

Sentencia C-370/11

ENTIDADES TERRITORIALES-Prohibición de delegación a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares

PROHIBICION A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE ENTREGAR A TERCEROS LA ADMINISTRACION DE TRIBUTOS-Competencia de la Comisión de Conciliación para integrar el articulado sobre el cual se presentó una discrepancia en los textos aprobados por ambas cámaras

PROHIBICION A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE ENTREGAR A TERCEROS LA ADMINISTRACION DE TRIBUTOS-Trámite legislativo

COMISION DE CONCILIACION-Finalidad/COMISION DE CONCILIACION-Función

COMISION DE CONCILIACION-Límites

Las comisiones de conciliación tienen límites, puesto que “no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni la de éstas mismas”, por lo cual, “si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y cumplan su función de mediación”.

COMISION ACCIDENTAL-Límite material/COMISION DE CONCILIACION-Se mantiene dentro de los límites de su competencia cuando al conciliar la discrepancia, se limita a presentar como propuesta de conciliación un artículo exactamente igual al aprobado por la Cámara de Representantes

La facultad “de las comisiones accidentales de mediación se circunscribe a los textos no coincidentes del proyecto aprobado en Cámara y el aprobado en el Senado y, por ende sobre la materia que estos traten” y debe entenderse que “existe un límite material a la función de esta comisión” y que “el rebasamiento de este límite, habrá de entenderse como la usurpación de una competencia que es exclusiva de las comisiones constitucionales permanentes y de las cámaras en pleno”. La comisión de conciliación se mantiene dentro de los límites de su competencia cuando al conciliar la discrepancia, en lugar de proponer un texto nuevo, se limita “a presentar como propuesta de conciliación un artículo exactamente igual al aprobado por la Cámara de Representantes”. En conclusión, tratándose del caso concreto, no podía la comisión de conciliación incluir el párrafo como objeto de su labor conciliadora, pues, según lo ha destacado la Corte, se incurre en exceso cuando una comisión accidental incluye “en el informe que sería sometido a consideración de las plenarias como artículo nuevo un precepto que no fue debatido y por ende tampoco aprobado en segunda vuelta por una de las Cámaras”.

Referencia: expediente D-8202

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1386 de 2010, “Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los

diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”.

Carlos Germán Farfán Patiño

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil once (2011)

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 establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Germán Farfán Patiño presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1386 de 2010, “Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”.

Mediante Auto del dos (2) de agosto de dos mil diez (2010), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Presidente del Congreso de la República y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Santo Tomás, Libre, Nacional de Colombia, del Atlántico y Simón Bolívar para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Igualmente, ordenó oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los secretarios de sus comisiones terceras, “para que, dentro del término máximo de diez días, contados a partir del día siguiente a la notificación de este proveído, remitieran a la Corte, con destino al proceso de la referencia, copia completa del expediente legislativo que contiene el trámite y aprobación del proyecto que dio origen a la Ley 1386 de 2010, incluyendo, particularmente, lo relacionado con las publicaciones del informe de conciliación del proyecto puesto a consideración del pleno de las células legislativas, y las actas de las sesiones en las que aquel se aprobó”.

Posteriormente, y dado que no fue remitida la información que fue solicitada a la Comisión Tercera del Senado de la República, el ocho (8) de septiembre de dos mil diez (2010) se profirió un Auto para mejor proveer, a fin de obtener esa información y se requirió “por segunda vez, a la Comisión Tercera del Senado de la República, para que, dentro de los cinco

(5) días siguientes a la notificación del presente auto, allegue a esta Corporación, copia completa del expediente legislativo que contiene el trámite y aprobación del proyecto que dio origen a la Ley 1386 de 2010; incluyendo particularmente, las actas de las sesiones en las que aquel se aprobó”. Igualmente se advirtió al secretario de la respectiva comisión que “de conformidad con lo previsto en el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, los servidores públicos deberán prestar en forma eficaz e inmediata la colaboración requerida por esta Corporación”.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda presentada.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el texto de la Ley 1386 de 2010:

“LEY 1386 DE 2010

(mayo 21)

Diario Oficial No. 47.716 de 21 de mayo de 2010

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Las entidades territoriales que a la fecha de expedición de esta ley hayan suscrito algún contrato en estas materias, deberán revisar de manera detallada la suscripción del mismo, de tal forma que si se presenta algún vicio que implique nulidad, se adelanten las acciones legales que correspondan para dar por terminados los contratos, prevaleciendo de esta forma el interés general y la vigilancia del orden jurídico. Igualmente deberán poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control cualquier irregularidad que en la suscripción de los mismos o en su ejecución se hubiese causado y en ningún caso podrá ser renovado.

Las entidades de control correspondientes a la fecha de expedición de esta ley, deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

ARTICULO 2º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y

deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que se encuentra dentro del término establecido por el artículo 379 de la Constitución para presentar la acción por vicios de procedimiento en la formación de la Ley 1386 de 2010, puesto que la misma empezó a regir el 21 de mayo de 2010 y “no ha transcurrido más de un año a partir de su vigencia”.

Estima que la ley demandada fue objeto de conciliación, por lo cual debió surtir el trámite que para el efecto establecen los artículos 161 de la Constitución y 188 del reglamento del Congreso. De acuerdo con el primero, ante las discrepancias surgidas en las cámaras respecto de un proyecto, “ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara”, de modo que “si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerara negado el proyecto”, mientras que, de conformidad con el segundo de los artículos citados, en los informes presentados por las comisiones de mediación a las plenarios de las Cámaras “se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido, para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final”.

A juicio del libelista, durante el trámite surtido en la Cámara de Representantes el proyecto inicial presentado por el gobierno nacional no sufrió modificación alguna, en tanto que en el Senado “fue modificado o adicionado en un párrafo al articulado inicial presentado por el gobierno nacional”, según el cual “los contratos de concesión diferentes a los tributarios, tales como los de infraestructura vial o los de los servicios públicos, no son objeto de la presente ley”.

La inclusión del párrafo fue motivada por los senadores ponentes y, debido a la variación que generaba, el proyecto fue materia de conciliación. La comisión accidental presentó el respectivo informe en la sesión ordinaria del 27 de abril de 2010 y en él apuntó que, “luego de realizar el correspondiente análisis de los textos aprobados, hemos acordado acoger en su integridad el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes el 16 de junio de 2009 y publicado en la Gaceta del Congreso número 564 de 20 de julio de 2009”.

Según el demandante, la comisión accidental no expresó dentro del informe “las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse por las corporaciones la decisión final”, es decir, no fueron expuestas las razones “por las cuales se optó por suprimir el párrafo adicionado al proyecto de ley 353 - 2009 Senado que había sido aprobado para segundo debate”.

Añade que en la sesión plenaria del 27 de abril de 2010, el senador Camilo Sánchez Ortega, como ponente del proyecto en el senado y miembro de la comisión de conciliación, presentó el proyecto de ley conciliado y aludió a una “palabra”, por cuyo mantenimiento se le conservó el negocio a particulares en algunos departamentos y pidió que simplemente lo votaran, y que ratificaran lo ya votado, para acabar “de una vez por todas ese foco de corrupción”.

Sostiene que el senador Antonio Guerra de la Espriella anunció que votaría la conciliación,

pero expresó que sería bueno que “nos contaran (...) por qué el texto que se asume es el de la Cámara, en dónde radica la diferencia frente al texto que se aprobó en el Senado de la República”, ante lo cual el senador Sánchez Ortega explicó que se trató de un error de ortografía que había quedado en una palabra y cuya corrección evitaba la vulneración de los derechos de algunas personas en departamentos tales como el Atlántico o el Valle.

De conformidad con lo anterior indica que “lejos de dar las razones por las cuales la comisión accidental de conciliación optó por acoger el proyecto de ley 342 - 2009 de Cámara y desechar el párrafo agregado al proyecto No, 353 - 2009 de Senado en el informe de conciliación, el proyecto aprobado en la plenaria se encuentra viciado de nulidad en su formación por cuanto, en primer término, no se dieron las razones por las cuales se desechó el mencionado párrafo y, en segundo, por cuanto se dieron razones erradas que no contenía el informe de conciliación, pues el mismo, correspondía a la supresión de un párrafo que había sido adicionado por parte de la comisión de ponentes del Senado y no de un error ortográfico de una palabra, tal como lo indicó el H. Senador Camilo Sánchez Ortega”.

El término de fijación en lista venció el 23 de noviembre de 2010 y el 15 de febrero de 2011 se recibió en el despacho del Magistrado Ponente un escrito fechado el 8 de febrero de la presente anualidad, en el cual el ciudadano Felipe Andrés Heras Montes manifiesta intervenir para coadyuvar la demanda, cuyos argumentos comparte, conforme se desprende del contenido de su memorial.

IV. INTERVENCIONES

1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario manifestó que después efectuar un análisis juicioso de la demanda se constató que el único vicio de inconstitucionalidad invocado se refiere al procedimiento seguido en la formación de la ley y, “dado que el ICDT carece de los elementos probatorios que permitan verificar la existencia de tales vicios, no es posible emitir opinión de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 1386 del 21 de mayo de 2010”.

2. Universidad Nacional de Colombia

José Francisco Acuña Vizcaya, decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia rindió concepto realizado con la colaboración del estudiante Arturo Marín Herrera, bajo la dirección de la profesora Tania Vivas.

En el concepto se indica que “la diferencia entre los dos textos radica en el párrafo incluido en el artículo 1º de la Ley 1386 de 2010 por el Senado de la República, párrafo que crea unas excepciones a la prohibición expresa de la ley, para los contratos que sean diferentes de los tributarios, en particular los de infraestructura vial o de servicios públicos, que son taxativamente mencionados en dicho párrafo, lo cual supone que al no ser cobijados por la ley, su funcionamiento, validez y continuidad, se entiende, seguirían tal y como han

funcionado hasta la actualidad”.

Después de transcribir el informe de conciliación se comenta que en su texto “no se encuentran comentarios, razones, debates, acerca de por qué el texto acogido es el de la Cámara, a pesar de expresar que después de haber realizado un análisis de los mismos, el acordado es el texto en íntegro aprobado en dicha corporación”.

Se hace luego amplia referencia a la formación de la ley, a la motivación de los debates, así como a las comisiones accidentales de conciliación y se informa que en una investigación “in situ en la sede del Congreso de la República, no fue posible encontrar información acerca de lo decidido en dicha comisión” y que “realizando una mirada general a los informes de comisiones accidentales en el periodo 2008 y 2009, se constata que en ninguno de ellos se motiva suficientemente la decisión tomada”, pues “en algunas se realiza una comparación de los dos textos, pero no aparecen debates de fondo, en otras se limita a decir que después de un análisis se ha tomado tal o cual determinación, lo que ha generado una práctica poco ortodoxa en la producción legislativa”.

Respecto de la demanda presentada, en la intervención se concluye que “pese a no existir claramente referencia a los debates que dieron lugar a la adopción del texto final, sí existe prueba de su aprobación por la Comisión Accidental, lo que fuerza concluir que no existe un defecto formal que vicie el procedimiento del trámite legislativo”, por lo que se solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley demandada.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Yida Ximena Mora Silva, en su calidad de funcionaria de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino para solicitar la declaración de exequibilidad de la ley demandada.

Tras hacer referencia a los artículos 161 y 158 de la Constitución, así como al proceso formativo de la ley, la interviniente estima que “las modificaciones que se realizaron en la comisión accidental fueron votadas en sesión plenaria, siguiendo con todas las etapas que consagra la Ley 5ª y teniendo en cuenta que el texto no se alteró sustancialmente ni se cambió su finalidad, según lo descrito como condiciones esenciales de la Corte Constitucional para tales comisiones accidentales”.

A continuación alude a los principios de identidad y continuidad para concluir que “la configuración de una violación al artículo 161 de la Constitución, implica necesariamente la ausencia de un texto conciliado, pues la existencia de tal producto es la exigencia impuesta por la norma constitucional indistintamente del trámite que se ha de surtir para su aprobación, lo cual, se insiste, es un procedimiento sujeto a una regulación legal mas no constitucional, la cual dicho sea de paso, también se circunscribe al mismo asunto, es así como el artículo 186 de la Ley 5 de 1992, establece que ‘Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las cámaras en el término que les fijen sus presidentes’, lo cual resulta congruente con la norma constitucional”.

En este orden de ideas, la ley atacada cumplió con los debates completos e integrales, fuera de lo cual “se conciliaron las discrepancias presentadas en los textos aprobados en Cámara y

Senado, conformando la comisión accidental”, que propuso un texto unificado y conciliado que fue “votado y aprobado en plenaria”. Además, “las modificaciones fueron aprobadas posteriormente por las plenarias de cada una de las cámaras legislativas” y “el texto conciliado guarda estrecha relación con el contenido del proyecto y no se cambió su finalidad”.

4. Universidad Santo Tomás

El coordinador del Grupo de Acciones de Interés Público de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, Carlos Rodríguez Mejía y la profesora Ginna González Cortés intervinieron en el trámite y solicitaron declarar la exequibilidad de la ley acusada.

En la primera parte de la intervención efectúan un exposición acerca del procedimiento de formación de las leyes y, al abordar el caso concreto, estiman que el trámite se ajustó “a lo dispuesto en el ordenamiento constitucional, más aún si se tiene en cuenta que su modificación fue sometida a la comisión de conciliación, la cual tiene como fin armonizar las discrepancias existentes entre los textos aprobados en una y otra célula legislativa, con el fin de no repetir todo el trámite” y agregan que “el texto escogido por la comisión accidental fue presentado por ésta a las plenarias tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, quienes le impartieron su aprobación”.

Así pues, el trámite impartido no desconoció los principios de consecutividad, identidad temática y unidad de materia, pues tal como se desprende de los antecedentes, “los senadores, sin desconocer lo dispuesto en los artículos 157 superior y 147 de la Ley 5ª de 1992, ejercieron la facultad que les otorga el artículo 160, inciso segundo, constitucional de suprimir una disposición introducida en uno de los debates (en el Senado) que juzgaron necesaria, la cual fue conocida por la Comisión de Conciliación y aprobada posteriormente por las plenarias de una y otra cámara”.

Afirman que la comisión de conciliación conformada se ajusta a lo exigido por el artículo 161 de la Carta, “según el cual tales comisiones accidentales se integran, precisamente, con el fin de elaborar un texto unificado que armonice las diferencias entre lo aprobado en una y otra cámara, siempre y cuando se mantenga la identidad del proyecto”, texto que “debe someterse a debate y aprobación de las respectivas plenarias, como efectivamente se hizo en relación con el que dio lugar a la Ley 1386 de 2010”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicitó a la Corte “declarar EXEQUIBLE la Ley 1386 de 2010, por los aspectos aquí analizados”.

Como cuestión previa indicó que “al hacer el examen se encuentra que la acción no ha caducado, pues la Ley 1386 de 2010 fue promulgada mediante su publicación en el Diario Oficial 47.716 del 21 de mayo de 2010” y, a continuación, señaló que el problema jurídico consiste en “determinar si la disposición acusada, en su proceso de formación, vulnera el artículo 161 Superior y el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992”.

Acto seguido la vista fiscal se ocupa del análisis jurídico y, para tal efecto, puntualiza que “al examinar las pruebas allegadas al proceso, se encuentra que el párrafo cuya supresión se cuestiona no fue incluido en el proyecto original, ni fue aprobado por la Cámara de Representantes en primero y segundo debate”, sino que “fue incluido y aprobado en el trámite legislativo por la Comisión Tercera permanente del Senado”, de modo que “la Sesión Plenaria del Senado lo debate y lo aprueba”.

Añade que “la circunstancia de que el citado párrafo fue aprobado por el Senado de la República y no fue considerado por la Cámara de Representantes, se calificó como una discrepancia, la cual fue resuelta por la Comisión de conciliación conformada para el efecto”, comisión que, “conforme a lo dispuesto en el artículo 161 Superior, preparó el texto que fue sometido a decisión final en las sesiones plenarias de cada cámara” y “acoge en su totalidad la versión del proyecto aprobada por la Cámara de Representantes, en la que no se incluye el párrafo en comento”.

A continuación informa que “el texto conciliado fue sometido a consideración de las plenarias de Senado y Cámara, siendo debatido y aprobado por ellas, según consta en el Acta de Plenaria del Senado 34 del 27 de abril de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso 254 del 24 de mayo de 2010, y en el Acta de Plenaria de la Cámara 236 del 27 de abril de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso 268 del 28 de mayo de 2010”.

Con base en los anteriores argumentos el Jefe del Ministerio Público sostiene que “en el proceso de formación de la Ley 1386 de 2010 no se vulneran los artículos 161 de la Carta Política y 188 de la Ley 5ª de 1992”, pues de conformidad con el primero de los artículos citados “la función de las comisiones de conciliación es armonizar los textos cuando surjan divergencias en las cámaras respecto de un proyecto de ley”, de manera que “en caso de no lograr ponerse de acuerdo, deben definir el asunto por mayoría”.

Añade que “previa publicación, el texto conciliado se debe someter a debate y aprobación de las plenarias de ambas cámaras” y que, “en concordancia con lo anterior, el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992 establece que las comisiones accidentales de mediación deben presentar a las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes los respectivos informes, dentro de un plazo, informes en los que “se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final.”

Sobre el asunto examinado comenta que “la Comisión de conciliación se limitó a superar las diferencias entre el texto válidamente aprobado en cada una de las plenarias, optando por el texto aprobado en la Cámara” y que “su informe fue sometido a la aprobación de las sesiones plenarias de ambas cámaras, las cuales lo aprueban”, para concluir que “el trámite de la Ley 1386 de 2010, en lo que toca con la supresión del párrafo incluido por el Senado de la República, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 161 Superior y en el artículo 188 de la Ley 5 de 1992”.

Enfatiza que los artículos citados “exigen que las comisiones de conciliación hagan un estudio a fondo sobre los textos materia de discrepancia, pero no, como lo pretende el actor, que se señalen todas y cada una de las razones que se tienen en cuenta para conciliar el texto que se someterá a consideración y aprobación de las plenarias, como, en su criterio, lo ha considerado la Corte en la Sentencia C-282 de 1997.

Finalmente, el Procurador apunta que “en lo que toca con las posibles “razones erradas que no contenía el informe de conciliación, pues el mismo, correspondía a la supresión de un párrafo que había sido adicionado por parte de la comisión de ponentes de senado y no de un error ortográfico de una palabra...”, a las que se alude en la demanda, se debe destacar que este enunciado carece de la claridad que debe caracterizar a un cargo de inexecutableidad, al tenor del 2º del Decreto 2067 de 1991”, ya que “la imputación que hace el actor en este evento no es comprensible, razón por la cual el Ministerio Público se abstendrá de pronunciarse sobre ella”.

1. La competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo establecido por artículo 241-4 de la Constitución, por cuanto se ha acusado una ley de la República.

2. Oportunidad de la acción

El artículo 241-3 de la Constitución establece que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto y, dado que la Ley 1386 de 2010 fue publicada en el Diario Oficial No. 47.716 de 21 de mayo de 2010 y que el actor presentó la demanda de inconstitucionalidad el 2 de julio de 2010, es claro que en este caso no operó la caducidad de la acción.

3. Planteamiento de la cuestión y asuntos jurídicos a tratar

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el actor dirige su demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1386 de 2010, “Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”.

La ley atacada contiene dos artículos y el primero de ellos se ocupa de la “prohibición de entregar a terceros la administración de tributos”, mientras que el segundo se encuentra destinado a determinar la vigencia de la ley y la derogación de “las disposiciones que le sean contrarias”.

El cargo de inconstitucionalidad formulado tiene que ver con el primero de los artículos, de manera que, en caso de prosperar, también tendría que separarse del ordenamiento el segundo, en la medida en que se limita a establecer la “vigencia” y las “derogatorias”, de manera que su contenido no es autónomo, sino por completo dependiente de lo dispuesto en el artículo 1º y, por consiguiente, de la suerte que él corra.

La acusación versa sobre un posible vicio formal que consistiría en que en el Senado de la República fue adicionado, con la debida motivación, un párrafo a la propuesta que inicialmente presentó el gobierno nacional y como quiera que en el trámite antecedente surtido en la Cámara de Representantes, por obvias razones, no fue considerado el mencionado párrafo, la variación que se produjo mediante su inclusión hizo que el proyecto fuera materia de conciliación, sin que la comisión accidental respectiva hubiese manifestado en el correspondiente escrito las razones por las cuales optó por la supresión del

parágrafo adicionado, lo que condujo a que, finalmente, se acogiera el texto aprobado en la Cámara de Representantes que no contenía el parágrafo agregado en el Senado.

El demandante considera que el trámite que siguió a la verificación de la discrepancia no se aviene a lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces las comisiones accidentales, reunidas conjuntamente, deben preparar “el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara”, ni tampoco a lo señalado en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992 que, en su criterio, obliga a que en los informes se expresen “las razones acerca del proyecto controvertido, para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final”.

Añade que el senador que fue ponente y miembro de la comisión de conciliación, al presentar el proyecto de ley conciliado, aludió a una “palabra” que habría causado que se les mantuviera un negocio a algunos particulares y pidió ratificar lo votado, para acabar “de una vez por todas con ese foco de corrupción” y que luego, al habersele solicitado una aclaración, se refirió a un error de ortografía, todo lo cual, a juicio del demandante, corrobora que no hubo explicaciones acerca de la supresión del parágrafo, pues se expresaron razones erradas no contenidas en el informe de conciliación.

Los intervinientes, que lo fueron las Universidades Nacional de Colombia y Santo Tomás, así como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y también el señor Procurador General de la Nación, en su concepto de rigor, solicitan a la Corte declarar la constitucionalidad de la ley demandada, por cuanto el informe de conciliación fue votado y aprobado en las respectivas plenarios de Cámara y Senado, lo aprobado guarda estrecha relación con el contenido del proyecto inicialmente presentado y, en este contexto, no es indispensable que en el informe de conciliación se señalen todas las razones tenidas en cuenta para conciliar el texto, fuera de lo cual, las posibles razones erradas no contenidas en el informe adolecen de claridad y son incomprensibles.

Le corresponde, entonces, a la Corte determinar si se presentó la situación planteada por el actor en su demanda y, en caso de haberse presentado, dilucidar si tiene o no incidencia en la validez de la Ley 1386 de 2010. Para lograr estos objetivos la Corporación hará una breve presentación del trámite impartido al proyecto que luego se convirtió en la mencionada ley de la República y, si es del caso, abordará las materias concernientes a las comisiones de conciliación que se conforman cuando existen discrepancias entre ambas cámaras, a las condiciones y características del informe que deben rendir y a su aprobación por las plenarios de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

4. El trámite de la Ley 1386 de 2010 en el Congreso de la República

Conforme se anunció, la presentación del trámite surtido por el proyecto que después se convirtió en la Ley 1386 de 2010 será breve, por cuanto no se trata de examinar la constitucionalidad de todas sus etapas ni de presentarlas en forma exhaustiva, sino de sentar las bases para analizar la situación específica propuesta por el actor, que se refiere a la actuación de la comisión accidental de conciliación y, en particular, a las condiciones del informe rendido por esta.

4.1. Los proyectos de ley y su reparto

La Ley 1386 de 2010 tiene su origen proyecto No. 342 de 2009 presentado el 6 de mayo de ese año, por los representantes a la Cámara Germán Varón Cotrino, Germán Olano Becerra, Jorge Casabianca Prada, Guillermo Rivera Flórez, Gilberto Rondón González, Jaime Durán Barrera, Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas, en la secretaría de su corporación¹.

El objetivo del proyecto consistía en prohibir que las entidades territoriales entreguen, a cualquier título, la administración de tributos a particulares y en la exposición de motivos se indica que “se busca poner freno a la modalidad extensiva de corrupción a través de las concesiones otorgadas a particulares con el fin de administrar los tributos en las diferentes regiones del país y con ello proteger las finanzas públicas en pro del interés general”².

El mismo día de su presentación, el Presidente de la Cámara de Representantes lo remitió a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para que se surtiera el primer debate. El 7 de mayo de 2009 fue presentado en la Secretaría de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 345 de ese año, con el mismo propósito y similar justificación, por los representantes Germán Varón Cotrino, Wilson Alfonso Borja Díaz, René Rodrigo Garzón, Oscar Hurtado Pérez; Felipe Fabián Orozco Vivas, Guillermo Antonio Santos Marín, Hernando Betancourt Hurtado, Orlando Montoya Toro, Omar Flórez Vélez, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Gilberto Rondón González, Germán Olano Becerra Luis Fernando Vanegas Queruz y Jairo Alberto Llano Gómez³.

El proyecto No. 345 de 2009 igualmente fue repartido por el Presidente de la Cámara de Representantes a la Comisión Tercera Constitucional Permanente e igual destino tuvo el proyecto de ley No. 352 de 2009, presentado el 14 de mayo por el Ministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga y por los senadores Oscar Darío Pérez, Daira de Jesús Galvis, Camilo Sánchez Ortega, Gabriel Zapata Correa, Aurelio Iragorri Hormaza, Mario Salomón Náder, Yolanda Pinto Afanador, Omar Yepes Alzate, Antonio Guerra de la Espriella y Guillermo García Realce, así como por los representantes Santiago Castro Gómez, Carlos Alberto Zuluaga, Alfredo Ape Cuello, Felipe Fabián Orozco, Alvaro Alférez Tapias, Fabio Raúl Amín, Angel Custodio Cabrera, Eduardo Crissien, Bernardo Miguel Elías, Omar de Jesús Flórez, Simón Gviria Muñoz, Oscar Mauricio Lizcano, Orlando Montoya Toro, Maria Violeta Niño, Luis Enrique Salas, Nancy Denise Castillo, Fernando Tamayo Tamayo, Hernando Betancourt y Jorge Homero Giraldo⁴.

El 19 de mayo de 2009 la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes acumuló los proyectos de ley 342, 345 y 352 de 2009 y designó como ponentes a los representantes Santiago Castro Gómez, Germán Hoyos Giraldo, Felipe Fabián Orozco Vivas y Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

4.2. Trámite en la Cámara de Representantes

La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta No. 347 del 21 de mayo de 2009 y el texto propuesto es del siguiente tenor:

“Artículo 1º. Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos. No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones e imposición de sanciones de los tributos por ellos

administrados. La recepción de las declaraciones así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago bancarizados.

“Las entidades territoriales que a la fecha de expedición de esta ley hayan suscrito algún contrato en estas materias, deberán revisar de manera detallada la suscripción del mismo, de tal forma que si se presenta algún vicio que implique nulidad, se adelanten las acciones legales que correspondan para dar por terminados los contratos, prevaleciendo de esta forma el interés general y la vigilancia del orden jurídico. Igualmente deberán poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control cualquier irregularidad que en la suscripción de los mismos o en su ejecución se hubiese causado y en ningún caso podrá ser renovado.

“Las entidades de control correspondientes a la fecha de expedición de esta ley, deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

“La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”5.

La Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes debatió el proyecto de ley No. 342 de 2009, junto con los acumulados y, habiendo sido aprobado en primer debate el 27 de mayo de esa anualidad, previo anuncio de su votación en la sesión ordinaria del 26 de mayo6, aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 426 del 4 de junio de 20097.

La ponencia para segundo debate está publicada en la Gaceta del Congreso No. 444 del 8 de junio de 2009 y culmina con la proposición de darle segundo debate y aprobar el proyecto, sin que aparezca constancia de que los ponentes hayan sugerido modificaciones al texto aprobado en primer debate8. Previo su anuncio el día 15 de junio de 2009, el 16 de junio siguiente fue debatido y aprobado, en segundo debate, por la plenaria de la Cámara de Representantes, tal como consta en el acta No. 187 de esa fecha, publicada en la Gaceta No. 1019 del 9 de octubre de 20099.

En la Gaceta del Congreso No. 564, del 10 de julio de 2009, se publicó el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y allí consta que “fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 342 de 2009 Cámara acumulado con Proyecto de ley número 345 de 2009 Cámara y Proyecto de ley número 352 de 2009 Cámara”10.

4.3. Trámite en el Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No. 980 del 30 de septiembre de 2009 aparece publicada la

ponencia para primer debate al proyecto de ley número 353 de 2009 Senado, 342 de 2009 Cámara y, siendo favorable, los senadores Jaime Dussán Calderón y Daira de Jesús Galvis solicitan a la Comisión Tercera del Senado de la República que se apruebe en primer debate¹¹.

Al final del artículo 1º del proyecto se incluyó un párrafo, según el cual “Los contratos de concesión diferentes a los tributarios, tales como los de infraestructura vial o los de los servicios públicos, no son objeto de la presente ley” y en la exposición de motivos se lee lo siguiente:

“El párrafo busca exceptuar la prohibición establecida en la ley a los contratos o convenios celebrados cuyo objeto sea exclusivamente recibir el pago de los mismos, celebrado con entidades con la capacidad e infraestructura física, técnica, facturación y servicio al cliente para cumplir con ese objetivo, igual las concesiones de infraestructura vial y de alumbrado público. Estas entidades deberán estar vigiladas y controladas por el organismo estatal competente y de acuerdo con su naturaleza”¹².

El 30 de septiembre de 2009 el proyecto fue anunciado y su debate y aprobación, tal como fue propuesto en la ponencia, se produjo el 13 de octubre, según consta en el Acta No. 7, correspondiente a la sesión de la Comisión Tercera del Senado de la República, celebrada en esa fecha¹³. El texto aprobado en Comisión está publicado en la Gaceta el Congreso No. 1297 del 15 de diciembre de 2009 y allí mismo aparece el informe ponencia para el segundo debate, en el cual se incluye el párrafo al que se ha hecho referencia e idéntica exposición de motivos. Los senadores ponentes Jaime Dussán Calderón, Daira de Jesús Galvis y Camilo Sánchez Ortega solicitaron a la Plenaria del Senado de la República darle segundo debate al proyecto, de conformidad con la ponencia favorable, que no contiene pliego de modificaciones.

El 16 de diciembre de 2009, la plenaria del Senado de la República debatió y aprobó el proyecto, conforme consta en el acta número 28 de la sesión ordinaria correspondiente a ese día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 47 del 23 de febrero de 2010¹⁴. El texto definitivo aprobado en segundo debate aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 1318 del 21 de diciembre de 2009 y el Secretario General del Senado hizo constar que su aprobación se produjo “con modificaciones”, debiéndose anotar que en la publicación no se recoge el párrafo que fue introducido en la ponencia para primer debate y en la Comisión Tercera del Senado¹⁵.

Coincide lo anterior con las pruebas enviadas por el Secretario General del Senado de la República, en las que obran dos copias de una proposición suscrita, entre otros, por la una de las ponentes, la senadora Daira Galvis, proposición que, en lo pertinente, dice así:

“Elimínese el Parágrafo del Artículo primero del proyecto de ley 353 de 2009 Senado, 342 de 2009 Cámara, ‘Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones’ ”¹⁶.

La eliminación del párrafo está corroborada en la copia del texto definitivo “aprobado en la plenaria del Senado el día 16 de diciembre de 2009, al Proyecto de ley No. 353 de 2009

Senado, 342 de 2009 Cámara” que el Secretario General del Senado adjunta y en la que no aparece el parágrafo17, como tampoco aparece en la citada Gaceta del Congreso No. 1318 del 21 de diciembre de 2009, de conformidad con cuyo tenor, lo aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República, fue lo siguiente:

“TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO EL DIA 16 DE DICIEMBRE DE 2009 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 353 DE 2009 SENADO, 342 DE 2009 CAMARA

‘por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos am particulares y se dictan otras disposiciones’

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1º. Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos. No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades descentralizadas deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. La recepción de las declaraciones así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados.

“Las entidades territoriales que a la fecha de expedición de esta ley hayan suscrito algún contrato en estas materias, deberán revisar de manera detallada la suscripción del mismo, de tal forma que si se presenta algún vicio que implique nulidad, se adelanten las sanciones legales que correspondan para dar por terminado (sic) los contratos prevaleciendo de esta forma el interés general y la vigilancia del orden jurídico. Igualmente deberán poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control cualquier irregularidad que en la suscripción de los mismos o en su ejecución se hubiese causado y en ningún caso podrá ser renovado.

“Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”18.

4.4. La Comisión Accidental de Conciliación y su informe

Después de aprobado el texto por la plenaria del Senado de la República y en los términos que se dejan transcritos, el 15 de enero de 2010, la mesa directiva de la Cámara de Representantes designó a los representantes Germán Varón Cotrino y Santiago Castro Gómez, como integrantes de la comisión accidental de conciliación, encargada de estudiar y unificar el texto definitivo, junto con la comisión designada por el Senado de la República, cuya mesa directiva la integró el 7 de abril de 2010 con los senadores Daira de Jesús Galvis y Camilo Sánchez Ortega.

El 13 de abril de 2010 los representantes y senadores designados presentaron el informe de conciliación para dirimir “las diferencias existentes entre los textos aprobados en las respectivas sesiones plenarias realizadas los días 16 de diciembre de 2009 en el Senado de la República y 16 de junio de 2009 en el Cámara de Representantes” y al efecto indicaron:

“Luego de realizar el correspondiente análisis de los textos aprobados, hemos acordado acoger en su integridad el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes el 16 de junio de 2009 y publicado en la Gaceta del Congreso número 564 de 20 de julio de 2009.

“En virtud de lo anterior, y para los efectos pertinentes, anexamos el texto completo para su publicación, discusión y aprobación en las plenarias correspondientes de Senado de la República y Cámara de Representantes”¹⁹.

El texto publicado en la Gaceta del Congreso No. 564 del 20 de julio de 2009 y anexo al informe de conciliación es del siguiente tenor:

“TEXTO DEFINITIVO PLENARIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 342 DE 2009 CAMARA ACUMULADO CON PROYECTO DE LEY NUMERO 345 DE 2009 CAMARA Y PROYECTO DE LEY NUMERO 352 DE 2009 CAMARA

por el cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a terceros y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1º. Prohibición de entregar a terceros la administración de tributos. No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. La recepción de las declaraciones así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados.

“Las entidades territoriales que a la fecha de expedición de esta ley hayan suscrito algún contrato en estas materias, deberán revisar de manera detallada la suscripción del mismo, de tal forma que si se presenta algún vicio que implique nulidad, se adelanten las acciones legales que correspondan para dar por terminados los contratos, prevaleciendo de esta forma el interés general y la vigilancia del orden jurídico. Igualmente deberán poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control cualquier irregularidad que en la suscripción de los mismos o en su ejecución se hubiese causado y en ningún caso podrá ser renovado.

“Las entidades de control correspondientes a la fecha de expedición de esta ley, deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

“La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales.

“Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”²⁰.

Según consta en el acta No. 34, publicada la Gaceta del Congreso No. 254 del 24 de mayo de 2010, el informe de conciliación, rendido en los términos que se acaban de transcribir, fue aprobado en la plenaria del Senado de la República el 27 de abril de 2010²¹ y, el mismo día fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, conforme aparece en la Gaceta del Congreso No. 268 del 28 de mayo de 2010 que contiene el acta No. 236, correspondiente a la sesión ordinaria del 27 de abril²².

5. El informe de la Comisión de Conciliación y la acusación del demandante

El último texto transcrito es, entonces, el que corresponde a la Ley 1386 de 2010 que es atacada por el demandante bajo el cargo de forma, consistente en que el informe de la comisión accidental de conciliación no da razón alguna acerca del motivo por el cual “se optó por suprimir el párrafo adicionado al proyecto de ley 353 -2009 Senado que había sido aprobado para segundo debate” y según el cual “Los contratos de concesión diferentes a los tributarios, tales como los de infraestructura vial o los de los servicios públicos, no son objeto de la presente ley”.

Para dilucidar el asunto planteado la Corte debe establecer si el referido párrafo era o no objeto de conciliación, habida cuenta de que, de conformidad con el artículo 161 superior las comisiones de conciliación tienen por finalidad procurar “conciliar los textos”, siempre y cuando “surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto” y “dado que es la misma Constitución la que autoriza a las Cámaras para introducir en el segundo debate, modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley”²³.

5.1. Las discrepancias de las Cámaras y las comisiones de conciliación

Respecto de las discrepancias y con fundamento en el artículo 161 citado, la Corte ha precisado que se trata de las diferencias que pudieren surgir una vez surtido el segundo debate en ambas Cámaras, entre los textos aprobados por éstas, de manera que la discrepancia ha de presentarse “entre el proyecto aprobado en una Cámara y el aprobado en la otra, respecto de los asuntos o materias que lo conforman”²⁴.

En este orden de ideas, las discrepancias pueden mantenerse o surgir durante el segundo debate adelantado en cada una de las cámaras y evidenciarse en los textos aprobados, de donde se desprende que “las comisiones de concertación y conciliación no tendrían razón de ser antes de que en las dos cámaras se hubiera votado el proyecto, pues no podría presumirse con base en elementos distintos a la comprobación de la votación que en efecto, los textos que prohíjan una y otra corporación son distintos”²⁵.

Así pues, la competencia de la comisión accidental de conciliación radica en “solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria”²⁶ en relación con la materia debatida y, conforme lo ha indicado la Corte, las diferencias se pueden producir “no solo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la forma como se aprobó en la otra, sino también cuando una Cámara aprueba una disposición y la otra no lo hace”²⁷, lo cual solo es posible cuando “el tema

objeto de discrepancia ha sido considerado por las plenarios de las dos corporaciones en cualquier sentido”28.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que “la mayor diferencia que puede surgir entre lo aprobado por una Cámara y lo resuelto en otra en torno a determinado texto consiste en que una de las dos corporaciones lo haya acogido y la otra lo haya ignorado totalmente, pues entonces lo que se tiene es un conflicto evidente entre el ser y el no ser de la norma, a tal punto trascendental para lo relativo a su vigencia que, si prevalece la decisión de una de las Cámaras, el mandato que contiene nace a la vida jurídica, al paso que, si impera la determinación de la otra, ocurre exactamente lo contrario”29.

De este modo, “es perfectamente legítimo que cuando la Plenaria del Senado aprueba una disposición que la Plenaria de la Cámara no hace, o viceversa, que la Cámara la haya aprobado y el Senado no, se debe acudir a la conciliación, como mecanismo procedimental excepcional instituido por el constituyente, con el fin de zanjar las diferencias presentadas”30.

5.2. El procedimiento seguido y el objeto de la conciliación

Con base en los anteriores criterios la Corte está en condiciones de examinar el trámite impartido al párrafo cuya supresión, a juicio del demandante, no fue explicada por los congresistas que integraron la respectiva comisión en el informe que rindieron, para decidir si, en relación con él, se presentó discrepancia entre las dos cámaras y si, por consiguiente, era o no objeto de conciliación.

De acuerdo con lo probado, el párrafo no hizo parte de ninguno de los tres proyectos que la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes acumuló para su trámite, ni apareció en el debate surtido ante esa comisión ni en texto aprobado por ésta, como tampoco en el procedimiento que tuvo lugar en la plenaria de la Cámara, ni en el texto aprobado por esa corporación en segundo debate.

El texto del párrafo aparece añadido al artículo 1º del proyecto en el informe de ponencia para el primer debate en la Comisión Tercera del Senado de la República que lo aprobó junto con el resto del proyecto y desapareció en la plenaria de esa Cámara que, conforme si vio, aprobó el proyecto suprimiéndole el mencionado párrafo.

Siendo así, la Corte concluye que no estaban dadas las condiciones para que el párrafo que el actor echa de menos fuera objeto de conciliación, pues, aunque fue considerado y aprobado por la Comisión Tercera del Senado de la República, en realidad las plenarios de las Cámaras legislativas no tuvieron discrepancia sobre él.

En efecto, las excepciones que se buscaba introducir a la materia del proyecto mediante la inclusión del párrafo no fueron objeto de discusión y aprobación por la Plenaria de la Cámara de Representantes, pues la cuestión ni siquiera fue planteada en esa corporación y, en cuanto hace al Senado de la República, lo cierto es que la ponencia para segundo debate incluía el párrafo, pero la plenaria no lo aprobó.

En las anotadas circunstancias, resulta claro que, en relación con el párrafo, lejos de existir

discrepancia lo que hubo fue coincidencia entre las plenarios de las dos Cámaras, pues al no haberlo aprobado el Senado en segundo debate coincidió, por este aspecto, con el texto surgido de la plenaria de la Cámara de Representantes que, como se ha destacado, tampoco lo incluyó.

Si las discrepancias de las que debe ocuparse la comisión de conciliación tienen que manifestarse en los textos aprobados en el segundo debate por las respectivas plenarios de Cámara y Senado, es evidente que un párrafo que no fue incluido en ninguno de los textos definitivos surgidos de las sesiones plenarios de cada una de las dos cámaras no puede ser objeto de conciliación y que, por lo tanto, tampoco cabe exigir que el informe de la comisión accidental contenga explicaciones acerca de su supresión.

El objeto de la conciliación necesariamente tenía que ser otro distinto del párrafo y surgir de los textos discrepantes efectivamente aprobados en segundo debate por las plenarios de Cámara y Senado. Sobre este particular, a título simplemente ilustrativo y sin pretender adelantar un control respecto de asuntos no sometidos a su estudio, la Corte observa algunas diferencias entre lo aprobado en la Cámara y en el Senado.

En efecto, mientras en el texto surgido del Senado de la República, en el primer inciso del artículo 1º, se lee que “no se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades descentralizadas, deleguen en terceros...”, en el aprobado por la Cámara de Representantes se indica que “No se podrá celebrar contrato o convenio alguno, en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas deleguen en terceros...”.

Así mismo, en el inciso segundo del artículo 1º, el texto del Senado dice que si de la revisión de un contrato surge algún vicio que implique nulidad, se han de adelantar “las sanciones legales que correspondan”, mientras que el de la Cámara de Representantes alude a “las acciones legales que correspondan”³¹.

La propuesta que hizo la comisión de conciliación orientada a acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes que no contenía el párrafo al que alude el demandante no podía, entonces, tener el propósito de suprimirlo, por la sencilla razón de que el texto aprobado en la correspondiente sesión plenaria del Senado de la República tampoco lo contenía, luego no se trata de que algo aprobado por el Senado no lo hubiera sido anteriormente por la Cámara.

No está de más agregar que las comisiones de conciliación fueron creadas por el Constituyente de 1991 “con el propósito de imprimir mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la labor del Congreso en la formación de las leyes, flexibilizando el proyecto para su adopción, puesto que se crea una instancia que permite armonizar los textos divergentes de las Cámaras, sin que se tenga que repetir el trámite del proyecto”³².

Finalmente, es de interés puntualizar que en su actuación las comisiones de conciliación tienen límites, puesto que “no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni la de éstas mismas”, por lo cual, “si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y cumplan su función de mediación”³³.

Así pues, la facultad “de las comisiones accidentales de mediación se circunscribe a los textos no coincidentes del proyecto aprobado en Cámara y el aprobado en el Senado y, por ende sobre la materia que estos traten” y debe entenderse que “existe un límite material a la función de esta comisión” y que “el rebasamiento de este límite, habrá de entenderse como la usurpación de una competencia que es exclusiva de las comisiones constitucionales permanentes y de las cámaras en pleno”³⁴.

La comisión de conciliación se mantiene dentro de los límites de su competencia cuando al conciliar la discrepancia, en lugar de proponer un texto nuevo, se limita “a presentar como propuesta de conciliación un artículo exactamente igual al aprobado por la Cámara de Representantes”³⁵.

En conclusión, tratándose del caso concreto, no podía la comisión de conciliación incluir el párrafo como objeto de su labor conciliadora, pues, según lo ha destacado la Corte, se incurre en exceso cuando una comisión accidental incluye “en el informe que sería sometido a consideración de las plenarias como artículo nuevo un precepto que no fue debatido y por ende tampoco aprobado en segunda vuelta por una de las Cámaras”³⁶.

No prosperan, entonces, las acusaciones de inconstitucionalidad formuladas en contra de la Ley 1386 de 2010 y, en consecuencia, la Corte declarará su exequibilidad, por los cargos analizados en esta sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la Ley 1386 de 2010, “Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Gaceta del Congreso No. 284 del 6 de mayo de 2009, págs. 1 y 2.

2 Ibídem.

3 Véase el folio 26 del primer cuaderno de pruebas.

4 Véase el folio 33 del primer cuaderno de pruebas.

5 Cfr. Gaceta del Congreso No. 347 del 21 de mayo de 2009, pág. 2.

6 Véanse los folios 70 y siguientes del primer cuaderno de pruebas.

7 Páginas 3 y 4.

8 Páginas 31 y 32.

9 Páginas 60 y siguientes.

10 Página 43.

- 11 Página 9 y siguientes.
- 12 Página 11.
- 13 Véase, folio 124 del primer cuaderno de pruebas.
- 14 Página 126 y siguientes.
- 15 Página 31.
- 16 Folios 12 y 13 del segundo cuaderno de pruebas.
- 17 Folios 15 y 16 del segundo cuaderno de pruebas.
- 18 Gaceta del Congreso No. 1318 del 21 de diciembre de 2009. Página 31.
- 19 Gaceta del Congreso No. 116 del 14 de abril de 2010. Página 1 y siguientes.
- 20 Gaceta del Congreso No. 564 del 10 de julio de 2009. Página 43.
- 21 Página 14 y siguientes.
- 22 Página 25 y siguientes.
- 23 Cfr. Sentencia C-1190 de 2001.
- 24 Cfr. Sentencia C-208 de 2005.
- 25 Cfr. Sentencia C-008 de 1995.
- 26 Cfr. Sentencia C-1488 de 2000.
- 27 Cfr. Sentencia C-376 de 1995.
- 28 Cfr. Sentencia C-1147 de 2003.
- 29 Cfr. Sentencia C-282 de 1997.
- 30 Cfr. Sentencia C-1190 de 2001.
- 31 Véanse las Gacetas del Congreso No. 564 de 2009, página 43, para el texto aprobado por la Cámara y 1318 de 2009, página 31, para el texto aprobado por el Senado.
- 32 Cfr. Sentencia C-208 de 2005.
- 33 Cfr. Sentencia C-313 de 2004.
- 34 Cfr. Sentencia C-1488 de 2000.
- 35 Cfr. Sentencia C-208 de 2005.
- 36 Cfr. Sentencia C-313 de 2004.