe entender respetado como quiera que a los intervinientes en el trámite de adopción de la ley se les brindó en todo momento la posibilidad de controvertir libremente el proyecto.” (resaltado fuera de texto)

39 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

40 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

41 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

42 M.P. Alvaro Tafur Galvis

43 M.P. Alvaro Tafur Galvis

44 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

45 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

46 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

47 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

48 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

50 Ver entre otras la Sentencia C-737/01 y C-872/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynnett, y el Auto 170 /03 M.P. Álvaro Tafur Galvis

51 Ver Auto 170/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis

52 Como lo explicó la Corte en la Sentencia C-760 de 2001 a que se hizo expresa referencia en esta providencia, dado que el conocimiento de los textos propuestos es el requisito racional mínimo para que haya debate y decisión, ante la falta de conocimiento no puede aceptarse constitucionalmente que existió debate y votación de lo desconocido.

53 Sentencia C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa

54 Ver la sentencia C-801 de 2003.

55 Ver la sentencia C-727 de 2001.

56 Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

57 Sentencia C-702 de 1999.

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

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

60 Artículo 157.

61 C-702 de 1999.

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

63 Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

64 Sentencia C-702 de 1999.

65 Sentencia C-551 de 2003.

66 Sentencia C-501 de 2001.

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

68 Sentencia C-1488 de 2000.

69 Sentencia C-376 de 1995.

70 El artículo 161 de la Constitución Política dispone: “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas

conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”.

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

73 Sentencia C-198 de 2001

74 Sentencia C-025 de 1993.

75 Sentencia C-501 de 2001.

76 MP: Jaime Córdoba Triviño, (SV parcial: Clara Inés Vargas Hernández, SV: Alfredo Beltrán Sierra.

77 Corte Constitucional, Sentencia C-1056 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, (SV parcial: Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería Y Clara Inés Vargas Hernández; SV y AV: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil).

78 Corte Constitucional, Sentencia C-1056 de 2003, precitada.

79 Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil, SV: Eduardo Montealegre Lynett, AV: Manuel José Cepeda Espinosa.

80 Corte Constitucional, C-313 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño, SV: Eduardo Montealegre Lynett.

81 Gaceta del Congreso No. 542 del 21 de octubre de 2003.

82 Ver la sentencia C-1056 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, en relación con la inexecutable el artículo 11 de la Ley 797 de 2003.

83 Ley 5 de 1992, ARTICULO 114. Clasificación de las proposiciones. Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en: (...) 2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

84 Ver las sentencias C-801 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, precitada y C-839 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño.

85 Alude a las sentencias C-801, C-1056, C-1092, C-1113, C-1147 y C-1152 de 2003, así como a las sentencias C-312 y C-313 de 2004.

86 Sentencia T-06/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

87 M.P. Jaime Córdoba Triviño, S.V. parcial Clara Inés Vargas Hernández, S.V. Alfredo Beltrán Sierra.

88 Dijo la Corte: “Así las cosas, encuentra la Corte que en el trámite del artículo 47 se violó el principio de consecutividad, en tanto no se cumplió con el requisito constitucional de los cuatro debates reglamentarios, conforme a lo dispuesto por los artículos 157 de la Carta Política y 147 de la Ley 5ª de 1992.

Las comisiones constitucionales permanentes eludieron el tema de las cesantías del sector público y renunciaron a la función encomendada por el Constituyente de dar primer debate a los proyectos de ley, cuando defirieron esa competencia a las plenarias. En ese orden de ideas, el primer debate que, por mandato constitucional, deben tener los proyectos de ley, quedó inconcluso, lo que desconoce el principio de consecutividad.

También se advierte que la Plenaria del Senado eludió el debate del tema cuando retiró el artículo y optó por dejar la decisión a la comisión de conciliación. Estas irregularidades propician un vacío en el trámite legislativo que desconoce el artículo 157 de la Constitución. Las comisiones y las plenarias no pueden renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior por razones de apremio o complejidad.”

89 En dicha sentencia se señaló “Conforme a ello, es claro que en la sesión conjunta de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes celebrada el 10 de diciembre de 2002 no fueron aprobados todos los artículos sometidos a su consideración. Así, en el acta de la sesión correspondiente aparece que fueron suprimidos los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 1, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38, razón esta por la cual el Senador Alfonso Angarita Baracaldo “deja

constancia en la sesión de la fecha de que los artículos que no se alcanzaron a votar se tendrán en cuenta para presentarlos en el segundo debate de las Plenarias"; y, el Representante Manuel Enriquez Rosero expresó que se "van a dejar estos temas que quedaron pendientes como constancia para llevarlos a las Plenarias".

En el acta No. 40 de la sesión extraordinaria de la Cámara de Representantes celebrada el 20 de diciembre de 2002, publicada en la Gaceta No. 43 del 5 de febrero de 2003, en su página 51, columna segunda, aparece una constancia suscrita por los representantes Venus Albeiro Silva, María Isabel Rincón, Héctor Arango Angel y Juan de Dios Alfonso, pertenecientes a la Comisión Séptima de la misma, en la cual expresan que: "los siguientes artículos del proyecto de ley 056 de 2002 Senado, 055 de 2002 Cámara: 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38, no fueron votados y aprobados en primer debate por lo cual se hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria de la Corporación".

A esa constancia fue agregada comunicación de 19 de diciembre de 2002, dirigida por el Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República al representante Venus Albeiro Silva Gómez, que obra en la página 51, columna tercera de la ya citada Gaceta del Congreso No. 43 del 5 de febrero de 2003, en la cual manifiesta: "comedidamente le informo que mediante constancia suscrita por el señor Coordinador de Ponentes de la Reforma Pensional honorable representante Manuel Enríquez Rosero los siguientes artículos 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 fueron dejados para su discusión en plenaria".

Del mismo modo, y como parte integrante de la constancia dejada por los representantes ya mencionados, en la Gaceta del Congreso No. 43 de 5 de febrero de 2003, aparece igualmente constancia expedida por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 12 de diciembre de 2002, en la cual expresa que del proyecto de ley No. 056 de 2002 Senado y 055 de 2002 Cámara y los proyectos acumulados Nos. 44 y 98 de 2002 Senado, "fueron aprobados " los "artículos Nos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 28, el 29 y 30 se fusionaron y se creó uno nuevo, y el 39".

Del trámite específico de cada uno de los artículos 11, 18, 21 y 23 de la Ley 797 de 2003 en

el Congreso de la Republica que ya se resumió en esta Sentencia y que ahora se analiza, surge entonces con absoluta claridad, que mediante proposición aprobada en al sesión del 18 de Diciembre de 2002, fueron suprimidos del texto del proyecto de Ley sin que se votara sobre su contenido, (Acta No 18 de 10 de diciembre de 2002).

- Por lo que hace al artículo 11, no fue incluido en la ponencia para Segundo Debate el en Senado (Gaceta del Congreso No 616), ni tampoco fue aprobado en el Senado de la Republica, según el texto definitivo del proyecto publicado en la Gaceta del Congreso No 161 de 14 de abril de 2003 pagina 5.

Este artículo fue introducido “artículo nuevo” durante el debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, por el representante Manuel Enríquez Rosero como Proposición Aditiva No 22 (Cuaderno No 4- pruebas enviadas por la Cámara de Representantes).

Es decir, el citado artículo 11 de la ley 797 de 2003, tan solo fue objeto de aprobación en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes y sobre el no se decidió ni por las Comisiones Séptimas en las sesiones conjuntas, ni tampoco por Senado de la Republica, no obstante lo cual fue sometido a conciliación y así se dio por aprobado en el texto de la ley.” Sentencia C-1056/03, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, S.V. parcial: Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería Y Clara Inés Vargas Hernández; S.V. y A.V. Manuel José Cepeda Espinosa; S.V. Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil.

90 Sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil, S.V. Eduardo Montealegre Lynett, A.V. Manuel José Cepeda Espinosa.

91 Sentencia C-313/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño, A.V. Jaime Araujo Rentería.

92 Al respecto en la sentencia se hace el siguiente recuento: “3.2.6 Según consta en la Gaceta del Congreso No. 542 del 21 de octubre de 2003 en la que se publicó el Acta 01 de junio 11 de 2003 de las “sesiones conjuntas de las Comisiones terceras de la Cámara de Representantes y el Senado de la República”, efectuado el llamado a lista y la verificación del quórum para cada una de las comisiones se inició el estudio para primer debate del proyecto de ley N° 196 de 2003 Cámara ‘por la cual se modifica el estatuto tributario con el fin de excluir la Panela del impuesto del valor agregado, IVA’, acumulado con el proyecto de ley N° 202 de 2003 Cámara y 216 de 2003 Senado ‘por la cual se dictan disposiciones

relacionadas con el sector panelero y el fondo nacional de la Panela’.

Luego de la intervención de los ponentes Oscar Leonidas Wilches y Gabriel Zapata se da lectura a la proposición con la que termina el informe de ponencia según el cual se propone “Dése primer debate al proyecto de ley número 202 de 2002, Cámara, 216 de 2003 Senado, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” (3 artículos).

Consta en el acta que el Presidente de la sesión señaló lo siguiente: “Quiero hacer claridad que el proyecto que se está discutiendo es el que fue publicado en la gaceta 247, teniendo en cuenta que antes había habido otra publicación, cuando el proyecto no tenía todavía mensaje de urgencia. Por eso entonces es la Gaceta 247 que aquí está en manos y es la que se ha repartido hoy a todas las personas que están aquí”. (pág. 4y 5).

Sometido a votación el articulado propuesto se dio aprobación al artículo 1º.

En relación con el artículo 2º (referente a los cultivos de tardío rendimiento) se presentó proposición de los parlamentarios “Miguel Vargas, Bernabé Celis, Bety Esperanza Moreno, Jorge Franco Arcángel Clavijo, Luis Salas, Camilo Sánchez, Gustavo Petro, Wilson Borja y hay otras firmas Cesar Negret Rafael Amador” (pag 11), con el siguiente texto: “Elimínese del proyecto de ley número 202 de 2003 Cámara el artículo 2º”.

Antes de procederse a la votación el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó: “Este proyecto tiene el aval del Gobierno entero, por el señor Presidente de la República, el señor Ministro de Hacienda y yo, que representamos al Gobierno, tiene el aval, quiero resolver ese malentendido, es del mas alto interés nacional y hay unas imprecisiones si ustedes me permiten y conceden cinco minutos”.

Acto seguido se procedió a la votación de la proposición. Por el sí 13 votos por el no 11 votos. Siendo en consecuencia negado en la Comisión tercera de la Cámara el artículo 2º. “

93 “Artículo 2º. Considérase exenta la renta líquida fiscal generada por el establecimiento de nuevas plantaciones y su aprovechamiento de cultivos de tardío rendimiento, en palma de aceite, cacao, caucho, cítricos y demás frutales cuyo ciclo productivo sea superior a 24 meses, por un término de 14 años, para los cultivos que se establezcan dentro de los 10 años

siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Para gozar de la exención, se requiere que el área mínima establecida sea de 50 hectáreas para caucho y palma; y de 20 hectáreas para frutales y cacao.

Las plantaciones que se beneficien con esta exención, no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados con recursos públicos.

El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente a lo estipulado en este artículo.”