

C-465-14

Sentencia C-465/14

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD (CREE)-Constitución de fondo especial para atender gastos de inversión social a cargo del ICBF, SENA y del Sistema de Seguridad Social en Salud

SISTEMA TRIBUTARIO-Principios

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Importancia

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO-Contenido

TRIBUTOS NACIONALES-Cruce de cuentas

BASE GRAVABLE Y TARIFA EN SERVICIO DE TELEFONIA MOVIL-Contenido

IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y ACPM-Contenido

IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y ACPM-Inclusión de recursos al presupuesto

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA-Competencia para fijar los precios de los productos derivados del petróleo y gas natural para liquidar el impuesto sobre las ventas, exceptuando la gasolina y el ACPM, que se encuentran excluidos de este impuesto

SUBCUENTA ESPECIAL PARA EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA Y NORMAS RELATIVAS A CONTRATOS DE EJECUCION DE PROYECTOS DE ASOCIACIONES PUBLICO PRIVADAS-Desconocimiento del principio de unidad de materia

EXONERACION DE APORTES PARAFISCALES EN PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL, PARA DETERMINADO GRUPO DE PERSONAS-Contenido

REGIMEN CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Definición

RECURSOS PROVENIENTES DE LA CONTRIBUCION "CREE"-Sujetos destinatarios

RECURSOS PROVENIENTES DE LA CONTRIBUCION "CREE"-No pueden financiar el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo productivo

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD "CREE"-Autorización para cubrir el sostenimiento de las madres comunitarias y sustitutas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

UGPP-Competente para iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

RECURSOS PARAFISCALES DESTINADOS A SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Contenido/SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Contenido

ESTATUTO TRIBUTARIO-Formas de lucha contra la evasión fiscal

PAGO ANTICIPADO EN TODA OPERACION DE CREDITO EN MONEDA NACIONAL A LAS ENTIDADES DEL SECTOR DE ECONOMIA SOLIDARIA VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA-No guarda relación de tipo lógico, sistemático, teleológico o causal con asuntos de contenido tributario

CATASTROS DESCENTRALIZADOS-Posibilidad de contar con un índice de valorización diferencial/INDICE DE VALORIZACION DIFERENCIAL PARA CATASTROS DEL NIVEL DESCENTRALIZADO-Materia determinante para que las entidades territoriales establezcan la base del cobro de impuesto predial/FUNCION CATASTRAL DEL ESTADO-Concepto/FUNCION CATASTRAL-Finalidad/PROCESO DE FORMACION CATASTRAL-Finalidad

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Función de elaborar estudios para determinar asuntos de marcada naturaleza financiera, desconoce el principio de unidad de materia en el contexto de una ley de contenido tributario

INICIATIVA GUBERNAMENTAL EN PROYECTO DE LEY-Contenido y alcance

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Configuración/INICIATIVA LEGISLATIVA GUBERNAMENTAL-No se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley/RESERVA DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL-No se agota con la facultad de presentar un proyecto

La iniciativa Gubernamental encuentra fundamento en el artículo 154 superior, allí se establecen las materias que sólo el Gobierno podrá presentar, sin embargo, ello no quiere decir que no pueda presentar modificaciones durante el trámite de una iniciativa. Al respecto la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la actividad del Gobierno no se agota con la sola presentación del proyecto, pues: "(...) 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".

PROYECTO DE LEY-Modificaciones del presentado a iniciativa privativa del Gobierno

MODIFICACIONES DE PROYECTO DE LEY EN TRAMITE LEGISLATIVO-Condiciones/MODIFICACIONES DE PROYECTO DE LEY EN TRAMITE LEGISLATIVO-Respeto de la regla de unidad de materia/INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Oportunidad para modificaciones de proyecto de ley

INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Modificaciones o adiciones al proyecto no vulnera el principio

de publicidad

RESERVA DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Interpretación finalista fundada en el principio de instrumentalidad de las formas

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Importancia/PROYECTO DE LEY A INICIATIVA DEL GOBIERNO-Publicación

En forma reiterada esta Corte Constitucional ha resaltado la importancia del principio de publicidad en el trámite legislativo sosteniendo que: “Un Estado constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional.

DERECHO A LA PARTICIPACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER PUBLICO-Contenido y alcance/OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS DE LEY POR PARTICULARES-Contenido/OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS DE LEY POR PARTICULARES-Condiciones

Para la Corte es claro que el artículo 40 constitucional garantiza la participación de toda persona, natural o jurídica en el ejercicio del poder público, así, de manera particular en su numeral 1° autoriza la iniciativa ciudadana en las Corporaciones Públicas. Es por ello que la publicidad de las actuaciones del Estado, en este caso del Congreso de la República, cobra especial importancia ya que contribuye al desarrollo de la transparencia y la publicidad en la actividad de las instituciones, más aún si se trata de Corporaciones Públicas las que se caracterizan por adelantar procesos deliberativos. Otra manifestación de este derecho se encuentra desarrollado en artículo 230 de la Ley 5a de 1992, Reglamento Interno del Congreso, que se refiere a las observaciones que pueden presentar los particulares a los proyectos de ley, sin embargo, su participación encuentra en la misma norma ciertas reglas que deben ser observadas y que están dadas por la facultad que tiene la Mesa Directiva para organizar y definir el proceso de participación o intervención de los ciudadanos; la obligación que tienen de inscribirse en el libro de registro dispuesto para ello en la secretaría de la comisión, así como la posibilidad con que cuenta el vocero designado por los ciudadanos, cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular, para intervenir

con voz ante la plenaria de cada cámara.

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

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Requisitos para su cumplimiento

El principio de consecutividad debe entenderse como (i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarios deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Este será el análisis que deba hacerse al estudiar proyectos de ley que convoquen a referendos reformativos de la Constitución propuestos por el 5% o más de los ciudadanos que integran el censo electoral vigente.

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Reglas legales y jurisprudenciales que rigen su competencia para aprobación en primer debate de los proyectos de ley

PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Alcance

PROYECTO DE LEY-Especialización del trabajo legislativo/ESPECIALIZACION DEL TRABAJO LEGISLATIVO-Justificación/DISTRIBUCION RACIONAL DEL TRABAJO LEGISLATIVO-Alcance

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Asignación de competencias

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Distribución de proyectos de ley y de actos legislativos según la materia que regulen

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR PRESUNTA FALTA DE COMPETENCIA DE LAS COMISIONES PERMANENTES DEL CONGRESO-Jurisprudencia constitucional

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SOBRE COMPETENCIA DE LA COMISION DEL CONGRESO EN TRAMITE Y APROBACION EN PRIMER DEBATE-Debe ser un control flexible y, por ende, sólo es admisible la intervención del juez constitucional cuando quiera que dicho reparto resulte irrazonable

COMISIONES TERCERAS PERMANENTES-Competencia

Las Comisiones Terceras conocen de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

## COMISIONES CUARTAS PERMANENTES-Competencia

Las Comisiones Cuartas conocen de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

Referencia: expediente D-9768

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 1607 de 2012.

Accionante: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., julio nueve (9) de dos mil catorce (2014)

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

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el señor Humberto de Jesús Longas Londoño demandó la totalidad de la ley 1607 de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, por considerar que los artículos acusados vulneran el preámbulo y los artículos 6, 20, 40-5, 69, 74, 142, 157, 158 y 160 de la Constitución.

Por medio de auto de veintiuno (21) de octubre de 2013 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y solicitó copia del expediente legislativo a los Secretarios Generales de Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Una vez allegadas las pruebas se dio continuación al proceso por medio de Auto de 19 de diciembre de 2013, en el cual se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. Así mismo, se ordenó oficiar al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, al Ministro de Interior, a la Ministra de Justicia y del Derecho y al Ministro de Hacienda y Crédito Público para que, si lo consideraban oportuno, interviniesen directamente o por medio de apoderado, mediante escrito que deberían presentar dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, y en el que indicarían las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II.- DISPOSICIONES DEMANDADAS

La demanda dirige un cargo contra la totalidad de la ley 1607 de 2012 y otros cinco respecto de numerosas disposiciones de la ley. En virtud de la gran extensión de las disposiciones demandadas, las mismas serán transcritas al momento de resolver cada uno de los cargos.

## III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra una disposición que hace parte de una ley de la República.

Así mismo, en tanto cinco de los seis cargos hacen referencia a vicios de forma, advierte la Corte que la acción, presentada el 28 de junio de 2013, fue interpuesta dentro del año siguiente a la promulgación de la ley 1607 de 26 de diciembre de 2012, por lo que el caso fue presentado ante la Corte Constitucional dentro del término establecido por el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución.

### 2. Estructura de la decisión

En virtud a que se presentan seis cargos contra distintos grupos de disposiciones de la ley 1607 de 2012, para facilitar la lectura y comprensión del planteamiento y solución de cada cargo, se desarrollarán en un mismo aparte i) el cargo presentado, ii) las intervenciones relativas a dicho cargo, iii) el concepto del Ministerio Público, iv) el problema jurídico y v) la solución al mismo. Metodología que se seguirá en la solución de los seis cargos.

### 3. Cargos Presentados

#### 3.1. Cargo n. 1: no publicación del proyecto de ley presentado al Congreso

##### 3.1.1. Planteamiento del caso

Señaló el demandante que el Gobierno Nacional radicó la Reforma Tributaria por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, siendo ésta debidamente publicada; sin embargo, con posterioridad a su presentación radicó ante las Comisiones Terceras conjuntas de Senado y Cámara un “nuevo proyecto de ley” que sustituyó el proyecto inicialmente presentado, que modificaba 102 artículos e incluía 48 que no habían sido considerados inicialmente, sin que el mismo hubiera sido publicado.

Dicha omisión a su juicio desconoció lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 157[1] y el artículo 74[2] de la Constitución Política relativos al principio de publicidad y al derecho que tiene toda persona de estar informada. Sobre la vulneración al derecho que tiene todo ciudadano de participar en el estudio de los proyectos de ley, citó los artículos 40[3] numeral 5 y el artículo 20[4], ambos de la Constitución, y los artículos 144[5] y 230[6] de la Ley 5ª de 1992, relacionados con la participación en la conformación, ejercicio y control de

poder público.

### 3.1.2. Intervenciones

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario negó que la presentación por parte del Gobierno Nacional de cambios o adiciones al proyecto de ley inicialmente presentado haya generado una sustitución del mismo o faltado al principio de publicidad. Como fundamento de lo anterior citó la sentencia C-370 de 2004, en la cual se afirmó que el alcance del principio de publicidad estaba dado por el conocimiento previo que de los textos sometidos a votación deberían tener los parlamentarios, ello, como “requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria”. Sin embargo, aclaró respecto de la publicación previa de las proposiciones de enmiendas o de las proposiciones aditivas que “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.”

Propuso que para determinar si existía o no una sustitución del proyecto de ley se acudiera al mismo método que se ha establecido para determinar si una norma sustituye o no la Constitución, es decir, al “juicio de sustitución constitucional”, que exige “que la Corte demuestre que un elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 fue reemplazado por otro integralmente distinto”[7], tras lo que se concluyó que las propuestas de modificación presentadas por el Gobierno no sustituían elemento alguno que afectara la esencia del proyecto de ley o que lo reemplazara; y que de aceptarse la existencia de una irregularidad, tampoco se probó un perjuicio tal que afectara la validez de la norma, lo que le permitió afirmar la inexistencia de un vicio de procedimiento por falta de publicidad en el trámite de la Ley 1607 de 2012.

### 3.1.3. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría indicó que puede presentarse una propuesta de reforma a un proyecto de ley- sin importar el grado de modificación de la misma- lo que encuentra respaldo en la posibilidad que tiene todo ciudadano de presentar observaciones a los proyectos de ley, según lo dispuesto en el preámbulo, los artículos 1, 2 y 40 de la Constitución Política y los artículos 230 a 332[8] y (sic) 264 de la Ley 5a de 1992.

Precisó así mismo, que no debe olvidarse que el Congreso de la República es la “máxima autoridad legislativa” y que ello lo faculta para que en el trámite de un proyecto de ley sea él quien apruebe o rechace todas las propuestas (ponencias, proposiciones o enmiendas) que sean sometidas a su consideración, en las diferentes instancias legislativas, de acuerdo a lo establecido en los artículo 157[9], 158[10] y 160[11] de la ley 5a de 1992.

Sobre la obligación de publicar la propuesta de modificación presentada por el Gobierno, señaló que las únicas publicaciones que por mandato constitucional debe realizar el legislativo respecto del trámite de un proyecto de ley son las relacionadas con informes de ponencia que se ponen a consideración de la respectiva comisión o cámara, pues sólo de esta manera se garantiza el principio de publicidad en el proceso legislativo, el cual debe hacerse efectivo en cada una de sus etapas.

Finalmente, indicó que no existe ninguna obligación constitucional de publicar una solicitud de reforma a un proyecto de ley que se encuentre en curso como si fuera un “nuevo” proyecto, pues la posibilidad de presentar modificaciones no depende del “grado o cantidad de la modificación”, o si la realiza el autor o no del proyecto, o si la presenta un particular, el gobierno o un parlamentario, pues en todos los casos aplica el mismo postulado: las proposiciones aunque deben ser conocidas no deben ser publicadas en la Gaceta del Congreso. En el caso concreto señaló que la Ley 1607 de 2012 debería permanecer vigente respecto del cargo que aquí se analiza porque hay violación del trámite legislativo por omitir publicar la modificación de un proyecto de ley antes de darle curso en las Comisiones Terceras conjuntas de Senado y Cámara.

#### 3.1.4. Consideraciones y solución al problema jurídico planteado

Respecto de este cargo, corresponde a la Sala Plena determinar si la omisión de publicar nuevas modificaciones o enmiendas presentadas por quien tiene iniciativa, una vez radicado el proyecto de ley, vulnera el principio de publicidad y participación ciudadana.

##### La iniciativa Gubernamental

La iniciativa Gubernamental encuentra fundamento en el artículo 154 superior[12], allí se establecen las materias que sólo el Gobierno podrá presentar, sin embargo, ello no quiere decir que no pueda presentar modificaciones[13] durante el trámite de una iniciativa. Al respecto la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la actividad del Gobierno no se agota con la sola presentación del proyecto, pues:

“(…) 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”[14]

En este mismo sentido en la sentencia C-551 de 2003, se reiteró que es la propia Carta la que autoriza al Gobierno Nacional para que participe en el proceso de elaboración de las leyes, considerando que la iniciativa gubernamental no debe limitarse exclusivamente a la presentación de la iniciativa, ya que por el contrario, ella permite la objeción de proyectos

de ley[15], y la posibilidad de solicitar que se reabra en la plenaria de la respectiva cámara la discusión de un proyecto que fue negado que se encuentre en estudio de una Comisión Permanente[16], lo que no obsta para que se entienda que la actividad del Gobierno en el proceso legislativo deba respetar el principio de instrumentalidad de las formas.

En este contexto, no resulta de recibo para la Corte que el demandante alegue la inconstitucionalidad de la norma demandada con fundamento en la falta de publicación de las propuestas de modificación presentadas por el Gobierno Nacional a la ley 1607 de 2012, cuando ni legal ni constitucionalmente dicha exigencia está prevista, pues el único requisito en este sentido es el establecido en el numeral 1 del artículo 157 de la Constitución, que señala: “[n]ingún proyecto será ley sin los siguientes requisitos: || 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”.

El anterior mandato entonces, supone que lo que quiso el constituyente era evitar que se legislara de espaldas al ciudadano, al Gobierno y a los propios parlamentarios, adicionalmente, porque la publicación previa de los textos que se debaten en las comisiones y las plenarios garantiza la dinámica deliberativa. Sin embargo, ello no quiere que decir la participación del Gobierno a través de enmiendas, constituya una suplantación de la voluntad parlamentaria, pues la iniciativa legislativa del Gobierno no se agota con la presentación del proyecto inicial, la cual puede nutrirse en el desarrollo del trámite legislativo, basta entonces con el simple conocimiento anticipado, pues de esta manera se garantiza la transparencia y el debate abierto de las mismas -sin que exista obligación de realizar su publicación en la Gaceta del Congreso-.

#### Principio de publicidad

En forma reiterada esta Corte Constitucional ha resaltado la importancia del principio de publicidad en el trámite legislativo sosteniendo que:

“Un Estado constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional”[17]

Si bien uno de los fines esenciales del principio de publicidad está determinado por la transparencia de la información y el conocimiento que se tenga, ni en la Constitución ni en la ley se ha establecido que las proposiciones presentadas por los parlamentarios, deban ser previamente publicadas en el Gaceta Oficial del Congreso, no se entendería cómo puede exigirse que cuando se trate de proposiciones o enmiendas a un proyecto inicialmente presentado por parte del Gobierno, las mismas sí deban ser publicadas.

No debe olvidarse que, como bien lo señaló la Vista Fiscal, el Congreso es “la máxima autoridad legislativa”, y que es quien decide la aprobación o rechazo de cualquier iniciativa, llámese proyecto de ley o proposición, siempre que sea de su conocimiento previo, como lo exige la Constitución y la ley.

En este sentido, en la sentencia C-551 de 2003 se concluyó “conforme a la regulación contenida en el reglamento Interno del Congreso, que el Gobierno puede proponer modificaciones, incluso con posterioridad a la presentación del proyecto y sin necesidad de retirarlo” y que el único límite que tiene el Gobierno, como se dijo en la sentencia C-058 de 2002, es que “en cuanto a las modificaciones, supresiones y adiciones de sus propias iniciativas consiste en que no las puede presentar si la comisión ya ha cerrado la discusión.”.

En ese mismo sentido, también ha precisado esta Sala que “el Gobierno puede proponer modificaciones y adiciones a un proyecto que ya radicó, siempre y cuando éstas respeten la regla de unidad de materia y sean presentadas antes del cierre de la discusión en la comisión respectiva”[18].

No encuentra la Sala parámetros adicionales en la Constitución, ni en la ley 5a de 1992 que permitan exigir la publicación de la propuesta de modificación presentada por el Gobierno.

Por lo anterior, comparte Corte la solicitud de la Procuraduría y de Instituto de Derecho Tributario, de rechazar el cargo por violación del principio de publicidad al no haberse publicado en el Diario Oficial la propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional, pues con ello no se violaron normas que hayan afectado el derecho que tiene todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder público, ni se coartó su acceso a los documentos públicos, pues las modificaciones de reforma si bien no fueron publicadas inmediatamente después de su presentación, sí fueron integradas y publicadas en el informe de ponencia para primer debate como consta en la Gaceta 829 del 22 de noviembre del 2013, texto que fue sometido a consideración discusión y aprobación de las Comisiones Terceras conjuntas de Senado y Cámara de Representantes.

Respecto de la posibilidad de que la citada propuesta de modificación presentada por el Gobierno pudiera constituir una sustitución del proyecto inicial como lo sugiere el demandante, esta Corte recuerda que ni la Constitución, ni el Reglamento del Congreso establecen límites a las modificaciones que se pueden presentar; y que el principio de identidad relativa hace referencia a que sea [en esencia] el mismo proyecto el que supere los cuatro debates -artículo 157 de la Constitución-, por lo que no puede verse afectado dicho principio cuando los cambios presuntamente esenciales se presentan antes de dar inicio al primer debate del trámite legislativo.

## Participación ciudadana en la conformación y ejercicio del poder público

La segunda razón por la cual el demandante considera que existió un vicio de procedimiento por no publicar la propuesta de modificación que presentó el Gobierno al proyecto inicial, está relacionada con la afectación del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público, pues de esta manera se impidió que el ciudadano tuviera conocimiento o estuviera informado acerca de la existencia de dichas modificaciones.

Para la Corte es claro que el artículo 40 constitucional garantiza la participación de toda persona, natural o jurídica en el ejercicio del poder público, así, de manera particular en su numeral 1° autoriza la iniciativa ciudadana en las Corporaciones Públicas. Es por ello que la publicidad de las actuaciones del Estado, en este caso del Congreso de la República, cobra especial importancia ya que contribuye al desarrollo de la transparencia y la publicidad en la actividad de las instituciones, más aún si se trata de Corporaciones Públicas las que se caracterizan por adelantar procesos deliberativos.

Otra manifestación de este derecho se encuentra desarrollado en artículo 230 de la Ley 5a de 1992, Reglamento Interno del Congreso, que se refiere a las observaciones que pueden presentar los particulares a los proyectos de ley, sin embargo, su participación encuentra en la misma norma ciertas reglas que deben ser observadas y que están dadas por la facultad que tiene la Mesa Directiva para organizar y definir el proceso de participación o intervención de los ciudadanos; la obligación que tienen de inscribirse en el libro de registro dispuesto para ello en la secretaría de la comisión, así como la posibilidad con que cuenta el vocero designado por los ciudadanos, cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular, para intervenir con voz ante la plenaria de cada cámara[19].

Si bien la ley consagra la posibilidad de que el ciudadano participe en la construcción de las leyes, debe hacerlo con sujeción a las reglas definidas para ello, al respecto ha dicho la Corte: “en un Estado democrático, esa decisión individual de participar activamente en la conformación y en desarrollo de una sociedad, debe ser garantizada y promovida por el mismo Estado, pues de su funcionamiento depende en gran medida la efectividad de la democracia como régimen político de organización estatal. || Ahora bien si acepta que además del derecho que tiene todo ciudadano de estar informado, de participar en la conformación, ejercicio y control de poder político, es deber del estado ofrecer los mecanismos e instrumentos para garantizar el real ejercicio de los mismos, ello no quiere decir que éste no esté facultado para imponer ciertos límites razonables para el mismo, como ha sucedido con las exigencias en las publicaciones de los textos legislativos y la participación ciudadana en el trámite de una ley”. [20]

La no publicación del texto modificador no limita el derecho participación ciudadana, porque el ciudadano, así como los mismos parlamentarios, tuvieron la oportunidad de conocer la modificaciones sugeridas por el Gobierno antes de dar inicio al debate, pues ellas fueron incorporadas en la ponencia para primer debate que, como se anotó, fue debidamente publicada. Adicionalmente, en este caso no eran de aplicación otras normas que garantizan la participación ciudadana, en tanto no existió convocatoria por parte de las comisiones terceras constitucionales para escuchar a la ciudadanía en el estudio del

proyecto de ley.

Por las anteriores consideraciones, no encuentra la Corte que con la omisión de publicar una propuesta de modificación al proyecto inicialmente presentado por el Gobierno Nacional, se haya afectado la participación del ciudadano en la conformación, ejercicio y control del poder público.

Por las razones expuestas, se declarará exequible la ley 1607 de 2012 por el cargo relativo a la falta de publicación del proyecto de ley presentado por el Gobierno.

3.2. Cargo 2: vulneración del principio de especialidad en virtud de la comisión constitucional permanente que realizó el primer debate de los artículos 24, 28, 29, 71, 72, 151, parágrafos 3 y 4 del artículo 167 y 196 de la ley 1607 de 2012.

### 3.2.1. Planteamiento del caso

El demandante acusa varias normas contenidas en la Ley 1607 de 2012 al considerar que vulneran el “principio de consecutividad”, pues fueron debatidas y aprobadas por Comisiones Constitucionales Permanentes que no eran competentes para estudiar los asuntos en ellas regulados; esto habría desconocido el principio de especialidad que rige la asignación de proyectos de ley entre las Comisiones Constitucionales Permanentes de conformidad con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

### 3.2.2. Intervenciones

#### Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario “por simplicidad y gracias a que los cargos segundo, tercero, cuarto y quinto versan sobre violaciones al principio de consecutividad y las disposiciones constitucionales que lo consagran, estos se analizarán en conjunto. Para el accionante, el principal problema constitucional que plantean los cargos segundo a quinto radica en que los artículos demandados no cumplieron con la especificidad requerida, toda vez que el trámite legislativo no se surtió aparentemente en la comisión permanente que debía conocer del trámite”.

Para el interviniente, “no le asiste razón al accionante en ninguna de las cuatro peticiones examinadas, en la medida en que no existe una violación al principio de consecutividad”, ya que “el accionante confunde los principios de consecutividad y de especificidad, siendo que la demanda realmente se encamina al principio de especificidad y no al de consecutividad.

Para la segunda petición, que versa sobre artículos relacionados con las leyes orgánicas de presupuesto y sistema de control fiscal financiero, según el accionante, estas han debido surtir su primer debate en la Comisión Cuarta Permanente que tiene como especialidad conocer sobre leyes orgánicas de presupuesto y sistema de control fiscal financiero, y no en la Comisión Tercera que tiene como una de sus especialidades conocer de impuestos, contribuciones y exenciones tributarias de acuerdo con el artículo primero de la ley 754 de 2002. Aunque le hallamos razón al accionante en que los artículos 24, 28 y 29 de la ley 1607 de 2012 tienen mayor proximidad con las materias de la Comisión Cuarta

Permanente, no significa esto que sean completamente ajenas a la Comisión Tercera Permanente. Siendo que en este caso, por mandato de la jurisprudencia de la Corte, el análisis de constitucionalidad debe ser flexible, para el ICDT resulta razonable que el Presidente de la H. Cámara de Representantes enviara el proyecto de ley a las comisiones terceras permanentes, pues el tema central del proyecto de ley seguía siendo la materia tributaria, y el envío de las disposiciones antes mencionadas a la Comisión Tercera no constituyen una asignación irrazonable de competencia, dada la proximidad de las temáticas debatidas”. (Subrayado fuera del texto).

Finalmente, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario considera que “debe declararse exequibles los artículos 24, 28 y 29 de la ley 1607 de 2012 respecto del cargo por violación a los principios de consecutividad y especialidad”.

#### Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante escrito de intervención solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, por los cargos analizados. El interviniente considera respecto de los cargos dos al seis, “que frente a las disposiciones demandadas no hay vulneración a la unidad de materia por cuanto, contrario al demandante, una revisión más a fondo, menos publicitaria esta norma si guarda relación objetiva y razonable con la temática general dominante de la ley. Existe una conexidad entre esta parte y el todo”.

#### Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda solicita mediante escrito de intervención se declare la exequibilidad de las normas acusadas. El interviniente considera que el escenario para discutir los asuntos tributarios, respecto a contribuciones parafiscales, “es la comisión tercera por tanto no existió violación al principio de especialidad”. A renglón seguido, “la distribución que realizaron los presidentes de ambas Cámara a las Comisiones Terceras Permanentes, coincide con lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y correspondió a un juicio razonable”.

#### Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia mediante escrito que manifiesta “sobre los señalados artículos de la Ley 1607 el demandante deja caer con igual peso la acusación de violación del principio de consecutividad, resulta que, como él mismo lo acepta en el epígrafe 4.2 del texto de la demanda, únicamente los artículos 29, 151 y 196 de la Ley 1607 de 2012 fueron propuestos durante el segundo debate. Las demás disposiciones (artículos 24, 28, 71, 72 y 167 de la Ley) integran el Proyecto de Ley desde el primer debate.

Por consiguiente, la eventual inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad solo podría afectar los artículos 29, 151 y 196 de la Ley 1607 de 2012. Sin embargo, este cargo también resulta infundado, a la luz de la doctrina jurisprudencial fijada por la Corte Constitucional acerca del contenido y alcance del mencionado principio.

Sin embargo, manifestó que “[n]o podemos llegar a la misma conclusión respecto del

artículo 151 de la Ley 1607 de 2012, que se incluyó como artículo 153 del Proyecto de Ley en el informe de ponencia para segundo debate. Dicha norma no está relacionada con las cuestiones tributarias que anuncia el Proyecto de Ley, sino que se refiere a un aspecto presupuestario relacionado con provisiones para la atención de desastres en el Archipiélago de San Andrés. A pesar de que es un asunto fiscal, no guarda conexidad alguna con la temática propia del texto legislativo, motivo por el cual no solo no es admisible su inclusión tardía en el debate parlamentario, sino que además contraría las exigencias de unidad de materia hechas en el artículo 158 de la Constitución.

Por último, considera que el demandado artículo 196 de la Ley 1607 de 2012 no viola el principio de consecutividad porque, aunque se introdujo a último momento en el trámite legislativo, está referido a una forma de cumplimiento de las obligaciones tributarias nacionales, cuestión que está relacionada con un asunto sí tratado en el Proyecto de Ley desde un inicio: el procedimiento de gestión administrativa tributaria al cual se dedicó un capítulo de la ley.

Por esto, la Universidad no está de acuerdo con la inconstitucionalidad que plantea el demandante en el segundo cargo, con la única excepción del artículo 151 de la Ley 1607 de 2012 el cual sí consideramos inconstitucional por violar el principio de consecutividad”.

### 3.2.3. Concepto de Ministerio Público

La Procuraduría General de la Nación, mediante escrito solicita que se declaren exequibles los artículos 24, 28, 29, 71 en lo que corresponde a su parágrafo 2º, 72, 196 de la Ley 1607 de 2012, pero solamente en relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia, de otra parte declarar inexecutable los artículos 151, 167 en lo que corresponde a sus párrafos 3º y 4º de la Ley 1607 de 2012.

Respecto del artículo 24 de la ley 1607 de 2012, se considera que “se refiere a la destinación específica que se le debe dar a la contribución CREE, lo cual es una consecuencia obligatoria que se deriva de la creación de dicha contribución”, por lo que debe declararse su exequibilidad.

El artículo 28 de la misma ley “establece una garantía de financiación a cargo del Gobierno Nacional para cubrir los recursos que hagan falta para la financiación del SENA, el ICBF y la seguridad social en salud cuando el recaudo por concepto de la contribución CREE no los cubra en su totalidad, lo que incluye las exoneraciones en materia parafiscal del artículo 25 de la Ley 1607 ya analizadas.

Esa garantía estatal se aviene bien al principio de unidad de materia que rige la Ley 1607 de 2012, desde los puntos de vista sistémico y teleológico, ya que busca cumplir en forma integral con la finalidad para la cual fue creada la contribución CREE”, por lo que debe declararse executable.

De otra parte el artículo 29 de la ley 1607 de 2012 se encuentra ajustado al orden constitucional en cuanto al principio de unidad de materia, ya que su finalidad es la de crear

“un fondo especial para administrar los recursos que se recauden de la contribución CREE, lo cual tiene una relación temática y sistémica con la creación y finalidad de dicho tributo”.

El artículo 71 de la misma ley “crea el impuesto nacional al consumo”, y su parágrafo 2º faculta “al Gobierno Nacional para que haga las incorporaciones y sustituciones al presupuesto general de la Nación que sean necesarias” con el objeto de establecer la infraestructura administrativa para el recaudo y control de dicha tributación, por lo que debe declararse exequible.

En cuanto al artículo 72 de la ley 1607 de 2012, lo crea un tributo sobre el servicio de telefonía móvil con el fin de destinarlo a la inversión social en el deporte y la cultura, por lo que debe declararse exequible.

De otra parte, el artículo 151 de la presente ley lo que hace es crear “el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres la subcuenta denominada Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de apoyar el financiamiento de programas y proyectos de inversión para la atención de las necesidades que surjan por la ocurrencia de hechos o circunstancias que generen efectos económicos y sociales negativos de carácter prolongado, así como para los recursos destinados al cumplimiento de programas estratégicos que para el efecto defina el Gobierno Nacional para el Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina”.

El Ministerio Público concluye respecto de este artículo 151 de la ley 1607 de 2012, que estudia temas diferentes a la presente ley, ya que esta, “es de tipo contributivo”. Teniendo en cuenta que la norma acusada por el accionante contraviene el principio de unidad de materia el cual es requerido para el respectivo trámite y aprobación de las Leyes de la República, de acuerdo al artículo 158 de la Constitución Política de 1991, el precepto debe declararse inexecutable.

El artículo 167 de la ley 1607 de 2012, sustituyó el impuesto global a la gasolina y el ACPM, por el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, a partir del 1 de enero de 2013. Respecto del parágrafo 3º destina los recursos del presupuesto general de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC), y a su vez incorporarlos en el presupuesto general de la Nación de manera de créditos de carácter presupuestal, “de los saldos adeudados por dicho Fondo en virtud de créditos extraordinarios que le haya otorgado el Tesoro General de la Nación”; por lo anterior no hay relación alguna respecto al contenido del artículo 167 de la ley 1607 de 2012, siendo que el tema regulado es netamente contributivo, en cambio lo expuesto en el parágrafo 3 es un tema puramente presupuestal, por lo que debe declararse inexecutable.

A renglón seguido, el parágrafo 4 del artículo 167 de la misma ley faculta “al Gobierno Nacional para hacer las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales” del presente artículo. Es así que para el Ministerio Público el motivo principal del aparte objeto de análisis “es responder a la destinación de recursos del presupuesto general de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible, lo cual no tiene ninguna relación de conexidad con la materia del artículo 167 de la ley 1607 de 2012”, por lo que debe

declararse inexecutable.

Finalmente, el artículo 196 de la ley 1607 de 2012 hace inferencia al cruce de cuentas que se pueden realizar entre una entidad estatal del orden nacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Teniendo en cuenta que el referido cruce es posible siempre que las “acreencias que tenga el sujeto pasivo con entidades estatales que formen parte del Presupuesto General de la Nación”, concluye el Ministerio Público que se trata de una materia nueva dentro de la ley 1607 de 2012, por lo que debe declararse inexecutable.

#### 3.2.4. Consideraciones y solución al problema jurídico

Así, en Sentencia C-141 de 2010[22] la Corte explicó que el principio de consecutividad debe entenderse como:

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

Precisado lo anterior, se torna evidente para la Sala que el cargo construido por el demandante se dirige a demostrar la violación de la especialidad que rige la repartición de temas entre las Comisiones Constitucionales Permanentes, y no la vulneración del principio de consecutividad.

Por otra parte, es necesario realizar una precisión adicional en relación con uno de los fundamentos de la argumentación general expuesta por el demandante según la cual en la resolución de la demanda bajo estudio, la Corte no puede aplicar el criterio de “materia predominante” en la asignación de proyectos de Ley a la Comisión Constitucional competente, pues éste fue declarado inexecutable por la Sentencia C-025 de 1993 -folio 18-. Al respecto, debe aclararse que en esa ocasión la Corte declaró inexecutable el artículo 146 de la Ley 5 de 1992, no por el criterio de preponderancia en sí mismo para la asignación de proyectos de ley entre Comisiones, sino porque el artículo suponía la posibilidad de expedir leyes que incluyeran materias diferentes en cuanto establecía que “[c]uando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante (...)”, desconociéndose el principio constitucional de la unidad de materia -artículo 158 de la Constitución-. En efecto, como pasa a explicarse, la Corte Constitucional ha entendido ajustado a la Carta que en aplicación del parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992, el Presidente de la respectiva Cámara pueda asignar un proyecto de ley con asuntos afines a alguna de las Comisiones, de acuerdo con el tema general o predominante de la ley.

Sobre el cargo de violación a la especialidad que rige el reparto de asuntos entre las Comisiones Constitucionales Permanentes, en Sentencia C-011 de 2013[23] la Corte Constitucional estudió una demanda por la vulneración de los artículos 142 y 157 constitucionales contra la Ley 1520 de 2012, la cual, según el demandante en esa ocasión, de manera evidente y sin lugar a dudas regula los derechos de autor y, sin embargo, fue

tramitada por las comisiones segundas del Senado y de la Cámara de Representantes, a pesar de que el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 señala que los proyectos sobre propiedad intelectual -de la cual hacen parte los derechos de autor- deben surtir primer debate en las comisiones primeras de Senado y Cámara. Por ello, concluía que se había incurrido en un vicio en el procedimiento de formación de la ley, en tanto fue tramitada por comisiones constitucionales permanentes del Congreso que eran incompetentes en la materia, lo cual iba en contra de los artículos 142 y 157 de la Constitución Política.

En dicha ocasión, la Corte realizó las siguientes consideraciones sobre las reglas legales y jurisprudenciales que rigen la competencia de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República para aprobación en primer debate de los proyectos de ley:

“La Constitución Política establece en su artículo 157 los requisitos que deben cumplirse para que un proyecto de ley se convierta en ley de la República. Dichas exigencias formales consisten en: (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, previo trámite en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, o en sesión conjunta de las comisiones de ambas cámaras, en los casos que así lo determine el reglamento del Congreso; (iii) haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate; y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno.

A su turno, el artículo 142 superior señala que cada una de las cámaras del órgano legislativo elegirá para cada período las comisiones permanentes que darán primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo. Delega, asimismo, al legislador, la función de regular el número de comisiones permanentes, su número de miembros y las materias de las que cada una de éstas deberá ocuparse.

Es así como la materia fue reglada mediante la Ley 3ª de 1992 “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”. El artículo 2° de dicha normatividad (modificado por el artículo 1° de la Ley 754 de 2002), establece el número de comisiones que tendrá cada cámara legislativa y determina el número de miembros de cada una de éstas y las materias que le competen y que deben ser tenidas en cuenta al momento de efectuar el reparto de los proyectos de ley para aprobación en primer debate.

La Corte ha considerado que tal asignación de competencias, según la materia a regular, obedece a importantes razones que buscan racionalizar y facilitar el trabajo legislativo, a fin de que este órgano funcione de manera eficiente y sus actividades se sujeten a los principios rectores de publicidad y participación democrática. En sentencia C-540 de 2001[24], esta Corporación se pronunció ampliamente al respecto y señaló lo siguiente:

‘Para la Corte la distribución del trabajo durante el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República obedece a varios criterios confluyentes, relacionados con la especialización del trabajo legislativo y con la distribución racional de las actividades a cargo del Congreso, los cuales están adicionados con la regla de la publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley. Estos elementos tienen como común denominador el procurar la consecución de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destaca el de “facilitar la participación de todos

en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (C.P., art. 2º), además de facilitar y organizar el cumplimiento eficiente de las funciones del Congreso, dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo (C.P., Preámbulo y arts. 1º, 114, 150 y ss).

La especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan. Esta circunstancia promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.

La distribución racional del trabajo legislativo permite equilibrar la asignación de actividades entre Senadores y Representantes a la Cámara; agilizar el desarrollo de las funciones del Congreso; organizar la actividad legislativa, y facilitar la asignación de responsabilidades políticas a los congresistas durante el proceso legislativo, en aras de la eficiencia y modernización de la función legislativa.

En relación con la regla de la publicidad en el proceso legislativo y el ejercicio del control democrático, la Ley 5ª de 1992 señala la oportunidad y la finalidad para la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley. Establece la figura de la presentación de observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo ‘cuyo examen y estudio esté adelantando alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes’, la publicación en la Gaceta del Congreso de las opiniones expuestas por ‘toda persona natural o jurídica’ y la obligatoriedad de consignar en el respectivo proyecto ‘la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes’ (L. 5ª de 1992, arts. 230 a 232)’.

Como se ve, existen importantes razones que justifican la existencia de diferentes comisiones al interior del Congreso de la República, a las cuales les serán distribuidos los proyectos de ley y de acto legislativo, según la materia que regulen:

i) Permite un trámite más eficiente de las iniciativas legislativas, por cuanto los proyectos se asignarán al grupo de congresistas, en cada una de las cámaras legislativas, que cuente con mayores conocimientos sobre el tema regulado, lo cual facilita el cumplimiento de las funciones del Congreso dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo.

ii) Facilita la distribución racional de las actividades del órgano legislativo, por cuanto permite un reparto adecuado y sin sobrecarga para ninguna de dichas comisiones.

iii) La asignación de manera organizada y sistemática por temas a las diferentes comisiones, redundará en una mayor garantía de publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley.

iv) Permite la realización de debates más especializados que favorecen el proceso legislativo, pues los congresistas que hagan parte de cada una de las comisiones laborarán sobre materias de su interés, que guarden relación con su área de formación o de experiencia laboral.

v) Facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.”

A continuación, la Sentencia en cita explica lo que la jurisprudencia constitucional ha establecido en torno al grado de rigor que ha de aplicarse en el control de constitucionalidad por la presunta falta de competencia de las comisiones permanentes del Congreso. Veamos:

“Si bien esta Corporación ha reconocido que la distribución del trabajo legislativo y la asignación de materias a las diferentes comisiones de las cámaras del Congreso de la República responde a importantes fines como el de eficiencia y especialidad en la labor legislativa, ha sido igualmente enfática al precisar que, en consideración al cúmulo de trabajo del Congreso “sería impracticable y tal vez imposible hacer una distribución temática precisa y rígida de las materias legislativas entre las siete (7) comisiones constitucionales permanentes, en cuanto siempre existirán asuntos de ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo”. [25]

De esta manera, en consideración a la apreciación que se ha hecho de la gran dificultad que presenta la exigencia de rigidez en la distribución de los proyectos de ley, por cuanto los mismos pueden regular diversas materias que eventualmente corresponderían a diferentes comisiones constitucionales permanentes, la Corte Constitucional ha establecido que su examen debe partir de la premisa según la cual, “en muchas ocasiones la distribución de los proyectos de ley para su aprobación en primer debate es aproximada, debido a las condiciones especiales del contenido de cada proyecto” [26]. Así pues, al juez constitucional corresponde tener en cuenta que ‘si bien la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las comisiones permanentes, la amplitud y variedad de los principios constitucionales que deben ser desarrollados por ley y la dinámica y especificidad de cada materia exigen cierta flexibilidad al momento de distribuir los proyectos de ley para su estudio, trámite y aprobación en primer debate’. [27]

Como corolario de lo anterior, surge entonces, que el examen de constitucionalidad de leyes que cobijen materias adscritas a diferentes comisiones permanentes de las cámaras legislativas y que, a primera vista, aparezcan como de competencia de varias de ellas de acuerdo a la distribución temática que establece la Ley 3ª de 1992, debe ser flexible

(...)

De igual manera, en jurisprudencia más reciente, esta Corporación ha mantenido la anterior postura frente a la intensidad o el rigor del análisis que debe llevar a cabo la Corte Constitucional en torno al tema de la competencia de las comisiones constitucionales permanentes. Así, por ejemplo, en las sentencias C-475 de 2006 [28] y C-306 de 2009 [29], esta Corporación reiteró que para efectos de determinar la razonabilidad de un determinado reparto de un proyecto de ley, se debe establecer cuál es la materia dominante y que la

inconstitucionalidad de dicho proyecto o de la ley, sólo surgirá como consecuencia de una decisión de asignación por parte del presidente de la respectiva cámara que aparezca como irrazonable.

(...)

No obstante, también ha tenido en cuenta que, en virtud del párrafo 2° del artículo 2° de la ley en comento, que asigna las competencias a estas comisiones según la materia sobre la cual verse el proyecto de ley o de acto legislativo a debatir y aprobar en primer debate, el presidente de la respectiva cámara cuenta con un margen de apreciación en el reparto de los mismos “cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión”, pues en tales circunstancias, lo faculta para enviarlo a “aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines”. (Subraya la Corte).

Asimismo, y derivado de la facultad mencionada con que cuenta el presidente a quien corresponda hacer el reparto del proyecto de ley de que se trate, la Corte ha establecido que el juicio de constitucionalidad del procedimiento legislativo por parte del órgano constitucional surtido en lo que tiene que ver con la competencia de la comisión que le haya dado trámite y aprobación en primer debate, debe ser un control flexible y, por ende, sólo es admisible la intervención del juez constitucional cuandoquiera que dicho reparto resulte irrazonable”.

El principio jurisprudencial derivado de la sentencia transcrita puede expresarse de la siguiente forma:

- i) De acuerdo con el párrafo 2° del artículo 2 de la ley 3ª de 1992, el Presidente de cada cámara deberá asignar a cada comisión constitucional permanente los proyectos de ley con base en los temas que son la especialidad de cada comisión;
- ii) Cuando un proyecto de ley incluya temas que correspondan a la especialidad de dos o más comisiones constitucionales permanentes, deberá determinar cuál es el tema predominante en dicho proyecto y asignarlo, para primer debate, a la comisión correspondiente de acuerdo a las competencias para cada una determinadas por la ley;
- iii) En tanto la escogencia de la comisión permanente que deba tramitar un proyecto de ley en primer debate implica el ejercicio de algún grado de discrecionalidad por parte de los presidentes de las cámaras legislativas, el juez de la constitucionalidad debe reconocer la existencia de parámetros flexibles de escrutinio, los cuales obligan a respetar la elección hecha por el presidente de la cámara, excepto en aquellos casos en que la misma no responda a criterios de razonabilidad y, por consiguiente, se aprecie como una determinación irrazonable.

Con base en los criterios antes mencionados se dará respuesta al caso concreto.

Solución al cargo planteado

El demandante afirma que los artículos 24, 28, 29, 151, párrafos 3 y 4 del artículo 167 y 196 de la Ley 1607 de 2012; el párrafo 2 del artículo 512-2 del Estatuto Tributario,

adicionado por el artículo 71 de la Ley 1607 de 2012; el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 72 de la Ley 1607 de 2012; y el artículo 151 de la Ley, violan el “principio de consecutividad” en cuanto no surtieron el primer debate en las Comisiones Cuartas Permanentes, sino en las Comisiones Terceras Permanentes, desconociendo el principio de especialidad según el cual los asuntos sometidos a aprobación legislativa deben surtirse ante la Comisión competente de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992. Señala que las normas acusadas, debían tramitarse por las Comisiones Cuartas dado que regulan asuntos de presupuesto y sistema de control fiscal financiero.

De acuerdo con el precepto mencionado, las Comisiones Terceras conocen de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

Por su parte, las Comisiones Cuartas conocen de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

Como pasa a demostrarse, las materias de que tratan las normas demandadas no están claramente adscritas a las Comisiones Cuartas Permanentes, contrario a lo afirmado por el demandante. En efecto, están orientadas al tema y finalidad que persigue la ley 1607 de 2012, en este caso, modificar algunas disposiciones del Estatuto Tributario e introducir nuevos tributos.

Los artículos 24, 28 y 29 de la Ley 1607 de 2012

**ARTÍCULO 24. DESTINACIÓN ESPECÍFICA.** A partir del momento en que el Gobierno Nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y, en todo caso antes del 1o de julio de 2013, el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) de que trata el artículo 20 de la presente ley se destinará a la financiación de los programas de inversión social orientada prioritariamente a beneficiar a la población usuaria más necesitada, y que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

A partir del 1o de enero de 2014, el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) se destinará en la forma aquí señalada a la financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud en inversión social, garantizando el monto equivalente al que aportaban los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. Los recursos que financian el Sistema de Seguridad Social en Salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y serán transferidos mensualmente al Fosyga, entendiéndose así ejecutados.

Del ocho por ciento (8%) de la tarifa del impuesto al que se refiere el artículo 21 de la presente ley, 2.2 puntos se destinarán al ICBF, 1.4 puntos al SENA y 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud.

PARÁGRAFO 1o. Tendrán esta misma destinación los recursos recaudados por concepto de intereses por la mora en el pago del CREE y las sanciones a que hayan lugar en los términos previstos en esta ley.

PARÁGRAFO 2o. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley tanto el ICBF como el SENA conservarán su autonomía administrativa y funcional. Lo dispuesto en esta ley mantiene inalterado el régimen de dirección tripartita del SENA contemplado en el artículo 7o de la Ley 119 de 1994.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para los periodos gravables 2013, 2014 y 2015 el punto adicional de que trata el parágrafo transitorio del artículo 23, se distribuirá así: cuarenta por ciento (40%) para financiar las instituciones de educación superior públicas, treinta por ciento (30%) para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud, y treinta por ciento (30%) para la inversión social en el sector agropecuario. Los recursos de que trata este parágrafo serán presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a las entidades ejecutoras. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios para la asignación y distribución de que trata este parágrafo.

ARTÍCULO 28. GARANTÍA DE FINANCIACIÓN. Con los recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) de que trata el artículo 20 de la presente ley, se constituirá un Fondo Especial sin personería jurídica para atender los gastos necesarios para el cumplimiento de los programas de inversión social a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y para financiar parcialmente la inversión social del Sistema de Seguridad Social en Salud en los términos de la presente ley, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 27 de 1974, 7ª de 1979, 21 de 1982, 100 de 1993 y 1122 de 2007. Estos recursos constituyen renta de destinación específica en los términos del numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política.

Con estos recursos se atenderán la inversión social que se financiaba con los aportes creados por las Leyes 27 de 1974, 7ª de 1979 y 21 de 1982, que estaban a cargo de los empleadores sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, y la financiación parcial del Sistema de Seguridad Social en Salud, dentro del Presupuesto General de la Nación.

Del ocho por ciento (8%) de la tarifa del impuesto al que se refiere el artículo 20 de la presente ley, 2.2 puntos se destinarán al ICBF, 1.4 puntos al SENA y 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud.

En todo caso, el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos en los presupuestos del SENA y el ICBF en los términos de esta ley, sea como mínimo un monto equivalente al presupuesto de dichos órganos para la vigencia fiscal de 2013 sin incluir los aportes parafiscales realizados por las entidades públicas, los aportes parafiscales realizados por las sociedades y personas jurídicas y asimiladas correspondientes a los empleados que devenguen más de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes,

ni los aportes que dichas entidades reciban del Presupuesto General de la Nación en dicha vigencia, ajustado anualmente con el crecimiento causado del índice de precios al consumidor más dos puntos porcentuales (2%). En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, anualmente el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos a dicho sistema sea como mínimo el monto equivalente al que aportaban los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines por cada empleado.

Los recursos recaudados por concepto del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) que no hayan sido apropiados y/o ejecutados en la vigencia fiscal respectiva, se podrán incorporar y ejecutar en las siguientes vigencias a solicitud del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

PARÁGRAFO 1o. Cuando con los recursos recaudados del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) no se alcance a cubrir el monto mínimo de que trata el inciso anterior, el Gobierno Nacional, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, asumirá la diferencia con el fin de hacer efectiva dicha garantía.

Si en un determinado mes el recaudo por concepto de CREE resulta inferior a una doceava parte del monto mínimo al que hace alusión el presente párrafo para el SENA y el ICBF, la entidad podrá solicitar los recursos faltantes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien deberá realizar las operaciones temporales de tesorería necesarias de conformidad con las normas presupuestales aplicables para proveer dicha liquidez.

Los recursos así proveídos serán pagados al Tesoro con cargo a los recursos recaudados a título de CREE en los meses posteriores, con cargo a la subcuenta de que trata el artículo 29 de la presente ley, y en subsidio con los recursos del Presupuesto General de la Nación que el Gobierno aporte en cumplimiento de la garantía de financiación de que trata este artículo.

En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, para el presupuesto correspondiente a la vigencia de 2014, y en adelante, anualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá incorporar en el proyecto del Presupuesto General de la Nación los recursos que permitan garantizar como mínimo el monto equivalente al que aportaban los empleadores a título de contribución parafiscal para los mismos fines, por cada empleado; en el evento en que el recaudo de la retención en la fuente en un determinado mes del CREE sea inferior a dicho monto. Los recursos así proveídos hacen efectiva la garantía de financiación de que trata este artículo y se ajustarán contra el proyecto del Presupuesto de la siguiente vigencia fiscal.

PARÁGRAFO 2o. Facúltese al Gobierno Nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento del Fondo Especial de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 4o. La destinación específica de que trata el presente artículo implica el giro

inmediato de los recursos recaudados por concepto del CREE, que se encuentren en el Tesoro Nacional, a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y al Sistema de Seguridad Social en Salud para la financiación de la inversión social.

PARÁGRAFO 5o. El nuevo impuesto para la equidad CREE no formará parte de la base para la liquidación del Sistema General de Participaciones de que trata los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 6o. A partir del 1o de enero de 2017, y solamente para los efectos descritos en el presente párrafo, la suma equivalente 83.33% del recaudo anual del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE se incluirá como base del cálculo del crecimiento de los ingresos corrientes durante los 4 años anteriores al 2017 y de ahí en adelante, de tal forma que el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación entre el 2013 y el 2016 incluyan este 83.33% como base del cálculo de liquidación del Sistema General de Participaciones según lo determinado por el artículo 357 de la Constitución Política. Lo anterior no implica que los recursos del CREE hagan parte de los ingresos corrientes de la Nación. El recaudo del CREE en ningún caso será transferido a las entidades territoriales como recurso del Sistema General de Participaciones, ni será desconocida su destinación específica, la cual se cumplirá en los términos de la presente ley.

ARTÍCULO 29. Créase en el fondo especial de que trata el artículo 28 de la presente ley, una subcuenta constituida con los recursos recaudados por concepto de Impuesto sobre la Renta para la Equidad, CREE, que excedan la respectiva estimación prevista en el presupuesto de rentas de cada vigencia.

Los recursos previstos en el presente artículo se destinarán a financiar el crecimiento estable de los presupuestos del SENA, ICBF y del Sistema de Seguridad Social en Salud en las siguientes vigencias, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La distribución de estos recursos se hará en los mismos términos y porcentajes fijados por los artículos 20 y 28 de la presente ley.

Los preceptos acusados regulan el destino del nuevo Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). El Artículo 24 dispone el carácter de destinación específica a los recursos recaudados del impuesto: “se destinará a la financiación de los programas de inversión social orientada prioritariamente a beneficiar a la población usuaria más necesitada, y que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).” Igualmente señala que “se destinará en la forma aquí señalada a la financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud en inversión social”, fijando después la distribución porcentual para cada sector destinatario.

El artículo 28 establece que con los recursos recaudados se constituirá un fondo para sufragar los programas de inversión social desarrollados por el ICBF y el SENA y para financiar parte de la seguridad social en salud. Textualmente señala: “Con los recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) de que trata el artículo 20 de la presente ley, se constituirá un Fondo Especial sin personería jurídica para atender los

gastos necesarios para el cumplimiento de los programas de inversión social a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y para financiar parcialmente la inversión social del Sistema de Seguridad Social en Salud en los términos de la presente ley, de acuerdo con lo establecido en las Leyes 27 de 1974, 7ª de 1979, 21 de 1982, 100 de 1993 y 1122 de 2007. Estos recursos constituyen renta de destinación específica en los términos del numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política (...).”

El artículo 29, crea una subcuenta dentro del Fondo especial de que trata el artículo 28, constituido con los recursos recaudados del impuesto antes mencionado con destino a financiar el crecimiento estable de los presupuestos del SENA, ICBF y del Sistema de Seguridad Social en Salud en las siguientes vigencias. Señala: “Créase en el fondo especial de que trata el artículo 28 de la presente ley, una subcuenta constituida con los recursos recaudados por concepto de Impuesto sobre la Renta para la Equidad, CREE, que excedan la respectiva estimación prevista en el presupuesto de rentas de cada vigencia. || Los recursos previstos en el presente artículo se destinarán a financiar el crecimiento estable de los presupuestos del SENA, ICBF y del Sistema de Seguridad Social en Salud en las siguientes vigencias, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.”

El demandante considera que estas normas son “evidentemente” orgánicas de presupuesto y control fiscal financiero, especialidad propia de las Comisiones Cuartas Permanentes. Sin embargo, esta Corte observa que si bien las normas contienen reglas con efecto presupuestal, no deja de tener por ello una relación directa con el tema de la Ley que la contiene, esto es, el destino y manejo de los recursos provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad regulado en el artículo 20 de esa misma ley, tal como la propia disposición acusada lo señala. Cumple entonces el trámite legislativo de estos artículos con el principio de decisión establecido en la jurisprudencia constitucional antes citada, en tanto la asignación a las Comisiones Terceras Permanentes del Congreso resulta una elección razonable.

En este caso se observa que las normas acusadas bajo análisis tienen conexidad con otros temas tratados por la ley: fijan el destino de los recursos obtenidos a partir del impuesto creado en el artículo 20. Se trata de una regla derivada del tema de la Ley, pues precisamente consiste en un impuesto con destinación específica, elemento que obliga a regular cuál es ese destino y el manejo presupuestal del mismo.

En efecto, la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional evidencia que lo regulado en estas normas constituye parte ineludible de la creación de este impuesto al explicar que:

“se crea un nuevo impuesto (impuesto sobre la renta para la equidad - CREE) el cual se calculará tomando en consideración, ya no las nóminas de las empresas, sino las utilidades obtenidas en un período gravable, lo cual contribuye a que el sistema tributario sea más eficaz y equitativo, respetando los principios constitucionales de progresividad, justicia y legalidad.

El CREE tendrá como destinación específica, la atención de los gastos del ICBF y SENA,

garantizar los programas a su cargo y financiar parcialmente el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior constituye una garantía de que la eliminación de los aportes parafiscales y las cotizaciones por concepto de salud a cargo de los empleadores, no generará ningún traumatismo en los servicios y prestaciones a su cargo.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley establece todos los elementos esenciales del nuevo tributo (...). Tal y como se mencionó, los recursos derivados del recaudo del CREE tendrán destinación específica, lo cual garantiza la sustitución de la financiación del SENA, del ICBF y del Sistema de Seguridad Social en Salud. Así las cosas, en la iniciativa que se somete a consideración, se señala expresamente que a partir del 1º de enero de 2013, los recursos provenientes del recaudo del impuesto se destinarán a la financiación del ICBF y del SENA, con el fin de garantizar la prestación de los servicios a su cargo.”[30]

No se trató entonces de una asignación irrazonable a la Comisión Tercera: si la finalidad de la Ley es introducir modificaciones al Estatuto Tributario e incluir nuevas disposiciones sobre tributos, resulta adecuado que la Comisión Tercera conozca también de la regulación que se incluya sobre el destino de dichos recursos. El escenario alternativo planteado por el demandante como ajustado a la Carta, parece no ser tan razonable pues implicaría crear una ley para cada asunto que tenga relación con otras temáticas (como la presupuestal) a pesar de resultar convergente con el tema de la ley que los contiene.

Incluir estas normas dentro de la ley bajo estudio resulta, en cambio, razonable, en tanto las disposiciones acusadas tienen relación convergente con la finalidad de la ley. Esta resulta una asignación necesaria, pues si bien una solución alterna es que fueran regulados por otra ley, terminarían afectándose gravemente principios de eficiencia y coherencia normativa sin que, por otro lado, se aprecie que el reparto realizado a la Comisión Tercera haya implicado el sacrificio de los principios constitucionales que fundamentan la especialidad en la asignación de competencias. Por el contrario, al tratarse de un impuesto con destinación específica, la regulación del destino de los recursos recaudados resulta ser en esencia inescindible a la creación del impuesto y, por tanto, no resulta ajena en absoluto al conocimiento especializado de los miembros de las Comisiones Terceras Permanentes.

## Artículo 71

ARTÍCULO 71. Adiciónese el artículo 512-1 al Estatuto Tributario:

Artículo 512-1. Impuesto Nacional al Consumo. Créase el impuesto nacional al consumo a partir del 1o de enero de 2013, cuyo hecho generador será la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de los siguientes servicios y bienes:

1. La prestación del servicio de telefonía móvil, según lo dispuesto en el artículo 512-2 de este Estatuto.

2. Las ventas de algunos bienes corporales muebles, de producción doméstica o importados, según lo dispuesto en los artículos 512-3, 512-4 y 512-5 de este Estatuto. El impuesto al consumo no se aplicará a las ventas de los bienes mencionados en los artículos 512-3 y 512-4 si son activos fijos para el vendedor, salvo de que se trate de los automotores y demás activos fijos que se vendan a nombre y por cuenta de terceros y para los aerodinos.

3. El servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas; según lo dispuesto en los artículos 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 y 512-13 de este Estatuto.

El impuesto se causará al momento de la nacionalización del bien importado por el consumidor final, la entrega material del bien, de la prestación del servicio o de la expedición de la cuenta de cobro, tiquete de registradora, factura o documento equivalente por parte del responsable al consumidor final.

Son responsables del impuesto al consumo el prestador del servicio de telefonía móvil, el prestador del servicio de expendio de comidas y bebidas, el importador como usuario final, el vendedor de los bienes sujetos al impuesto al consumo y en la venta de vehículos usados el intermediario profesional.

El impuesto nacional al consumo de que trata el presente artículo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien o servicio adquirido.

El impuesto nacional al consumo no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

El no cumplimiento de las obligaciones que consagra este artículo dará lugar a las sanciones aplicables al impuesto sobre las ventas (IVA).

PARÁGRAFO 1o. El período gravable para la declaración y pago del impuesto nacional al consumo será bimestral. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre.

En el caso de liquidación o terminación de actividades durante el ejercicio, el período gravable se contará desde su iniciación hasta las fechas señaladas en el artículo 595 de este Estatuto.

Cuando se inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido entre la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período.

PARÁGRAFO 2o. Facúltese al Gobierno Nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con

ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.

PARÁGRAFO 3o. Excluir del Impuesto Nacional al Consumo al departamento del Amazonas y al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con excepción de lo dispuesto en el artículo 512-7 del Estatuto Tributario.

Esta disposición, que adiciona el párrafo 2 al artículo 512-1 del Estatuto Tributario, faculta al Gobierno Nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en ese artículo sobre el Impuesto Nacional al Consumo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.

Afirma el demandante que esta norma es de especialidad propia de las Comisiones Cuartas Permanentes, “en cuanto tiene incidencia directa sobre normas orgánicas de presupuesto y control fiscal financiero”. Esta Corte encuentra que si bien el párrafo 2º del artículo 71 tiene incidencia sobre dichas normas, ello no significa que no guarde relación o no se derive del tema principal de la Ley, en tanto lo que se pretende con el párrafo acusado es reglamentar el manejo presupuestal de los recursos provenientes del impuesto al consumo, asunto convergente con el tema tributario regulado en la ley bajo estudio. De manera que se aplica el principio de valoración flexible respecto de la asignación de proyectos de ley a las comisiones permanentes del Congreso, sin que en este caso se concluya que resulta irrazonable la asignación hecha a las Comisiones Terceras Permanentes.

De nuevo se precisa que no puede pretender el demandante, de conformidad con las reglas antes señaladas sobre el fundamento de la flexibilidad en la asignación, que se tramitara una nueva ley sólo para disponer la autorización al Gobierno Nacional sobre el manejo de los recursos provenientes del impuesto al consumo dentro del Presupuesto General de la Nación.

## Artículo 72

ARTÍCULO 72. Adiciónese el artículo 512-2 al Estatuto Tributario:

Artículo 512-2. Base gravable y tarifa en el servicio de telefonía móvil. El servicio de telefonía móvil estará gravado con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas. El impuesto se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario. Este impuesto de cuatro por ciento (4%) será destinado a inversión social y se distribuirá así:

- Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.
- El 25% restante será girado al Distrito Capital y a los departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente

viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del sistema general de participaciones, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de distribución de estos recursos los cuales se destinarán por los Departamentos y el Distrito Capital en un 50% para cultura dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 y el otro 50% para deporte.

Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010, los recursos destinados para la Red de Bibliotecas Públicas serán apropiados en el presupuesto del Ministerio de Cultura.

Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República, el valor recaudado por este tributo y la destinación del mismo.

PARÁGRAFO 2o. Los recursos girados para cultura al Distrito Capital y a los Departamentos, que no hayan sido ejecutados al final de la vigencia siguiente a la cual fueron girados, serán reintegrados por el Distrito Capital y los Departamentos al Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados.

Los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural.

Los recursos que en cada vigencia no hayan sido ejecutados antes del 31 de diciembre, deberán reintegrarse junto con los rendimientos generados al Tesoro Nacional, a más tardar el día 15 de febrero del año siguiente.

Cuando la entidad territorial no adelante el reintegro de recursos en los montos y plazos a que se refiere el presente artículo, el Ministerio de Cultura podrá descontarlos del giro que en las siguientes vigencias deba adelantar al Distrito Capital o al respectivo Departamento por el mismo concepto.

En igual sentido y bajo el mismo principio de decisión, debe pronunciarse la Corte sobre el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 72 de la Ley 1607 de 2012, el cual establece que los recursos provenientes del impuesto nacional al consumo sobre el servicio de telefonía móvil, tendrá destinación específica a la inversión social, distribuyendo

los porcentajes correspondientes a cada sector destinatario. Se trata, nuevamente, de la regulación del destino de este impuesto en particular, constituyendo una relación de convergencia e inescindible con el tema tributario de la Ley al tratarse de un impuesto con destinación específica y, por tanto, no resulta irrazonable su asignación general a la Comisión Tercera.

Parágrafos 3º y 4º del artículo 167

**ARTÍCULO 167. IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM.** A partir del 1o de enero de 2013, sustitúyase el impuesto global a la gasolina y al ACPM consagrado en los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995, y el IVA a los combustibles consagrado en el Título IV del Libro III del Estatuto Tributario y demás normas pertinentes, por el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM.

El hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM es la venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y ACPM, y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. El impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice la gasolina o el ACPM.

El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera la gasolina o el ACPM del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando, previa nacionalización, realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto el productor o el importador de los bienes sometidos al impuesto, independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.

**PARÁGRAFO 1o.** Se entiende por ACPM, el aceite combustible para motor, el diésel marino o fluvial, el marino diésel, el gas oil, intersol, diésel número 2, electro combustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades físico químicas al igual que por sus desempeños en motores de altas revoluciones, puedan ser usados como combustible automotor. Se exceptúan aquellos utilizados para generación eléctrica en Zonas No interconectadas, el turbo combustible de aviación y las mezclas del tipo IFO utilizadas para el funcionamiento de grandes naves marítimas. Se entiende por gasolina, la gasolina corriente, la gasolina extra, la nafta o cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo que se pueda utilizar como carburante en motores de combustión interna diseñados para ser utilizados con gasolina. Se exceptúan las gasolinas del tipo 100/130 utilizadas en aeronaves.

Concordancias

**PARÁGRAFO 2o.** El Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM será deducible del impuesto sobre la renta por ser mayor valor del costo del bien, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

**PARÁGRAFO 3o.** Con el fin de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones

de los precios de los combustibles se podrán destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC). Los saldos adeudados por el FEPC en virtud de los créditos extraordinarios otorgados por el Tesoro General de la Nación se podrán incorporar en el PGN como créditos presupuestales.

PARÁGRAFO 4o. Facúltese al Gobierno Nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efectos de la entrada en vigencia del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, se tendrá un periodo de transición de hasta 4 meses en los términos que defina el Gobierno Nacional.

En cuanto a los párrafos 3 y 4 del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012 que introducen normas sobre el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, considera el demandante que debieron tramitarse por la Comisión Cuarta y no por la Tercera, en cuanto, en su parecer, establecen reglas presupuestales.

Observa la Sala que el párrafo 3º acusado tiene relación sistemática con las normas tributarias contenidas en el artículo 69, por cuanto es un instrumento que contribuye al objetivo trazado por el artículo 167 al crear el impuesto nacional a los combustibles, cual es establecer instrumentos que funcionen de acuerdo a los parámetros previstos para garantizar la adecuada administración de los recursos destinados al desarrollo de la política de combustibles.

Por esta razón, la Sala declarará exequible el párrafo 3º del artículo 167 de la ley 1607 de 2012 por el cargo estudiado.

Frente al párrafo 4º debe aplicarse el principio de decisión que ha respondido al cargo sobre falta de competencia por especialidad de la Comisión Tercera Permanente. El párrafo acusado se limita a ordenar la adecuación del presupuesto para incluir los recursos provenientes del Impuesto a la Gasolina y al ACPM. De manera que se trata del manejo presupuestal de los recursos provenientes de este impuesto. Lo que indica que se relaciona con el asunto tributario regulado por la Ley 1607 de 2012 y, por tanto, de conformidad con las reglas establecidas por la Corte sobre la flexibilidad de las asignaciones entre las diferentes Comisiones Permanentes, la asignación realizada en esta ocasión no resulta irrazonable.

En efecto, se trata de una norma con incidencia presupuestal pero que resulta convergente a la regulación del tributo en cuestión, cobrando vigencia la regla contenida en el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley 3 de 1992, según la cual el Presidente de la respectiva cámara podrá asignar un proyecto de ley con materias afines a diferentes Comisiones, a la Comisión Permanente que considere pertinente de conformidad con el tema y finalidad del mismo.

Por esta razón se encuentra que los párrafos 3 y 4 del artículo 167 son exequibles por relativo a la especialidad de las comisiones que los tramitaron.

## Artículo 196

ARTÍCULO 196. CRUCE DE CUENTAS. El acreedor de una entidad estatal del orden nacional, que forme parte del Presupuesto General de la Nación podrá efectuar el pago por cruce de cuentas de los tributos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con cargo a la deuda a su favor en dicha entidad.

Los créditos en contra de la entidad estatal y a favor del deudor fiscal podrán ser por cualquier concepto, siempre y cuando la obligación que origina el crédito sea clara, expresa y exigible y cuya causa sea un mandato legal. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO. Los pagos por conceptos de tributos nacionales administrados por la DIAN, a los que se refiere el presente artículo deberán contar con la apropiación en el Presupuesto General de la Nación y ceñirse al Plan Anual de Cuentas -PAC-, comunicado por la Dirección del Tesoro Nacional al órgano ejecutor respectivo, con el fin de evitar desequilibrios financieros y fiscales.

En criterio del actor, esta norma regula el manejo del Plan de Cuentas del Presupuesto General de la Nación y crea una forma especial de pagos de tributos nacionales, por lo que la materia que regula es de carácter presupuestal y no tributaria.

Para la Sala la norma no vulnera el principio de consecutividad, pues aunque fue introducida en el debate de plenaria de cada cámara -Gaceta del Congreso n. 947 de diciembre 20 de 2012 y n. 949 de diciembre 20 de 2012-, no se trata de un tema nuevo en el entonces proyecto de ley, sino de un artículo que responde a la materia discutida desde el inicio del trámite legislativo de la ley 1607 de 2012.

El proyecto presentado incluyó la creación de impuestos de carácter nacional, su destinación específica, disposiciones especiales para el cobro de los mismos, así como la forma en que deberían administrarse los ingresos a partir de ellos recaudados. Por esta razón, el artículo 196, al referirse al manejo administrativo que puede darse a las deudas que tengan los contribuyentes en relación con los impuestos nacionales, prevé una regulación en total armonía con la materia tributaria objeto de la ley.

Las materias relativas a los tributos no sólo puede ser entendidas como aquellas que atañen a la determinación de los elementos esenciales de los mismos, sino que involucran otros aspectos, como son los relativos a su recaudo, ya sea porque se regula su pago en tiempo o porque se determinan procedimientos y mecanismos que permiten saldar las deudas que los contribuyentes tienen con la administración tributaria. Estos aspectos, en tanto se relacionan con la materia tributaria, sin lugar a dudas pueden incluirse en una ley que realice una reforma en los distintos aspectos relativos a la creación y recaudo de dichos tributos.

Por esta razón, la Sala concluye que el artículo 196 debe ser declarado exequible.

En razón a que en el tercer cargo se demandan normas relativas al tema regulado por el artículo 151, su examen se diferirá al siguiente cargo.

3.3. Cargo 3: vulneración de los principios de consecutividad y unidad de materia de los artículos 69, 152, 153, 154, 155 y 172 de la ley 1607 de 2012

3.3.1. Planteamiento del Caso

3.3.2. Intervenciones

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario mediante escrito solicita que debe declararse exequibles los artículos 69, 172, 152, 153, 154 y 155 de la ley 1607 de 2012 respecto del cargo por violación a los principios de consecutividad y especialidad.

Para el interviniente no existe una violación al principio de consecutividad, ya que el accionante confunde los principios de consecutividad y de especificidad en la demanda.

De otro lado, es razonable que el Presidente de la Cámara de Representantes enviara el proyecto de ley a las comisiones terceras permanentes, pues el tema central del proyecto de ley seguía siendo en materia tributaria; por lo cual “el envío de las disposiciones antes mencionadas a la Comisión Tercera no constituyen una asignación irrazonable de competencia”.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, por los cargos analizados.

El interviniente considera respecto del cargo tres que no hay vulneración al principio de unidad de materia, por lo cual esta norma sí tiene relación objetiva y razonable con el tema general de la ley 1607 de 2012, ya que hay conexidad entre esta parte y el todo.

Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda, mediante escrito solicita que se declaren exequibles los artículos 69 y 172 de la Ley 1607 de 2012, por la presunta violación a los principios de consecutividad y especialidad, y por otra parte declarar inexequibles los artículos 152, 153, 154, 155 de la Ley 1607 de 2012 por no guardar relación temática tributaria e ir en contravía de principio de unidad de materia.

El interviniente expresa respecto del cargo en mención, que no puede interpretarse de manera rígida el principio de unidad de materia, ya que limitaría el principio de libre configuración legislativa. Teniendo en cuenta que no se puede abusar de la flexibilidad con que tiene el Congreso,

Así mismo el apoderado del Ministerio manifiesta que “en las Actas de Comisión No. 06 del 28 de noviembre y 07 del 29 de noviembre de 2012, publicadas en Gacetas del Congreso No. 424 y 425 del 2013, quedó evidenciado que se discutió por parte de las Comisiones Terceras del Senado y Cámara la necesidad de tomar medidas que beneficiaran a San Andrés y Providencia, siendo una de ellas la de la creación de la subcuenta, lo que soporta

aún más que durante el trámite se respetó el principio de unidad de materia e identidad flexible, por lo cual no se configura ningún vicio de inconstitucionalidad”.

Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia mediante escrito que expresa que frente a la eventual inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad se remita a los argumentos presentados en el cargo de unidad de materia.

El artículo 69 de la Ley 1607 de 2012 consagra el plazo que se dio a los responsables de IVA para remarcar la mercancía con las nuevas tarifas del impuesto establecidas. Para el interviniente ese enunciado legislativo no viola el principio de consecutividad porque tienen conexión cercana con asuntos tributarios, por ejemplo, modificó el plazo del nuevo etiquetamiento de los productos y servicios del impuesto del IVA.

Los artículos 152 a 155 de la Ley 1607 de 2012, cuyo texto se incluyó en la Plenaria, están relacionados con las condiciones en las que se deben desarrollar los contratos de asociación público privada en el territorio del Departamento del Archipiélago de San Andrés. La Universidad precisa que las disposiciones objeto de censura son inconstitucionales, debido a que carecen de relación temática con la reforma tributaria. Además tales enumeraciones fueron incluidas al proyecto extemporánea.

Finalmente, el artículo 172 de la Ley 1607 de 2012 le atribuye a una autoridad administrativa la competencia para fijar precios de los combustibles a efectos de liquidar el IVA correspondiente. Dicha regulación tiene relación directa con el impuesto del IVA que grava los combustibles, de modo que la norma es constitucional.

Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia

La Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia mediante escrito de intervención indicó el trámite realizado en ésta Corporación del Proyecto de Ley de la referencia guardó correlación con los preceptos constitucionales y cumplió con lo ordenado por el Reglamento del Congreso o Ley 5 de 1992 para el trámite del proyecto de ley 166 de 2012 Cámara.

### 3.3.3. Concepto del Ministerio Público

El artículo 69 de la ley 1607 de 2012 se refiere al plazo máximo para remarcar precios por cambio de la tarifa de IVA (impuesto al valor agregado) con el fin de darle cumplimiento a la Ley 1607 de 2012, para así poder vender a los establecimientos de comercio de manera directa al público las mercancías premarcadas con los precios ya establecidos con el IVA anterior a la vigencia de la Ley 1607 de 2013, pero sólo hasta el 29 de enero de 2013. A partir del 30 de enero del año 2013, todo bien ofrecido al público debe cumplir con las modificaciones establecidas en la Ley 1607 de 2012 en materia de IVA. Sin embargo, es pertinente decir que el presente artículo objeto de análisis “perdió vigencia en relación con la etapa de transición que contenía en asunto de ajustes del comportamiento de los comerciantes frente a las modificaciones del impuesto al valor agregado IVA”, por lo que debe declarar inhibida.

El Ministerio Público concluye respecto de los artículos 151 a 155 de la ley 1607, que estas normas estudian temas diferentes a la presente ley, ya que esta, “es de tipo contributivo, al referirse a la creación de una subcuenta dentro del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y a asuntos propios de las contrataciones mediante asociaciones público privadas”. Teniendo en cuenta las normas acusadas por el accionante contravienen el principio de unidad de materia el cual es requerido para el respectivo trámite y aprobación de las Leyes de la República, de acuerdo al artículo 158 de la Constitución Política de 1991, por lo que deben declararse inexecutable.

#### 3.3.4. Solución a los cargos planteados

##### Artículo 69

El artículo 69 es acusado por vulneración del principio de consecutividad, en cuanto, de acuerdo con el demandante, constituye un tema nuevo que fue incluido en el debate en las plenarios de ambas cámaras; igualmente, se desconocería el principio de consecutividad por no haber sido tramitado por las Comisiones Cuartas Permanentes, en tanto se trata del ejercicio de control de precios por parte del Gobierno.

El texto de la norma acusada es el que sigue:

**ARTÍCULO 69. PLAZO MÁXIMO PARA REMARCAR PRECIOS POR CAMBIO DE TARIFA DE IVA.** Para la aplicación de las modificaciones al impuesto sobre las ventas por cambio en la tarifa, cuando se trate de establecimientos de comercio con venta directa al público de mercancías premarcadas directamente o en góndola, existentes en mostradores, podrán venderse con el precio de venta al público ya fijado, de conformidad con las disposiciones del impuesto sobre las ventas aplicables antes de la entrada en vigencia de la presente ley, hasta agotar la existencia de las mismas.

En todo caso, a partir del 30 de enero del año 2013, todo bien ofrecido al público deberá cumplir con las modificaciones establecidas en la presente ley.

El Instituto de Derecho Tributario, al igual que la Vista Fiscal, sostienen que la Corte debería inhibirse de pronunciarse respecto del artículo 69, por cuanto estuvo vigente hasta el 30 de enero de 2013, fecha límite para realizar la remarcación autorizada en su segundo inciso.

La Sala no comparte esta posición pues el artículo 69, no obstante no estar vigente, puede seguir generando efectos –como norma reguladora de situaciones no consolidadas-, por lo que el pronunciamiento de la Corte no carece de objeto, lo que determina la necesidad de realizar el examen de constitucionalidad del referido artículo 69.

El artículo 69, como se extrae de su texto, autoriza a que, en armonía con las disposiciones del capítulo III de la ley –sobre impuesto al valor agregado IVA-, se puedan modificar los precios de los productos premarcados. En efecto, en tanto artículos como el 38, 45, 46, 48 y 54 prevén modificaciones en las tarifas del IVA que son aplicables a distintos productos, el artículo 69 consagra una consecuencia obvia de dicha modificación: la posibilidad de cambiar los precios premarcados en aquellos productos cuya tarifa del IVA haya sufrido modificación.

Al ser este el sentido de la disposición, se aprecia por parte de la Sala que, contrario a lo que afirma el demandante, i) el artículo 69 no tiene relación alguna con una política de control de precios, pues no se están determinando límites máximos ni mínimos en que pueda oscilar el precio de producto alguno, por lo que ni siquiera se plantea una duda sustentable respecto de la competencia de las comisiones cuartas permanentes para llevar a cabo el primer debate del iter legislativo.

Y ii) el tema regulado en esta disposición estuvo dentro del proyecto desde el inicio del procedimiento legislativo, pues el proyecto 166/2012 Cámara de Representantes y 134/2012 Senado siempre tuvieron dentro de su articulado normas relativas a las tarifas del impuesto al valor agregado IVA, por lo que el tema regulado en el artículo 69 de la ley 1607 de 2012, en tanto consecuencia directa e inescindible del cambio de tarifas del IVA en ciertos productos no resultó un tema novedoso en la discusión y aprobación del entonces proyecto, hoy ley 1607 de 2012, tal y como lo confirman la discusión y aprobación del resto de disposiciones tributarias que integran el capítulo III del tantas veces referido cuerpo normativo.

Por estas razones se declarará exequible el artículo 69, respecto de los cargos ahora estudiados.

#### Artículo 172

El texto de la disposición acusada es el siguiente

ARTÍCULO 172. Modifíquese el artículo 465 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 465. Competencia para fijar precios. El Ministerio de Minas y Energía señalará los precios de los productos refinados derivados del petróleo y del gas natural para los efectos de liquidar el impuesto sobre las ventas, exceptuados la gasolina y el ACPM, que se encuentran excluidos de este impuesto.

La disposición acusada prevé la competencia para determinar el precio de algunos productos refinados derivados del petróleo y el gas natural.

Aunque dicha competencia sí implica la determinación del precio de venta de dichos productos -y, por tanto, podría considerarse como un tema relativo al control de precios-, la competencia ahora prevista tiene una finalidad precisa: la liquidación del impuesto sobre las ventas que a estos productos corresponde. En este sentido, y en tanto la disposición integra el Estatuto Tributario, los precisos efectos que se derivan de esta facultad se limitan a la posibilidad de establecer cuál debe ser el impuesto que, con base en el volumen de ventas, debe pagar el sujeto pasivo de la obligación, en los precisos términos del inciso cuarto del artículo 167 de la ley 1607 de 2012. En otras palabras, de acuerdo con el propio texto del artículo 172 la finalidad de la competencia prevista es servir como referente para determinar, de acuerdo con el volumen de ventas, cuál es el impuesto a las ventas que corresponde pagar a los responsables de dicho impuesto, quienes, en los términos del artículo 167 antes referido, serán los importadores o distribuidores de estos productos.

Por esta razón, para la Sala es clara la relación teleológica existente entre el artículo 172 y

los aspectos tributarios, materia predominante en la ley 1607 de 2012, por lo que no encuentra que se trate de una materia ajena al cuerpo normativo en que se incluye; que por tanto, no resultaba un contenido normativo novedoso cuando se incluyó como un artículo nuevo en el debate en plenarias; y, en virtud de los efectos que expresamente consagra el artículo 172, es claro que las comisiones constitucionales terceras tenían plena competencia para dar trámite al primer debate de las normas sobre cambio en la tarifa del IVA sobre algunos productos.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad del artículo 172 por el cargo ahora estudiado.

Artículos 151, 152, 153, 154 y 155

El texto de las disposiciones acusadas es el siguiente:

**ARTÍCULO 151. SUBCUENTA ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.** Créase en el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres la subcuenta denominada Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de apoyar el financiamiento de programas y proyectos de inversión para la atención de las necesidades que surjan por la ocurrencia de un hecho o circunstancia que genere un efecto económico y social negativo de carácter prolongado, así como para los recursos destinados al cumplimiento de programas estratégicos que para el efecto defina el Gobierno Nacional para el Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina .

**PARÁGRAFO.** Lo dispuesto en este artículo no imposibilita para que, en caso de así requerirse, se pueda atender gasto en ese departamento, con cargo a los recursos de las demás subcuentas que integran el Fondo.

**ARTÍCULO 152.** A los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, cuyas inversiones se adelanten en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 1o del artículo 3o de la Ley 1508 de 2012. Así mismo, estarán exentos de la tasa por adición o prórroga a que se refiere el artículo 29 de la misma ley.

**PARÁGRAFO.** Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público privadas que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.

**ARTÍCULO 153.** En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública cuyas inversiones se adelanten en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las adiciones de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos al proyecto, no podrán superar el 50% del valor del contrato originalmente pactado. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 50% del valor del contrato originalmente pactado.

**PARÁGRAFO.** Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público privadas

que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.

ARTÍCULO 154. En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos públicos cuyas inversiones se adelanten en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las adiciones de recursos al proyecto no podrán superar el 50% de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. Las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 50% de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público privadas que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.

ARTÍCULO 155. Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa privada en los que no se hubieren pactado en el contrato el desembolso de recursos públicos, cuyas inversiones se adelanten en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no podrán ser objeto de modificaciones que impliquen el desembolso de este tipo de recursos y podrán prorrogarse hasta por el 50% del plazo inicial.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público privadas que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.

De acuerdo con el demandante dichos artículos no tienen unidad de materia respecto del resto de disposiciones de la ley 1607 de 2012, pues no regulan temas relativos a tributos. Por el contrario, refieren normas relativas a una subcuenta especial para el Archipiélago, a contratación administrativa, a parámetros de realización y control de proyectos de asociación público privada que se desarrollen en el Archipiélago.

Esta conclusión es respaldada por la Procuraduría General, en tanto no encuentra relación con la materia regulada en el resto de disposiciones de la ley, por lo que solicita la declaratoria de inexecutable.

La Sala comparte esta apreciación, en tanto los artículos 151, 152, 153, 154 y 155 de la ley 1607 de 2012 no tienen una relación de tipo sistemático, ni teleológico, ni causal, ni lógico con el tema central regulado en las demás disposiciones del referido cuerpo normativo.

El artículo 151, lejos de regular temas de naturaleza tributaria, trata sobre la creación de una subcuenta para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina destinada a atender los desastres que puedan ocurrir en este territorio; regulación que completa el párrafo del respectivo artículo. No se encuentra fundamento que permita deducir una comunidad de causa, tema u objeto con las demás disposiciones que integran la ley -que refieren temas tributarios o relativos a la destinación del dinero recaudado a partir de estos

tributos-.

Por esta razón considera la Sala que en esta ocasión el Congreso de la República desconoció el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, por lo que el artículo 151 de la ley 1607 de 2012 será declarado inexecutable.

Otro tanto ocurre con los artículos 152, 153, 154 y 155, que contienen normas relativas a contratos que se celebren para la ejecución de proyectos de asociaciones público privadas que tengan lugar en el Archipiélago -artículo 152-; o al límite máximo de las adiciones presupuestales en los contratos de este tipo que se ejecuten en el Archipiélago, cuando las mismas involucren recursos públicos -artículo 153- o privados -artículo 154-; y a la prohibición de que en los contratos celebrados para la ejecución de proyectos de una asociación público privada de iniciativa privada se acuerde el desembolso de recursos públicos, cuando esto no se hubiera pactado inicialmente -artículo 155-.

Observa la Sala que las disposiciones antes mencionadas todas regulan aspectos concernientes a la materia contractual cuando están involucradas asociaciones público privadas cuyos proyectos tienen ejecución en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que, incluso, deja ver una innegable unidad de materia entre las disposiciones acusadas.

Sin embargo, ninguno de los artículos cuya constitucionalidad se controvierte presenta algún tipo de relación con el resto de disposiciones que integran la ley 1607 de 2012. En efecto, no se trata de una regulación relativa a la creación, modificación o extinción de tributos que en alguna medida afecten los contratos referidos; no se regula tampoco la destinación específica de los recursos recaudados a partir de algún tributo, ni la referencia que se hace a la materia contractual es causa, consecuencia u objeto de materia tributaria alguna.

Las disposiciones estudiadas, con una gran unidad temática entre ellas, carecen de relación alguna con la materia tributaria, por lo que, al igual que con el artículo 151, no se encuentra algún tipo de conexión que permita sustentar la conclusión relativa a la existencia de unidad de materia entre los artículos acusados y el resto de la ley 1607 de 2012.

Esta conclusión se reafirma al constatar que ninguna de las disposiciones acusadas en este cargo hizo parte del proyecto presentado por el Gobierno al inicio del trámite legislativo; ni del articulado sometido a consideración en el debate conjunto de las comisiones terceras permanentes; ni, tampoco, del texto definitivo aprobado por dichas comisiones. De esta forma, y sin confundirlo con el principio de consecutividad, resalta la Sala que dentro de la perspectiva inicial de lo que debería ser el contenido propio de una reforma tributaria, no se encontraban las disposiciones relativas a asuntos sobre contratos cuya ejecución se realiza en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Con fundamento en lo antes enunciado, se declararán inexecutable los artículos 151, 152, 153, 154 y 155, en tanto vulneran el principio de unidad de materia, contenido en el artículo 158 de la Constitución.

3.4. Cargo 4: Inexequibilidad de los artículos 20 parágrafo 1, parágrafo 2 y parágrafo 3, 25, 30, 31, 32, 36, 178, 179, 180, y 185 de la ley 1607 de diciembre 26 de 2012, relacionados con normas de seguridad social, salud, vivienda, régimen salarial y prestacional del servidor público y asuntos de la mujer y de la familia por no surtir el primer debate en las comisiones séptimas permanentes de ambas cámaras.

3.4.1. Planteamiento del caso

3.4.2. Intervenciones

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Para el interviniente, “no le asiste razón al accionante en ninguna de las cuatro peticiones examinadas, en la medida en que no existe una violación al principio de consecutividad”, ya que “el accionante confunde los principios de consecutividad y de especificidad, siendo que la demanda realmente se encamina al principio de especificidad y no al de consecutividad. (...) En consecuencia, siendo que los cargos segundo, tercero, cuarto y quinto no están relacionados con el principio de consecutividad sino de manera tangencial, el ICDT considera que los artículos demandados son exequibles”.

Para el Instituto, “De acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia de la Corte, en un caso como el que se presenta, en el que la materia puede ser examinada por dos comisiones, como lo reconoce el mismo accionante, el control constitucional que se debe hacer sobre la disposición ha de ser flexible y sólo será declarada inconstitucional cuando la asignación de la competencia por parte del Presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes sea verdaderamente irrazonable”. Lo que en este caso no se presentaría, ya que “si bien los temas tributario y del régimen de la salud son distantes a primera vista, aunque su proximidad se deriva del tratamiento tributario de las contribuciones parafiscales que financian al último, no resulta irrazonable que se haya decidido dar trámite a los artículos en mención a través de la Comisión Tercera. Siendo que el análisis de constitucionalidad debe ser flexible, el ICDT considera que dado que no existe irrazonabilidad, sino que con el fin de armonizar las disposiciones laborales y de seguridad social con las tributarias se le dio trámite al proyecto de ley a través de las comisiones terceras, las normas son exequibles”. (Subrayado fuera de texto).

Por consiguiente, considera que deben declararse exequibles los artículos ahora demandados.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante escrito de intervención solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, por los cargos analizados.

El interviniente considera respecto de los cargos dos al seis, “que frente a las disposiciones demandadas no hay vulneración a la unidad de materia por cuanto, contrario al demandante, una revisión más a fondo, menos publicitaria esta norma si guarda relación objetiva y razonable con la temática general dominante de la ley. Existe una conexidad

entre esta parte y el todo”.

#### Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia consideró que varias de las disposiciones demandadas no tienen contenido ni relevancia tributaria. Este es el caso de los artículos 36, 178, 179, 180 y 185 de la Ley 1607 de 2012, los cuales regulan de manera exclusiva asuntos relativos a la seguridad social y la manera como debe cumplirse con esas obligaciones de derecho público. Para la Universidad, las normas mencionadas “han debido ser tramitadas ante las Comisiones Séptimas por mandato del artículo segundo de la Ley 3a de 1992 y además no tienen unidad de materia con la Ley 1607 de 2012. En consecuencia, es procedente la declaratoria de inconstitucionalidad de esas normas. Solo se salvarían de esa acusación los artículos 20, 25 y 30, que hacen parte de la regulación del impuesto conocido como CREE, que grava la renta de las personas jurídicas con una destinación específica”.

#### 3.4.3. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría General de la República, mediante escrito solicita que se “declaren exequibles los artículos 20 parágrafo 1, 2 y 3, 25, 30, 31, 32, 36, 178, 179, 180 y 185 de la Ley 1607 de 2012, pero únicamente en relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia”.

#### 3.4.4. Solución al Cargo Planteado

En consideración a que el cuarto cargo del ciudadano Longas Londoño consiste en la presunta falta de competencia de las comisiones terceras para dar trámite en primer debate a la ley que demanda, por cuanto el tema atinente a la seguridad social, salud, vivienda, régimen salarial y prestacional del servidor público, y asuntos de la mujer y de la familia, fue adscrito por la ley a las comisiones séptimas permanentes, la Corte deberá revisar cuáles son los asuntos asignados a estas comisiones para poder analizar si le asiste o no la razón al accionante en este punto.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, son de competencia de las comisiones terceras las leyes sobre: (i) hacienda y crédito público; (ii) impuestos y contribuciones; (iii) exenciones tributarias; (iv) régimen monetario; (v) leyes sobre el Banco de la República; (vi) sistema de banca central; (vii) monopolios; (viii) autorización de empréstitos; (ix) mercado de valores; (x) regulación económica; (xi) planeación nacional; (xii) régimen de cambios, (xiii) actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

De otra parte, son competencia de las comisiones séptimas las leyes sobre: (i) estatuto del servidor público y trabajador particular; (ii) régimen salarial y prestacional del servidor público; (iii) organizaciones sindicales; (iv) sociedades de auxilio mutuo; (v) seguridad social; (vi) cajas de previsión social; (vii) fondos de prestaciones; (viii) carrera administrativa; (ix) servicio civil; (x) recreación y deportes; (xi) salud; (xii) organizaciones comunitarias; (xiii) vivienda; (xiv) economía solidaria; (xv) asuntos de la mujer y la familia (resaltado nuestro).

No hay discusión respecto a que el proyecto de Ley 166 de 2012 Cámara de Representantes y 134 de 2012 Senado, hizo trámite en el primer debate conjunto en las Comisiones Terceras permanentes de la Cámara de Representantes en noviembre de 28 de 2012, y del Senado de la República el 29 de noviembre de 2012, según Gaceta del Congreso No. 891 de diciembre de 7 de 2012.

No obstante, aunque el Congreso de República consideró que debido a la especialidad en materia tributaria de los proyectos de Ley 166 de 2012 Cámara de Representantes y 134 de 2012 Senado (posterior Ley 1607 de 2012), debían ser tramitados en las comisiones terceras permanentes de cada una de las cámaras, el demandante señala que las disposiciones acusadas presentan vicios de procedimiento en su formación al desconocer el principio de consecutividad, en cuanto no se surtió el primer debate en las comisiones séptimas permanentes de ambas cámaras, las cuales, en su concepto, eran las competentes para abordar el análisis de los artículos acusados.

De manera previa, la Corte advierte que, nuevamente, el demandante confunde el principio de consecutividad con el de especialidad, pues expone en forma recurrente que el hecho de tramitar una ley en una comisión diferente a la que, de acuerdo con la Ley 3 de 1992, es competente, vulnera el primer principio. Reitera la Sala que el principio de consecutividad lo que busca es asegurar que el trámite legislativo se cumpla de conformidad con los tiempos y etapas establecidos por la ley. También, tiene el propósito de garantizar que los temas aprobados por las cámaras hayan sido debatidos dentro del trámite legislativo correspondiente, asuntos que distan de las causas por las cuales el demandante acusa a las disposiciones demandadas.

Así las cosas, se hace necesario examinar la constitucionalidad del artículo 20, parágrafo 1º, 2º y 3º; y artículos 25, 30, 31, 32, 36, 178, 179, 180 y 185 de la Ley 1607 de diciembre 26 de 2012, pero desde la perspectiva del principio de especialidad y la norma constitucional que lo regula.

Se reitera que el parámetro de control es previsto por el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 3 de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002, según el cual de llegar a presentarse conflictos de competencias entre las comisiones permanente, éstas deberán solucionarse de acuerdo con el principio de especialidad[31]. Igualmente, se recuerda que la Corte se pronunció al respecto en Sentencia C-975 de 2002, señalando que “[e]n aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada materia y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respecto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2º de la ley 3ª de 1992. Sólo en este último caso –lo dijo la Corte-, ‘el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexecutable por vicios de forma de la ley que se trate’...”[32]

En el presente caso, debido que la ley tributaria no puede explicarse, ejecutarse ni fundamentarse en sí misma y, por tanto, necesita abordar distintos temas relacionados con la creación, recaudo y destinación de los recursos obtenidos, el control de constitucionalidad debe efectuarse de manera flexible. Por consiguiente, sólo se declararía la inconstitucionalidad de una disposición si se demuestra que dentro de la competencia asignada a las comisiones terceras de ambas cámaras no se encuentran los temas regulados por las disposiciones de la Ley 1607 de 2012 que son acusadas en el presente cargo.

El texto de las disposiciones es el siguiente:

Parágrafos 1º, 2º y 3º del artículo 20

“ARTÍCULO 20. IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD (CREE). Créase, a partir del 1o de enero de 2013, el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo, y la inversión social en los términos previstos en la presente ley.

También son sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad las sociedades y entidades extranjeras contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta por sus ingresos de fuente nacional obtenidos mediante sucursales y establecimientos permanentes. Para estos efectos, se consideran ingresos de fuente nacional los establecidos en el artículo 24 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 2º. Las entidades sin ánimo de lucro no serán sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), y seguirán obligados a realizar los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993, y los pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7 de la Ley 21 de 1982, los artículos 2 y 3 de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1 de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables.

PARÁGRAFO 3º. Las sociedades declaradas como zonas francas al 31 de diciembre de 2012, o aquellas que hayan radicado la respectiva solicitud ante el Comité Intersectorial de Zonas Francas, y los usuarios que se hayan calificado o se califiquen a futuro en estas, sujetos a la tarifa de impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, continuarán con el pago de los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y los pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7 de la Ley 21 de 1982, los artículos 2 y 3 de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1 de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables, y no serán responsables del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) ”.

El artículo 20 de la Ley 1607 de 2012 establece el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo, y la inversión social. Como

consecuencia, los párrafos 1º, 2º y 3º del citado artículo determinan que las personas que no están obligadas a pagar dicho impuesto deben continuar pagando las contribuciones parafiscales nominales en su condición de empleadores, lo que incluye a las entidades sin ánimo de lucro y a las sociedades declaradas como zonas francas.

Su trámite por las comisiones terceras permanentes de cada cámara legislativa resulta razonable, en tanto el artículo 20 crea una contribución a cargo de los empleadores que operan como sociedades comerciales y asimiladas para reemplazar los aportes parafiscales que tenían a su cargo por concepto de nómina con destino a la seguridad social, a las cajas de compensación familiar y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

En ese sentido, sin duda alguna la materia regulada por el artículo 20 es de naturaleza tributaria, en tanto define sujetos pasivos del CREE y, adicionalmente, quiénes deben continuar efectuando las contribuciones tradicionales por concepto de nómina.

Por tanto, no encuentra la Corte que el primer debate del artículo 20 por parte de las comisiones terceras permanentes se haya realizado de forma contraria a la Constitución. Con fundamento en las razones antes expuestas, se declarará su exequibilidad.

#### Examen del artículo 25

“ARTÍCULO 25. EXONERACIÓN DE APORTES. A partir del momento en que el Gobierno Nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), y en todo caso antes del 1o de julio de 2013, estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Así mismo las personas naturales empleadoras estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud por los empleados que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Lo anterior no aplicará para personas naturales que empleen menos de dos trabajadores, los cuales seguirán obligados a efectuar los aportes de que trata este inciso.

PARÁGRAFO 1º. Los empleadores de trabajadores que devenguen más de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sean o no sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), seguirán obligados a realizar los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y los pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7 de la Ley 21 de 1982, los artículos 2 y 3 de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1 de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables.

PARÁGRAFO 2º. Las entidades sin ánimo de lucro no serán sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), y seguirán obligados a realizar los aportes

parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y las pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7 de la Ley 21 de 1982, los artículos 2 y 3 de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1 de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables”.

El artículo 25 establece la exoneración de aportes parafiscales al SENA y al ICBF para los sujetos pasivos de la contribución del CREE en relación con los trabajadores a su cargo que devenguen hasta diez salarios mínimos legales mensuales vigentes, así como la exoneración de aportes parafiscales al SENA, el ICBF y para seguridad social en salud para las personas naturales que empleen más de una persona con ingresos inferiores a diez salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En ese sentido, la disposición acusada tiene una relación directa con la materia tributaria, pues determina los sujetos pasivos del CREE, al establecer los topes máximos y mínimos de salarios para identificar a los contribuyentes, así como las excepciones para concurrir al pago de tal obligación.

De esta manera, aunque la disposición prevea la exoneración de aportes parafiscales en los pagos de seguridad social, para determinado grupo de personas, su objeto es regular una contribución. Así las cosas, la Corte considera que las comisiones terceras son competentes para legislar sobre tal materia, razón suficiente para declarar la exequibilidad del artículo 25 de la Ley 1607 de 2012, por los cargos propuestos.

#### Examen del artículo 30

“ARTÍCULO 30. El artículo 202 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 202. Definición. El régimen contributivo es un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y el empleador o la Nación, según el caso.”.

De conformidad con lo expuesto la Corte declarará su exequibilidad, pues, como se indicó, la disposición acusada al ampliar la definición del régimen contributivo no está haciendo otra cosa más que identificar un nuevo sujeto pasivo de la respectiva contribución.

#### Examen del artículo 31

“ARTÍCULO 31. Adiciónese un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993: PARÁGRAFO 4o. A partir del 1o de enero de 2014, estarán exoneradas de la cotización al Régimen Contributivo de Salud del que trata este artículo, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

El artículo 31 hace la adición de un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el que a su vez se refiere al monto y distribución de las contribuciones al régimen contributivo, lo que incluye definir aquello que corresponde asumir a los empleadores al respecto. El

parágrafo adicionado responde a lo regulado en el artículo 25 de la Ley 1607 de 2012 sobre exoneración de aportes parafiscales a cargo de los empleadores en el nuevo contexto de la contribución CREE, por lo cual tiene una naturaleza tributaria en tanto determina los sujetos pasivos de tal obligación. Así las cosas, será declarado exequible.

#### Examen del artículo 32

“ARTÍCULO 32. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, el cual quedará así:  
Artículo 16. De los recursos totales correspondientes a los aportes de nómina de que trata el artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. El SENA ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico.

PARÁGRAFO 1º. El Director del Sena hará parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Director de Colciencias formará parte del Consejo Directivo del SENA.

PARÁGRAFO 2º. El porcentaje destinado para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo de que trata este artículo no podrá ser financiado con recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)”.

El artículo 32 lo que realmente hace es agregar el parágrafo 2º al artículo 16 de la Ley 344 de 1996 con el fin de aclarar que los recursos provenientes de la contribución CREE no pueden financiar el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, lo cual tiene una relación sistémica con la creación de tal contribución, porque establece una restricción sobre la destinación del tributo, razón suficiente para que el trámite legislativo haya sido efectuado por las comisiones terceras que tienen a cargo el tema tributario. Por tanto, se declarará su exequibilidad, por el cargo propuesto.

#### Examen del artículo 36

“ARTÍCULO 36. Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas. La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes”.

El artículo 36 autoriza el gasto para cubrir el sostenimiento de las madres comunitarias y sustitutas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, bajo la denominación de beca, a cargo de esa entidad la cual debía obtener la respectiva partida presupuestal de los recursos provenientes del CREE a partir del 1º de julio de 2013.

Para analizar esta disposición legal, se hace necesario efectuar una interpretación sistemática del mismo junto con el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, el cual expone que la modificación sobre el mecanismo para captar recursos, se efectuará con base en un impuesto, levantando de hecho la parafiscalidad de tal contribución. “A partir del momento en que el Gobierno Nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) y, en todo caso antes del 1o de julio de 2013, el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) de que trata el artículo 20 de la presente ley se destinará a la financiación de los programas de inversión social orientada prioritariamente a beneficiar a la población usuaria más necesitada, y que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”.

En ese sentido, el legislador consideró que era necesario establecer los sujetos destinatarios del CREE, en este caso el ICBF, así como la manera en la cual debía ejecutar y gestionar los recursos que le correspondan de la referida contribución. Además de ello, estableció que debía formalizarse el trabajo de las madres comunitarias y para ello debía empezarse por reconocerles un salario mínimo mensual legal vigente, política que genera un conjunto de prestaciones a favor de aquel grupo de trabajadoras, a partir de la vigencia 2014.

Por tanto, como el artículo 36 diseña una política pública, a partir de los recursos generados por una contribución, en este caso el CREE, las Comisiones Terceras eran competentes para conocer del mismo, pues dentro de sus funciones cabe la de analizar el impacto de la medida tributaria, su destinación y su ejecución, que en este caso se traduce en la generación y formalización de empleo de las madres comunitarias.

Al respecto, es importante, precisar que contrario a lo expuesto en la demanda, el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, no regula temas de régimen salarial del servidor público, el cual corresponde a las comisiones séptimas del congreso, pues la disposición acusada señala de manera expresa que las madres comunitarias no son ni serán catalogadas como servidoras públicas.

En tanto, la materia tributaria es un aspecto transversal del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, la Sala concluye que la competencia recaía sobre las Comisiones Terceras del congreso, pues aunque en la norma demandada inevitablemente se afecten temas de seguridad social, es indiscutible que esto sucede con ocasión a la expedición de la reforma tributaria. Así las cosas, se declarará la exequibilidad del precepto demandado.

Examen de los artículos 178, 179 y 180

**“ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

**PARÁGRAFO 1º.** Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La

UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes.

ARTÍCULO 179. SANCIONES. La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso. || 1.- El aportante que omita la afiliación y/o vinculación y no pague los aportes al Sistema de la Protección Social en la fecha establecida para tal fin, deberá liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes de retardo, de acuerdo al número de empleados, la cual aumentará si el pago se realiza con ocasión de la notificación del Requerimiento para Declarar o la Liquidación Oficial proferidos por la UGPP, conforme a los siguientes porcentajes del valor del aporte mensual a cargo:

Rangos de

empleados

Sanción antes de

la notificación del requerimiento

para declarar

Sanción con la notificación del requerimiento

para declarar

Sanción con la notificación de

la liquidación

oficial

1-10

1,5%

3,0%

6,0%

11-30

2,0%

4,0%

8,0%

31-60

2,5%

5,0%

10,0%

61-90

3,0%

6,0%

12,0%

91-150

3,5%

7,0%

14,0%

>150

4,0%

8,0%

16,0%

Independientes

3,0%

12,0%

2. El aportante que corrija por inexactitud las autoliquidaciones de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, sin que medie Requerimiento de Información de la UGPP, deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 5% del mayor valor a pagar, que se genere entre la corrección y la declaración inicial. || Cuando la UGPP notifique el primer Requerimiento de Información, la sanción aumentará al 20%. || Cuando la UGPP notifique el Requerimiento para Corregir, la sanción aumentará al 35%.

Si la UGPP notifica Liquidación Oficial y determina el valor a pagar a cargo del obligado, impondrá sanción equivalente al 60% de la diferencia existente entre los aportes declarados y dejados de declarar.

3. Las personas y entidades obligadas a suministrar información a la UGPP, así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

4. Las administradoras del Sistema de la Protección Social que incumplan los estándares que la UGPP establezca para el cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, serán sancionadas hasta por doscientas (200) UVT.

PARÁGRAFO. Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.

ARTÍCULO 180. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA DETERMINACIÓN OFICIAL DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LA UGPP. Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro del mes siguiente a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se proferirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la interposición del recurso”.

El artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, se refiere a la competencia que tiene la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales en materia de seguridad social, en los casos que los obligados incurran en conductas omisivas o en inexactitudes.

Por su parte el artículo 179 establece las sanciones que debe imponer la UGPP por las conductas omisivas o inexactitudes en que incurran los obligados por contribuciones parafiscales de la seguridad social. Finalmente el artículo 180 establece el procedimiento aplicable por parte de la UGPP para la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y para la imposición de sanciones.

Las anteriores normas, en su conjunto, regulan asuntos tributarios relativos a la eficacia en el recaudo de las contribuciones parafiscales del sistema de seguridad social en salud. A juicio de esta Corte, las disposiciones acusadas no tienen como materia principal la seguridad social, sino el establecimiento de mecanismos para el cobro coactivo de obligaciones incumplidas por parte de las entidades encargadas de efectuar el referido recaudo.

De esta manera, las comisiones terceras son competentes para tramitar las leyes que garanticen el cumplimiento de los principios que gobiernan la materia tributaria. Esta Corte ha expuesto que los artículos 338 y 363 de la Constitución Política establecen, dichos principios así: de un lado, los de legalidad, certeza e irretroactividad (C.P. art. 338), y del

otro, los de equidad, eficiencia y progresividad (C.P. art. 366). La jurisprudencia constitucional, ha tenido la oportunidad de referirse a los mismos, fijando los criterios básicos que determinan su alcance y contenido.

Para efectos de este control sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, la Corte Considera pertinente estudiar los principios de legalidad y certeza. Con relación al primero, la Sentencia C-913 de 2011 señaló que los tributos requieren de una ley previa que los consagre y la competencia para imponerlos radica exclusivamente en los órganos plurales de representación política, particularmente en el Congreso de la República, quien está llamado a ejercerla de acuerdo con la Constitución Política. Tales presupuestos se encuentran debidamente acreditados en el caso de la Ley 1607 de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, en tanto su materia es la tributación y fue adoptada por un órgano plural, una vez cumplidos los debates en las comisiones terceras y en el Pleno de ambas corporaciones[33].

De otra parte, el principio de certeza consiste en que la norma que establece el tributo debe fijar con claridad y de manera inequívoca los distintos elementos que lo integran, esto es, que [l]os sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los tributos; exigencia que solo admite como excepción, la posibilidad de que la ley permita a las autoridades administrativas fijar la tarifa de las tasas y contribuciones, siempre y cuando en los mismos actos se haya previsto el sistema y el método para establecer los costos y los beneficios de los que depende la tarifa”[34]. En torno a este principio, ha explicado la Corte que el mismo se desconoce cuando la ley, al llevar a cabo la descripción del tributo, incorpora elementos particularmente vagos u oscuros, que hacen imposible determinar su verdadero alcance.

En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional observa que, si bien la norma establece unas competencias en cabeza de la UGPP, tal accionar tiene como finalidad dotar de eficacia las funciones que le fueron asignadas, esto es, el cobro de recursos de origen parafiscal. Por tanto, como la materia tributaria es transversal a los artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, esta Corporación considera que las Comisiones Terceras Permanentes del Congreso de la República, tenían la competencia para legislar sobre tal aspecto. Así las cosas, declarará la exequibilidad de las normas objeto de estudio, por los cargos analizados.

#### Examen del artículo 185

**“ARTÍCULO 185. DESTINACIÓN DE RECURSOS PARAFISCALES DESTINADOS A SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA. Adiciónese un parágrafo al artículo 68 de la Ley 49 de 1990:**

**PARÁGRAFO 4º.** Los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar en los fondos para el otorgamiento de subsidio familiar de vivienda, se regirán por las condiciones de focalización y distribución que establezca el Gobierno Nacional. Las Cajas de Compensación Familiar podrán transferir recursos del FOVIS a los patrimonios que constituya Fonvivienda junto con las Cajas de Compensación Familiar y otras entidades públicas o las entidades que determine el Gobierno Nacional, para que en forma conjunta con recursos del Gobierno Nacional se desarrollen programas de vivienda de interés prioritaria (sic.) dirigidos a los hogares con ingresos familiares de hasta dos (2) salarios

mínimos legales mensuales vigentes conforme a la normatividad vigente. Las condiciones para la asignación de los subsidios las reglamentará el Gobierno Nacional.

La vigencia de los subsidios familiares de vivienda que fueron otorgados por la caja de compensación familiar y que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no hubieren sido aplicados dentro del término de su vigencia, serán transferidos al Patrimonio Autónomo de que trata el presente artículo. Así mismo, para los próximos tres (3) años, los recursos de los Fondos de Vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, serán destinados a dicho patrimonio autónomo en los porcentajes y en las condiciones que determine el Gobierno Nacional atendiendo la composición poblacional”.

El artículo 68 de la Ley 49 de 1990 reglamenta el subsidio a la vivienda de interés social por parte de las cajas de compensación familiar a partir de un fondo que se financia con un porcentaje de los recaudos para subsidio familiar que las mismas reciban. El párrafo 4º, adicionado a tal artículo mediante el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012, tiene por objetivo precisar la destinación específica de esos recursos parafiscales destinados a subsidios de vivienda familiar mediante un concepto de focalización y de unión con recursos públicos del Gobierno Nacional para desarrollar programas de interés prioritario.

Se trata de una norma que responde al concepto de contribución parafiscal en la medida que las soluciones de vivienda deben cobijar prioritariamente a los trabajadores, como lo establece el artículo 68 de la Ley 49 de 1990. En ese sentido la norma analizada tiene relación intrínseca con la materia dominante de la Ley 1607 de 2012, en cuanto regula una característica esencial de las contribuciones parafiscales cuál es su destinación específica para el mismo sector de donde provienen los recursos tributados.

En este sentido, encuentra la Sala Plena que al ser un tema íntimamente relacionado con aspectos esenciales de una contribución parafiscal, las comisiones terceras permanentes eran competentes para llevar a cabo el primer debate del actual artículo 185 de la ley 1607 de 2012, razón por la cual la disposición acusada será declarada exequible, por el cargo propuesto.

3.5. Quinto Cargo: demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 33, 122, 123, 124 y 142 de la Ley 1607 de 2012, debido a la falta de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente para tramitar tales enunciados legislativos.

#### 3.5.1. Planteamiento del caso

El demandante advirtió que las normas objeto de censura vulneraron los artículos 6º, 142 y 157 de la Carta Política, comoquiera que su primer debate en el Congreso de la República se produjo en la Comisión Tercera Constitucional Permanente, la cual carecía de competencia para estudiar los asuntos regulados por las disposiciones legislativas accionadas.

De un lado, el artículo 33 de la Ley 1607 de 2012 organizó el régimen contractual de los negocios jurídicos que se celebran con cargo a los recursos destinados al ICBF, dineros que surgen del impuesto sobre la renta para la equidad -CREE-. Para el actor la materia descrita trata normas generales de la contratación administrativa, tema que la Ley 3a de 1992

asignó de manera privativa a la Comisión Primera Constitucional Permanente y no a su similar Tercera.

De otro lado, los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 1607 de 2012 regularon derechos involucrados en el procedimiento sancionatorio que nace del abuso en materia tributaria, disposiciones que debieron ser discutidas en la Comisión Primera Constitucional Permanente, dado que reglan aspectos relacionados con derechos, garantías y deberes de las personas. El ciudadano manifestó que los enunciados legislativos demandados tienen mayor vínculo con los derechos fundamentales que con los temas tributarios. En su parecer, la comisión tercera se extralimitó de sus funciones, al debatir las normas referidas. Lo propio ocurrió con el artículo 142 Ibídem, el cual establece la sanción de desestimación de la personalidad jurídica a las sociedades que pretendan defraudar a la administración tributaria, pues esas medidas puede afectar los derechos a la personalidad jurídica, a la asociación y el ejercicio de un cargo u oficio de los contribuyentes.

Para el actor ese vicio de competencia no quedó saneado con la decisión de los Presidentes del Senado y de la Cámara de enviar los Proyectos de Ley 166/2012 Senado y 134/2012 Cámara de Representantes a las respectivas Comisiones Terceras, porque la Ley 3a de 1992 impide que se asigne a una célula legislativa un asunto que expresamente reconoció a otra, tal como sucedió en el presente caso. Además reiteró que los Presidentes de las cámaras legislativas tenían vedado distribuir el estudio de la normatividad objeto de censura a la Comisión Tercera de acuerdo a su materia preponderante, en la medida que esa facultad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-025 de 1993.

### 3.5.2. Intervenciones

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Respecto del asunto ahora planteado se manifestó “[e]n el quinto cargo, el accionante argumenta que los artículos 33, 122, 123 y 124 de la ley 1607 de 2012 no cursaron su primer debate en la Comisión Primera Permanente, sino en la Tercera Permanente, cuando a criterio del actor han debido surtirlos en la primera y no en la tercera. Siendo que las disposiciones demandadas están en última relación con la contratación administrativa, los derechos, garantías y deberes, su curso natural ha debido ser el del debate a través de la Comisión Primera. Sin embargo, para el Instituto, este cargo debe ser resuelto en los mismos términos que el cargo cuarto, toda vez, que aunque no existe una proximidad tan estrecha como existe en los cargos primero y segundo, tampoco existe una irrazonabilidad en que el Presidente de la H. Cámara de Representantes hubiera dado trámite a las disposiciones demandadas a través de la Comisión Tercera Permanente. En consecuencia, la normativa es executable, bajo los mismos argumentos dados a la pretensión anterior”. - subrayado ausente en texto original-

Por esta razón considera que las disposiciones demandadas deben ser declaradas executables.

Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia mediante escrito que considera que “el cargo es completamente cierto en cuanto respecta al artículo 33 de la ley 1607 de 2012, pero abiertamente equivocado con relación a los artículos 122, 123, 124 y 142 de la Ley. La simple lectura de las normas permite apreciar que el primer artículo tiene que ver con la contratación administrativa y no con aspectos tributarios, en tanto que todos los demás artículos tienen que ver con un aspecto muy importante en el procedimiento de aplicación de las normas tributarias: brindarle a las autoridades de impuestos los instrumentos metodológicos que les permitan corregir el juicio de determinación de consecuencias jurídicas tributarias en aquellos casos en los cuales los destinatarios de las normas de manera consciente eluden los supuestos de hecho a los cuales normativamente se les ha asignado como consecuencia el nacimiento de la obligación tributaria”.

Otras intervenciones no se manifestaron in extenso respecto de este preciso artículo. Sin embargo, la totalidad de los intervinientes consideraron que los artículos 122, 123, 124 y 142 de la Ley 1607 de 2012 son constitucionales, porque establecen sanciones a los abusos tributarios, procedimiento que tiene relación directa con la administración tributaria y su competencia para sancionar los actos reprochables que afecten el fisco. Por ende, la Comisión Tercera tenía la atribución para regular las acciones negativas en materia tributaria.

Debe resaltarse que, en relación con el artículo 33 de la ley en comento, la mayoría de los intervinientes precisaron que los límites impuestos al régimen contractual del ICBF que utiliza los dineros del CREE cuenta con una proximidad al tema tributario, al punto que la asignación de esa disposición para que fuese debatido en la Comisión Tercera fue razonable. En contraste, la Universidad Externado de Colombia estimó que esa regulación debió ser debatida en la célula legislativa primera, toda vez que esa norma tiene que ver con contratación administrativa y no con aspectos tributarios.

### 3.5.3. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría General de la República, mediante escrito solicita que se declaren exequibles los artículos 33, 122, 123, 124, 142 de la Ley 1607 de 2012, pero únicamente en relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia.

Para el Ministerio Público el artículo 33 de la ley 1607 de 2012 es que regula el régimen contractual que debe aplicar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para ejecutar los recursos que reciba con cargo a la contribución CREE, por lo que debe declararse exequible.

De otra parte, el artículo 122 de la ley establece el concepto de abuso en materia tributaria el cual sustituye el contenido del artículo 869 del Estatuto Tributario; de otro lado, el artículo 123 de la misma ley reemplaza el contenido del artículo 869-1 del Estatuto Tributario, con el fin de establecer los supuestos que constituyen conducta de abuso en materia tributaria; y finalmente el artículo 124 de la ley 1607 de 2012 reemplaza el contenido del artículo 869-2 del Estatuto Tributario en las que establece las facultades de la Administración Tributaria en caso de abuso en materia tributario, por lo anterior se deben declarar exequibles.

#### 3.5.4. Solución al cargo planteado

En este estado de cosas, la Sala Plena reitera que debe determinar si en el trámite de los artículos objeto de censura se desconoció lo preceptuado por el artículo 142 de la Constitución, en tanto dichas disposiciones fueron tramitadas en la Comisión Tercera Permanente, y no por la Comisión Primera Permanente, que es la competente en materias de contratación administrativa y de derechos, garantías y deberes. A continuación se procederá a establecer si el cargo enunciado debe prosperar o no.

Para resolver el anterior problema jurídico es necesario precisar que la Ley 3a de 1992 señaló que la Comisión Primera debatirá sobre las siguientes materias “reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. Mientras, la Comisión Tercera dará trámite a los temas que se enuncian a continuación: “impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”

Se reitera que ante cargos de inconstitucionalidad como el que ahora se estudia, el Juez Constitucional debe evaluar si la distribución del trabajo legislativo fue razonable, para lo cual advertirá la correlación entre el tema que se atribuye a la comisión y la materia preponderante en el cuerpo normativo atacado. En el análisis descrito tendrá relevancia la finalidad del enunciado legislativo objeto de censura, debido al criterio material que rige la asignación de proyectos de ley en las comisiones constitucionales permanentes, según establece el artículo 152 de la Constitución y el criterio de especialidad de la Ley 3a de 1992.

#### Artículo 33

El artículo 33 de la Ley 1607 de 2013 estableció el

“Régimen contractual de los recursos destinados al ICBF. Con cargo a los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al ICBF se podrán crear Fondos Fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato y las demás clases de negocios jurídicos que sean necesarios. Para todos los efectos, los contratos que se celebren para la ejecución de los recursos del Fondo y la inversión de los mismos, se regirán por las reglas del derecho privado, sin perjuicio del deber de selección objetiva de los contratistas y del ejercicio del control por parte de las autoridades competentes del comportamiento de los servidores públicos que hayan intervenido en la celebración y ejecución de los contratos y del régimen especial del contrato de aporte establecido para el ICBF en la Ley 7ª de 1979, sus decretos reglamentarios y el Decreto-ley 2150 de 1995. El ICBF continuará aplicando el régimen especial del contrato de aporte. Así mismo, para los recursos ejecutados por el ICBF se podrán suscribir adhesiones, contratos o convenios tripartitos y/o multipartes con las

entidades territoriales y/o entidades públicas del nivel nacional y entidades sin ánimo de lucro idóneas”.

Para la Sala la norma ibídem organizó el régimen contractual que el ICBF debe utilizar al suscribir los negocios jurídicos que ejecuten los recursos recaudados a partir del impuesto CREE. Cabe acotar que esa contribución sustituyó los ingresos que recibían el ICBF y el SENA por concepto de los parafiscales provenientes de la nómina de los trabajadores, valores que fueron eliminados por la ley atacada. Por ello, es válido que el legislador establezca restricciones a la ejecución de recursos tan importantes para las entidades referidas.

El artículo demandado tiene la finalidad de proteger recursos que tienen destinación específica. Por eso, el Gobierno Nacional precisó que era de suma importancia salvaguardar tales dineros. “Estos recursos se constituirán como un Fondo Especial, en los términos del artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de tal manera que en virtud de su destinación no harán unidad de caja con los demás ingresos de la Nación, garantizándose así su apropiación en las leyes anuales de presupuesto para los fines por los cuales se constituye la mencionada renta. Adicionalmente, en caso de que el recaudo de estos recursos sea insuficiente para atender el desarrollo de los programas a cargo de estas entidades, se podrán destinar recursos adicionales provenientes del Presupuesto General de la Nación. De esta manera, para cada vigencia fiscal se aseguran los recursos para dar continuidad a los programas a cargo del ICBF y SENA, así como para financiar parcialmente el Sistema de Seguridad Social en Salud”[35].

Por su parte, la Ley 1607 de 2013 se interesó por reglar las cargas tributarias a través de su reorganización. Estas medidas tienen la meta de generar mayor empleo y disminuir la informalidad en el trabajo. El Ministro de Hacienda estimó que “el presente proyecto de reforma tributaria que se presenta al Honorable Congreso de la República, tiene como principal objetivo la generación de empleo y la reducción de la desigualdad. Para ello, esta propuesta busca mejorar la distribución de la carga tributaria, favoreciendo a los colombianos de menores ingresos, y facilitar la inclusión de la población más vulnerable a la economía formal. También mejora la competitividad de nuestras empresas, especialmente aquellas que utilizan intensivamente la mano de obra, para que continúen creando empleo”[36].

En ese contexto, el cuerpo legislativo en comento reguló la contribución CREE. Adicionalmente, en la exposición de motivos de la norma demandada, el Gobierno Nacional adujo que la creación de dicha contribución pretende disminuir la informalidad laboral aliviando los costos de los empleadores, sin que se vean afectados los ingresos de ICBF y del SENA. Así, “reconoce la importancia de que no se altere la prestación de los servicios por parte de las entidades mencionadas, ni el adecuado funcionamiento del sistema de salud, razón por la cual, en caso de que los recursos obtenidos a través del recaudo del CREE no sean suficientes para dicho fin, excepcionalmente, la financiación se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación” [37].

La creación de una contribución tiene correlación directa con la protección de los recursos producto de esos ingresos, debido a la destinación específica de los dineros, máxime

cuando éstos se encuentran dirigidos a atender la inversión social. El control a los recursos derivados del CREE es necesario para evitar que se vea afectada la financiación de entidades públicas a las cuales la reforma eliminó parafiscales directos. Se subraya que existe un vínculo entre la finalidad de la Ley 1607 de 2012 y artículo 33 del mismo cuerpo normativo, que consiste en que redistribuyen las cargas tributarias y reajustan los ingresos de algunas instituciones del Estado.

Por estas razones, para la Corte es razonable que el artículo demandado fuese tramitado en la Comisión Tercera, porque fija restricciones a ingresos del Estado que tuvieron su fuente en la reforma tributaria. A pesar de que la norma censurada puede tener relación con la contratación administrativa, es evidente su conexión sistemática y teleológica con la materia preponderante, lo que hace coherente su inclusión dentro de la Ley 1607 de 2012 y, por tanto, su trámite en primer debate por las comisiones terceras permanentes de cada cámara. Es más, al modificar la fuente de financiación de ciertos establecimientos públicos, verbigracia ICBF o SENA, el legislador tenía la obligación de sustituir dichos ingresos y de garantizar su protección con el fin de que esas instituciones no entraran en riesgo fiscal.

Por consiguiente, el artículo 33 demandado es constitucional en la medida que la asignación que realizó el Presidente de la Cámara y Senado a la Comisión Tercera para el estudio del proyecto resulta una decisión que se aprecia como razonable. Ello, porque la restricción en la contratación administrativa en los contratos celebrados con cargo a los recursos del CREE tiene relación con la materia preponderante y la finalidad de la Ley 1607 de 2012, que responde a la redistribución de cargas tributarias, así como a las consecuencias derivadas de esos cambios.

Artículos 122, 123, 124 y 142

Los artículos 122, 123, 124 y 142 consignaron formas de lucha contra la evasión fiscal estableciendo: i) el concepto de conductas abusivas en materia tributaria; ii) las causales que constituyen esas acciones lesivas, al igual que señalando el órgano competente para conocer de dichos actos; iii) el trámite de ese procedimiento sancionatorio; iv) la facultad de las autoridades para actuar frente a las acciones lesivas para la administración tributaria; y v) las sanciones producto de la conducta reprochada.

“Artículo 122. Adiciónese el artículo 869 del Estatuto Tributario:

Artículo 869. Abuso en materia tributaria. Constituye abuso o conducta abusiva en materia tributaria, el uso o la implementación, a través de una operación o serie de operaciones, de cualquier tipo de entidad, acto jurídico o procedimiento, tendiente a alterar, desfigurar o modificar artificialmente los efectos tributarios que de otra manera se generarían en cabeza de uno o más contribuyentes o responsables de tributos o de sus vinculados, socios o accionistas o beneficiarios reales definidos de conformidad con el artículo 6.1.1.1.3 del Decreto número 2555 de 2010 o las normas que lo modifiquen o lo sustituyan, con el objeto de obtener provecho tributario, consistente entre otros, en la eliminación, reducción o diferimiento del tributo, el incremento del saldo a favor o pérdidas fiscales y la extensión de beneficios o exenciones tributarias, sin que tales efectos sean el resultado de un propósito comercial o de negocios legítimo y razonable que fuere la causa principal para el uso o implementación de la respectiva entidad, acto jurídico o procedimiento.

No se entenderá que existe abuso cuando el contribuyente se acoja, mediante el cumplimiento de los requisitos pertinentes, a beneficios expresamente consagrados en la ley, sin el uso para tal efecto, de mecanismos, procedimientos, entidades o actos artificiosos.

El fraude a la ley con propósitos tributarios, constituye abuso en materia tributaria.

Cuando, en los casos que involucran a personas jurídicas u otras entidades, y a personas naturales propietarias o usufructuarias de un patrimonio líquido por un valor igual o superior a ciento noventa y dos mil (192.000) UVT la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales pruebe plenamente la ocurrencia de 3 o más de los supuestos que se enuncian en el artículo 869-1 del Estatuto Tributario, el cuerpo colegiado o comité al que se refiere el párrafo de este artículo podrá conminar al contribuyente para que, en ejercicio del derecho de defensa, controvierta la ocurrencia de dichos supuestos, o que pruebe cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. La respectiva operación contaba con un propósito comercial o de negocios legítimo principal frente a la mera obtención del beneficio tributario definido de conformidad con el presente artículo.

2. El precio o remuneración pactado o aplicado está dentro del rango comercial, según la metodología de precios de transferencia, aun cuando se trate de partes vinculadas nacionales.

Si el contribuyente o responsable aportare el respectivo estudio de precios de transferencia como prueba de conformidad con lo aquí establecido, para efectos de controvertir dicha prueba la Administración Tributaria deberá iniciar el proceso correspondiente para el cuestionamiento técnico de dicho estudio a través de los procedimientos expresamente establecidos por la ley para tal efecto.

Parágrafo. La decisión acerca de la existencia de abuso deberá ser adoptada por un cuerpo colegiado o comité, conforme lo establezca el reglamento, del cual forme parte el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Director de Gestión de Fiscalización, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Superintendente de la Superintendencia a la que corresponda la inspección, vigilancia y control de la entidad y el Procurador General de la Nación. Los funcionarios que conformen el cuerpo colegiado o comité a que se refiere esta disposición deberán en todo momento someter sus actuaciones al espíritu de justicia consagrado en el artículo 683 del Estatuto Tributario, no pudiendo exigirle al contribuyente más de aquello que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación.

Artículo 123. Adiciónese el artículo 869-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así: Artículo 869-1. Supuestos para la aplicación del artículo 869 del Estatuto Tributario. Los siguientes son los supuestos a los que se refiere el artículo 869 del Estatuto Tributario:

1. La respectiva operación o serie de operaciones se realizó entre vinculados económicos.
2. La respectiva operación o serie de operaciones involucra el uso de paraísos fiscales.

3. La respectiva operación o serie de operaciones involucra una entidad del régimen tributario especial, una entidad no sujeta, una entidad exenta, o una entidad sometida a un régimen tarifario en materia del impuesto sobre la renta y complementarios distinto al ordinario.

4. El precio o remuneración pactado o aplicado difiere en más de un 25% del precio o remuneración para operaciones similares en condiciones de mercado.

5. Las condiciones del negocio u operación omiten una persona, acto jurídico, documento o cláusula material, que no se hubiere omitido en condiciones similares razonables comercialmente si la operación o serie de operaciones no se hubieran planeado o ejecutado con el objeto de obtener de manera abusiva para el contribuyente o sus vinculados el beneficio tributario de que trata el presente artículo.

Artículo 124. Adiciónese el artículo 869-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así: Artículo 869-2. Facultades de la administración tributaria en caso de abuso. En el evento de presentarse abuso en los términos del artículo 869 de este Estatuto, la Administración Tributaria tendrá la facultad de desconocer los efectos de la conducta constitutiva de abuso y recharacterizarlos o reconfigurarlos como si la conducta abusiva no se hubiere presentado. En este sentido, podrá la Administración Tributaria expedir los actos administrativos correspondientes en los cuales proponga y liquide los impuestos, intereses y sanciones correspondientes a los contribuyentes o responsables del tributo o a sus vinculados y adicionalmente, a quienes resulten responsables solidaria o subsidiariamente por los mismos e iniciar los procedimientos aplicables de conformidad con el Estatuto Tributario. Dentro de las facultades mencionadas, podrá la Administración Tributaria remover el velo corporativo de entidades que hayan sido utilizadas o hayan participado, por decisión de sus socios, accionistas, directores o administradores, dentro de las conductas abusivas. La Administración Tributaria deberá motivar expresa y suficientemente las decisiones adoptadas conforme al presente artículo en el requerimiento especial, el emplazamiento para declarar, el pliego de cargos y las liquidaciones de aforo o de corrección, conforme fuera el caso. La motivación de que trata este artículo deberá contener la expresa y minuciosa descripción de los hechos, actos u omisiones que constituyen la conducta abusiva, las pruebas en que se funda la administración respecto de tales hechos, actos u omisiones y la referencia expresa a la valoración de las pruebas que haya presentado el contribuyente para desvirtuar la conducta abusiva. Para todos los efectos del presente artículo, se dará plena y cabal aplicación a las disposiciones y principios en materia procedimental y probatoria pertinentes.

Para los efectos del artículo 869 de este Estatuto, con el objeto de garantizar la oportunidad del contribuyente o responsable del impuesto de suministrar las pruebas para desvirtuar la existencia de la conducta abusiva, la Administración Tributaria, previamente a la expedición de cualquier acto administrativo en el cual proponga o liquide tributos, intereses o sanciones, mediante solicitud escrita y en la cual se haga referencia al artículo 869 de este Estatuto, requerirá al contribuyente para que suministre las pruebas correspondientes y presente sus argumentos, dentro de un plazo que no podrá ser inferior a un mes.

Artículo 142. Adiciónese el artículo 794-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así: Artículo

794-1. Desestimación de la personalidad jurídica. Cuando se utilice una o varias sociedades de cualquier tipo con el propósito de defraudar a la administración tributaria o de manera abusiva como mecanismo de evasión fiscal, el o los accionistas que hubiere realizado, participado o facilitado los actos de defraudación o abuso de la personalidad jurídica de la sociedad, responderán solidariamente ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. La declaratoria de nulidad de los actos de defraudación o abuso, así como la acción de indemnización de los posibles perjuicios que se deriven de los actos respectivos serán de competencia de la Superintendencia de Sociedades, mediante el procedimiento verbal sumario. El Director Nacional de los Impuestos y Aduanas tendrá legitimación para iniciar la acción de que trata el presente artículo. Así mismo, podrá delegar en el funcionario o funcionarios de la DIAN que estime necesarios para que presenten la demanda correspondiente e impulsen el proceso mediante las actuaciones a que haya lugar.

En cualquier caso en que la DIAN tenga indicios de la existencia de una defraudación fiscal para la cual se hubiere empleado una o varias sociedades, solicitará y practicará las pruebas a que haya lugar, de manera tal que pueda iniciarse la demanda de desestimación de la personalidad jurídica correspondiente. Dichas pruebas pueden ser controvertidas por los contribuyentes en los plazos y dentro de los procedimientos establecidos en la ley para tal efecto.

En los términos del artículo 590 del Código General del Proceso, admitida la demanda el Superintendente podrá decretar, de oficio o a petición de la DIAN, todas las medidas cautelares que considere pertinentes.”

Para esta Corporación las normas demandadas y citadas tienen la finalidad de luchar contra las conductas lesivas para la administración tributaria, en tanto prevén mecanismos para enfrentar a quienes evaden el pago de tributos. Este propósito se hace aun más evidente, si se aprecia en qué capítulos del Estatuto Tributario se incluyen las disposiciones acusadas. Los artículos 122, 123 y 124 de la Ley 1607 de 2012 hacen parte del capítulo VI que se denomina normas anti-evasión. La disposición correspondiente al artículo 142 conforma el capítulo VIII que recopiló las sanciones y los procedimientos a las conductas que defraudan al Estado o que sean abusivas en materia tributaria. Así mismo, las normas reglaron un procedimiento que pretende garantizar los derechos de los ciudadanos inmersos en los tramites anti-evasión, verbigracia el debido proceso.

En similar sentido, para la Ley 1607 de 2012 el propósito de evitar la evasión fiscal de los contribuyentes o los actos abusivos en materia fiscal se encuentra directamente ligado a los objetivos de la reforma, que consistieron en: i) disminuir la informalidad laboral; y ii) promover un sistema tributario progresivo. El vínculo que existe entre las metas de la reforma y la lucha contra los actos lesivos para la administración tributaria se concreta en que esas medidas son necesarias para que el Estado aumente sus ingresos. Además “tener un sistema tributario en el que la elusión es la norma para algunos tipos de impuestos es nocivo para la percepción de justicia que tiene la sociedad”[38].

En la exposición de motivos, el Gobierno Nacional precisó que “En relación con las normas antiabuso, esta propuesta de reforma incluye diversos mecanismos de control del abuso

destinados a aumentar el recaudo y fortalecer la cultura de cumplimiento tributario. Para que el sistema tributario realmente tenga posibilidades efectivas de combatir las prácticas abusivas, especialmente aquellas que son más sofisticadas, se requiere que las autoridades administrativas y judiciales puedan cuestionar la validez de transacciones que no tienen propósitos de negocios distintos a la reducción de impuestos. Con esto en mente, se propone introducir al Estatuto Tributario una cláusula general antiabuso (GAAR). Actualmente, la Administración no cuenta con suficientes facultades para fiscalizar los casos de abuso o fraude a la ley tributaria. En la mayoría de países, el mecanismo seleccionado para controlar el abuso consiste en la adopción de una cláusula general antiabuso que permite la fiscalización a partir de hipótesis en las que se le pide al contribuyente, mediante la inversión de la carga de la prueba, que demuestre que sus operaciones, actos y demás fueron hechos con un propósito de negocios, distinto al mero ahorro de impuestos. En línea con esta tendencia, se propone que los funcionarios de la Administración Tributaria puedan desconocer cualquier entidad, operación o acto jurídico de manera total o parcial, siempre que quede probado que hubo abuso por parte del contribuyente. Los funcionarios podrán así mismo reclasificar, recharacterizar o recalificar la entidad, operación o acto jurídico de que se trate, de acuerdo con la naturaleza que hubiese tenido de no haber existido el abuso”[39].

La Corte concluye que en el caso sub-examine se presenta una correlación entre la finalidad de las normas demandadas y la Ley 1607 de 2012, por lo que era perfectamente razonable que fueran incluidas en un proyecto que regula materias tributarias y, por consiguiente, que fueran debatidas por las Comisiones Terceras Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

No se desconoce que los artículos 122, 123, 124 y 142 del cuerpo normativo en comento abordan tangencialmente algunos temas que están relacionados con los derechos y garantías de las personas. Sin embargo, tienen preponderancia evidente los aspectos fiscales, tributarios, administrativos y económicos que en éstos se regulan, con los que, se reitera, se pretender evitar conductas lesivas a la administración tributaria.

Por consiguiente, las disposiciones legislativas censuradas son constitucionales, en la medida que la asignación del proyecto de ley a la Comisión Tercera para debatiera tales normas fue razonable.

Con relación al cargo quinto presentado por el actor, la Corte concluye que en virtud de la discrecionalidad autorizada por el legislador frente a la escogencia de la Comisión Constitucional competente, en el presente asunto, no se quebrantó precepto constitucional alguno, puesto que el trámite de aprobación de los artículos 33, 122, 123, 124 y 142 de la Ley 1607 de 2012 fue adelantado por una Comisión competente para conocer de las materias dominantes de ese cuerpo normativo, por lo que las disposiciones por esta razón acusadas serán declaradas exequibles.

3.6. Cargo sexto: inexequibilidad de los cargos 36, 151, 152, 153, 154, 155, 185, 189, 190, 191 de la Ley 1607 de 2012, porque considera que vulnera el principio de unidad de materia

3.6.1. Planteamiento del cargo

El demandante solicita que se declare la inexecutable de los artículos 36, 151, 152, 153, 154, 155, 185, 189, 190, 191 de la Ley 1607 de 2012, por considerar que desconocen el principio de unidad de materia.

#### Aclaración previa

El cargo por vulneración del principio de unidad de materia en contra de algunos de los artículos ahora -nuevamente- demandados en el sexto cargo, fue objeto de estudio por parte de la Corte en cargos anteriores, en los cuales, al resolver lo relativo al principio de especialidad atendiendo al criterio de la finalidad de las normas, se hizo referencia a la relación -sistemática o teleológica- del tema tratado en dichas disposiciones con el tema nuclear de la ley 1607 de 2012. Por esta razón, se remitirá al tratamiento que sobre el asunto se hizo en los siguientes casos:

- i. Artículos 151, 152, 153, 154 y 155 en el cargo tercero; y
- ii. Artículos 36 y 185 en el cargo cuarto.

En razón a ello, se estudiarán, únicamente, los preceptos que no han sido objeto de análisis, esto es, artículos 189, 190 y 191 de la Ley 1607 de 2012.

#### 3.6.2. Intervenciones

##### Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En opinión del Instituto “el artículo 189 carece de conexidad con la ley 1607 de 2012, dado que regula aspectos que no son de sustancia tributaria sino de materias crediticias y financieras y, por lo tanto, es inexecutable. La desconexión con la materia tributaria se hace tan evidente, que el mismo artículo 189 hace referencia a la ley 1328 de 2009 (concretamente al literal g del artículo 5, norma por la cual se dictan disposiciones en materia financiera, de seguros y del mercado de valores, e incorpora el régimen de protección del consumidor financiero. Lo que pretende regular el mencionado artículo versa sobre la extensión de la posibilidad de realizar pagos anticipados de créditos a entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, norma que desde ninguna óptica tiene relación con la materia tributaria”.

Respecto al artículo 190, que regula materias relacionadas con el catastro, y concretamente define lineamientos relativos al índice de catastros descentralizados, el Instituto encuentra “que la norma tiene relación temática con aspectos tributarios territoriales, por cuanto para determinar estos catastros el incremento en el avalúo comercial de los predios se permite la posibilidad de discriminar por uso y estrato como puede hacerse a nivel nacional. Por lo anterior, el ICDT considera que es executable”.

Finalmente, en relación con el artículo 191 considera que esta disposición “se limita a otorgar funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio para la realización de estudios sobre los niveles de competencia y de existencia de fallas de mercado en los mercados atendidos por las entidades financieras. No solamente se encuentra descontextualizado el hecho de otorgar competencias a una entidad dentro de una norma tributaria, sino que adicionalmente, el artículo infringe la normativa constitucional dado que

las funciones que se le pretenden otorgar a la Superintendencia de Industria y Comercio están relacionadas con temáticas financieras y de competencia, y no relativas a la tributación. Es, por lo tanto, inexecutable”.

Universidad Externado de Colombia

Para la Universidad, “desde un punto de vista de la coherencia temática, no se entiende qué relación guarda con ese contenido lo regulado en los artículos 190 y 191 de la Ley 1607 de 2012. El primero está relacionado con la descentralización del catastro y la actualización de los avalúos catastrales de bienes de conservación y el segundo le imparte una instrucción a la Superintendencia de Industria y Comercio para que se encargue de realizar estudios de mercado financiero para determinar el nivel de competencia que existe entre esa clase de entidades. Ninguna de esas normas tiene una conexidad directa con cuestiones tributarias sino que corresponden a ámbitos normativos diferentes a la regulación de la manera como se debe cumplir con el deber de contribuir establecido en el numeral noveno del artículo 95 de la Constitución”.

Por esta razón, solicitan declarar la inexecutable de las dos disposiciones referidas.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El representante del Ministerio sostuvo que, en lo referido a los artículos 185, 189, 190 y 191, “es clara la conexidad temática de estas disposiciones con las distintas modificaciones tributarias a los regímenes de vivienda y subsidio de vivienda, modificaciones al régimen crediticio, reajustes de los índices y reajuste de catastros que se aplican respecto de la base gravable de tributos nacionales y territoriales, y los estudios de competencia o fallas de mercado por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, materia conexa al régimen de precios de transferencia regulado en el Estatuto Tributario, y demás modificaciones a las normas tributarias vigentes contenidas en la Ley 1607”.

3.6.3. Concepto del Ministerio Público

Teniendo en cuenta la reglamentación del derecho del consumidor financiero para realizar “en forma total o parcial pagos anticipados de las cuotas o saldos en toda operación de crédito en moneda nacional sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago (contenido en el literal g) del artículo 5 de la Ley 1328 de 2009, en su forma adicionada mediante el artículo 1 de la Ley 1555 de 2012)”;

es así que el artículo 189 de la ley 1607 de 2012, lo que hace es ampliar este derecho de pagos anticipados a todas las operaciones de crédito en moneda nacional de las entidades que estén vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, teniendo en cuenta lo anteriormente referido, se demuestra que no hay relación con la materia de ley 1607 de 2012, “que es contributiva”, por lo que debe declararse inexecutable.

A renglón seguido el artículo 190 de la misma ley establece un índice de valoración diferencial para los catastros descentralizados; en cuanto los catastros son la base para el

cobro del impuesto predial, el artículo 190 debe declararse exequible.

Finalmente el artículo 191 de la ley 1607 de 2012 expresa que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene la función de realizar estudios de competencia y la existencia de fallas en el mercado con el objeto de determinar los niveles atendidos por las entidades financieras. Por lo anterior se manifiesta que no hay concordancia con la ley 1607 de 2012, “que es contributiva”, por lo que debe declararse inexecutable.

#### 3.6.4. Solución al cargo planteado

##### Artículo 189

“ARTÍCULO 189. Las disposiciones consagradas en el literal g) del artículo 5 de la Ley 1328 de 2009, también serán aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

PARÁGRAFO. La posibilidad de pago anticipado de los créditos especificados en el presente artículo, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley”.

El literal g) del artículo 5 de la Ley 1328 de 2009[40], en su forma adicionada mediante el artículo 1 de la Ley 1555 de 2012, consagra el derecho del consumidor financiero a efectuar en forma total o parcial pagos anticipados de las cuotas o saldos en toda operación de crédito en moneda nacional sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.

El artículo 189 de la Ley 1607 de 2012 amplía este derecho de pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional a las entidades del sector de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia.

La materia regulada, como lo sostienen el Instituto de Derecho Tributario, la Universidad Externado de Colombia y el Ministerio Público, no tiene ninguna relación de conexidad con el tema central de la Ley 1607 de 2012, que es el contributivo, pues a juicio de la Corte, permitir que los acreedores paguen de manera anticipada sus créditos no guarda relación de tipo lógico, sistemático, teleológico o causal con los asuntos tributarios, razón por la cual no presenta unidad de materia con el resto de disposiciones contenidas en la ley 1607 de 2012.

Por tal razón el artículo 189 de la ley 1607 de 2012 será declarado inexecutable.

##### Artículo 190

Con relación al artículo 190 de la Ley 1607 de 2012, la Corte estima que la norma accionada guarda una conexidad temática y teleológica con la materia preponderante de la reforma tributaria.

El artículo estableció que

“Artículo 190. Índice Catastros Descentralizados. Los catastros descentralizados podrán contar con un índice de valoración diferencial, teniendo en cuenta el uso de los predios:

residencial (por estrato), comercial, industrial, lotes, depósitos y parqueaderos, rurales y otros. Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determinen y publiquen los catastros descentralizados en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria que utilicen, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal del ente territorial, o quien haga sus veces. Parágrafo. El artículo 3° de la Ley 601 de 2001 será aplicable a todas las entidades territoriales que cuenten con catastros descentralizados”.

La norma citada regula el índice de valoración diferencial para los catastros del nivel descentralizado, materia determinante para que las entidades territoriales establezcan la base del cobro de uno de sus ingresos más importantes, el impuesto predial. De hecho, el enunciado legislativo objeto de censura desarrolla la función catastral del Estado, la cual ha sido entendida como “una función pública desarrollada por autoridades públicas encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país según la normatividad que para el efecto se expida”[41]. Por tanto, la correlación entre el artículo 190 y la Ley 1607 es evidente, dado que trata la forma de cobro ingresos tributarios endógenos de las entidades territoriales.

La Sala resalta que la función de los catastros responde “a los inventarios o censos, debidamente actualizados y clasificados, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, a fin de obtener su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”[42] -negrilla ausente en texto original-. Por tanto, la valoración diferencial de los catastros permite que se realice el censo de bienes en un territorio determinado con fines de tributación. “[E]l proceso de formación catastral pretende conseguir la información de un predio en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico mediante el avalúo de la formación catastral, para las zonas homogéneas geoeconómicas según los valores unitarios que determinen las autoridades catastrales tanto para las edificaciones como para los terrenos, y culmina con la resolución que, de un lado, ordena la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y, de otro, establece que el proceso de conservación se inicia al día siguiente a partir del cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo”[43].

Por consiguiente, la norma demanda es constitucional por el cargo de unidad de materia, en la medida que tiene relación temática y teleológica con la materia preponderante de la Ley 1607 de 2012, la cual responde a regulación de las cargas tributarias.

#### Artículo 191

ARTÍCULO 63-1. La Superintendencia de Industria y Comercio, estará encargada de elaborar un estudio que tendrá como objeto determinar el nivel de competencia y la existencia o no de fallas en los mercados relevantes, atendidos por las entidades financieras. Los resultados de dicha evaluación serán presentados semestralmente al Gobierno Nacional y al Congreso de la República”.

El artículo 191 ibídem establece la función en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio de elaborar estudios para determinar el nivel de competencia y la existencia de fallas en los mercados relevantes atendidos por las entidades financieras.

Para la Sala, el tema carece de cualquier tipo de conexión con la materia preponderante en la ley 1607 de 2012. En efecto, tal y como ocurre con la materia regulada en el artículo 189, la norma que ahora se estudia trata materias de naturaleza financiera, como son los aspectos relativos a los mercados que son atendidos por las entidades financieras, sus posibles fallas y la forma de determinar su existencia.

Ninguna de estas materias presenta conexión siquiera mediata con alguno de los aspectos tributarios que son regulados a lo largo de la ley 1607 de 2012.

En este sentido, la Sala está en pleno acuerdo con el concepto rendido por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en el que se manifestó que el artículo ahora estudiado “[n]o solamente se encuentra descontextualizado el hecho de otorgar competencias a una entidad dentro de una norma tributaria, sino que adicionalmente, el artículo infringe la normativa constitucional dado que las funciones que se le pretenden otorgar a la Superintendencia de Industria y Comercio están relacionadas con temáticas financieras y de competencia, y no relativas a la tributación”.

Por esta razón, encuentra la Sala que el artículo 191 de la ley 1607 de 2012 desconoce el principio de unidad de materia, en cuanto regula un asunto de marcada naturaleza financiera, en el contexto de una ley de contenido tributario, por lo que no queda otra opción a la Sala Plena que declarar su contradicción con la exigencia prevista en el artículo 158 de la Constitución.

Con base en los fundamentos antes anotados, se declarará exequible el artículo 190 de la ley 1607 de 2012, e inexecutable los artículos 189 y 191 del mismo cuerpo normativo.

## Síntesis

El actor presentó seis cargos de inconstitucionalidad contra la ley 1607 de 2012.

El primer cargo se dirigió contra la totalidad de la ley, por un presunto vicio procedimental, consistente en la falta de publicación del proyecto de ley iniciativa del Gobierno. La vulneración se habría tenido ocasión debido a que, una vez se había presentado y publicado el proyecto presentado, el Gobierno sometió a consideración de las comisiones constitucionales permanentes otro proyecto nuevo, sin que esta segunda versión hubiere sido publicada. La Corte consideró que no le asistía razón al demandante, por cuanto lo que el accionante denominó “segunda versión” del proyecto de ley, correspondió a modificaciones que i) el Gobierno está autorizado a presentar; ii) las mismas se incorporaron en el informe de ponencia que se presentó para el primer debate conjunto de los miembros de las respectivas Comisiones Permanentes de Senado y Cámara de Representantes; y iii) dicho informe fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de que tuviera lugar el primer debate, tal y como exigen las normas del Reglamento del Congreso que regulan el tema. Por consiguiente, la Sala no encontró que, desde el punto de vista formal o sustancial, se haya desconocido el principio de publicidad salvaguardado por el numeral primero del artículo 157 de la Constitución.

En los cargos segundo, tercero, cuarto y quinto el accionante, utilizando la misma estructura argumentativa, señaló la ocurrencia de un presunto vicio procedimental porque

ciertos artículos de la ley i) trataban temas diferentes al tema tributario -unidad de materia- ; ii) habían sido debatidos por Comisiones Constitucionales Permanentes que no eran las competentes, en virtud de la asignación temática que realiza el párrafo 2º del artículo 2º de la ley 3ª de 1992 -principio de especialidad en la asignación de un proyecto a una determinada comisión constitucional permanente, que el actor denominó principio de consecutividad-. La separación de los cargos por parte del accionante tuvo como fundamento la materia que presuntamente era común al grupo de disposiciones demandadas en cada uno de ellos.

Respecto de los artículos 20 -párrafos 1º, 2º y 3º-, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 69, 71, 72, 122, 123, 124, 142, 167 -párrafos 3º y 4º-, 172, 178, 179, 180, 185, 190, y 196 de la ley 1607 de 2012 la Sala concluyó que su incorporación en la ley 1607 de 2012 -que tiene como tema central la regulación de aspectos tributarios- no vulnera ni i) el principio de unidad de materia -artículo 158 de la Constitución-; ni ii) el principio de especialidad de la comisión constitucional permanente que le dio trámite al primer debate -párrafo 2º del artículo 2º de la ley 3ª de 1992-. Esto por cuanto en cada caso se encontró que existía algún aspecto que relacionaba el tema por ellos tratado con el núcleo temático objeto de regulación por la ley 1607 de 2012, y que, por tanto, su trámite por parte de las Comisiones Terceras Permanentes de Senado y Cámara de Representantes no estaba en contra de ninguna exigencia de rango constitucional.

Por el contrario, se declarará la inexecutable de los artículos 151, 152, 153, 154, 155, 189 y 191 de la ley 1607 de 2012, en cuanto regulan materias distintas a la que es preponderante en el mencionado cuerpo normativo, no existiendo en ninguno de estos casos relación ni sistemática, ni teleológica, ni causal, ni lógica con la materia tributaria regulada por la ley 1607 de 2012.

## VII. DECISIÓN

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

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la ley 1607 de 2012 por el cargo relativo a la falta de publicación del proyecto presentado al Congreso de la República.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES por los demás cargos analizados los artículos 20 -párrafos 1º, 2º y 3º-, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 69, 71, 72, 122, 123, 124, 142, 167 -párrafos 3º y 4º-, 172, 178, 179, 180, 185, 190 y 196 de la ley 1607 de 2012

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 151, 152, 153, 154, 155, 189 y 191 de la ley 1607 de 2012.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-465/14

PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA-Principio de publicidad (Aclaración de voto)/PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA-Publicación del texto antes del primer debate (Aclaración de voto)

PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA Y PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Principio de unidad de materia (Aclaración de voto)/PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA Y PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Principio de especialidad (Aclaración de voto)/PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA Y PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Trámite en Comisiones Terceras de las cámaras (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-9768

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 1607 de 2012.

Accionante: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Aclaro el voto con el debido respeto, para hacer dos precisiones.

De un lado, comparto la solución del primer cargo de la demanda, atinente a una supuesta violación del principio de publicidad. En efecto, se puede observar que el texto discutido en las Comisiones fue publicado previamente, junto con el informe de ponencia, en la Gaceta 829 del 22 de noviembre de 2012. Conviene precisar esto, pues por un error mecanográfico la sentencia dice que la ponencia se publicó en la “Gaceta 829 del 22 de noviembre del 2013” (sic), con lo cual pareciera que se publicó con posterioridad a los debates, hecho que sería contradictorio con el principio de publicidad. La precisión indicada permite por lo tanto advertir que, con la publicación del texto antes del primer debate, se satisfizo con suficiencia el principio de publicidad del procedimiento legislativo (Ley 5 de 1992, art.157).

De otro lado, destaco lo siguiente en cuanto al alcance del control sobre los artículos 151, 152, 153, 154 y 155 de la Ley 1607 de 2012. Si bien en un segmento de esta sentencia queda claro que dichas normas se declaran inexecutable por vulnerar el principio de unidad de materia (CP art 158), hacia el final de la providencia, cuando se decide el cargo sexto de la acción pública, parece decirse también que en este fallo se analizó igualmente si era constitucional que disposiciones con ese contenido iniciaran su trámite en las Comisiones Terceras de ambas Cámaras. En efecto, al abordar el estudio del cargo sexto, el cual se dirigía –como el cargo tercero– contra los artículos citados, esta sentencia dice que no es necesario examinar la unidad de materia, por cuanto esta ya se había evaluado, también, “al resolver lo relativo al principio de especialidad”; es decir, lo atinente a la especialidad de

las Comisiones donde comenzó su trámite legislativo. Así, podría quedar la impresión de que, además del problema de unidad de materia, en este fallo se definió si normas como los artículos 151, 152, 153, 154 y 155 de la Ley 1607 de 2012, referidas a la contratación administrativa en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pueden iniciar su trámite en las Comisiones Terceras de las cámaras. No obstante, en realidad ese problema, aunque fue planteado en la acción pública, no se abordó en esta ocasión, por haberse constatado previamente una infracción al principio de unidad de materia.

En los anteriores términos aclaro el voto.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA EN LEY 1607 DE 2012-Vicio de trámite insubsanable durante su aprobación en el Congreso (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY-Requisitos (Salvamento parcial de voto)/PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Modificación hacía necesaria una nueva publicación (Salvamento parcial de voto)

NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA-Diferencia entre publicación de proyecto de ley y publicación de la ponencia (salvamento parcial de voto)

NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA-Afectación de los principios de publicidad, participación y transparencia democrática al no publicar la nueva versión de proyecto de ley (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Manifestación de los principios democrático y de representación popular (Salvamento parcial de voto)

NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA-Falta de una nueva publicación del proyecto de ley es contraria a la Constitución (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-9768

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1607 de 2012.

Accionante: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, me permito manifestar mi salvamento parcial de voto en relación con lo decidido por la Sala Plena en el asunto de la referencia.

En mi concepto, la Corte ha debido declarar inexecutable la totalidad de la ley 1607 de 2012, porque durante su aprobación en el Congreso se incurrió en un vicio de trámite insubsanable.

Es necesario recordar que con posterioridad a la prestación del proyecto y su publicación en la Gaceta del Congreso -como lo exige el artículo 157-1 de la Constitución[44]-, el Gobierno presentó una “nueva versión” que modificaba 102 artículos e incluía 48 normas que no habían sido inicialmente propuestas. Considero que esta modificación fue de tal entidad, en términos cualitativos y cuantitativos, que hacía necesaria una nueva publicación del proyecto, cosa que nunca ocurrió.

La mayoría sostuvo que esas modificaciones fueron integradas y divulgadas en el informe de ponencia para primer debate, lo que bastaba para cumplir con la exigencia anotada. Sin embargo, la publicación del proyecto a la cual se refiere el artículo 157-1 de la Constitución es diferente de la del informe de ponencia (art. 156 de la ley 5 de 1992[45]), ya que se trata de etapas diferentes en el proceso de formación de la ley, de manera que no es correcto sostener que una subsume la otra. En efecto, la publicación del proyecto busca dar a conocer a los congresistas y a la ciudadanía en general la estructura básica de una ley para propiciar espacios de conocimiento y reflexión ciudadana, mientras que la publicación de la ponencia implica la valoración del aquel y los ajustes sugeridos a las comisiones o plenarios.

En consecuencia, como nunca se publicó la “nueva versión” del proyecto, se afectaron gravemente principios sustanciales del proceso legislativo como los de publicidad, participación y transparencia democrática.

Lo anterior es aún más grave tratándose de tributos, donde no puede haber impuestos sin que medie la representación. Hay que recordar que en numerosas ocasiones esta Corte ha señalado que el principio de legalidad en esta materia es, a su vez, manifestación de los principios democrático y de representación popular y que deriva su importancia de los postulados del Estado Liberal[46]. De esta manera, la falta de una nueva publicación del proyecto no solo es contraria a la Constitución, sino a uno de los pilares mismos del constitucionalismo, cuya aparición se remonta a la Carta Magna inglesa de 1215[47]

En estos términos dejo constancia del salvamento parcial de voto.

Fecha ut supra

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] ARTICULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (...)

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

(...)

[2] ARTICULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

[3] ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...)

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. (...)

[4] ARTICULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura

[5] ARTÍCULO 144. PUBLICACIÓN Y REPARTO. Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva.

El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo.

Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

[6] ARTÍCULO 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

PARÁGRAFO. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y

acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva

[7] Ver sentencia C-574 de 2011.

[8] ARTÍCULO 231. PUBLICIDAD DE LAS OBSERVACIONES. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.

Mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.

ARTÍCULO 232. CONTENIDO DE LA PONENCIA. El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.

[9] ARTÍCULO 157. INICIACIÓN DEL DEBATE. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate. Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término

[10] ARTÍCULO 158. DISCUSIÓN SOBRE LA PONENCIA. Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión.

En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo

de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan

[11] ARTÍCULO 160. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS. Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento:

1a. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.

2a. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.

3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado

[12] ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

[13] Inciso 3° artículo 153 de la Constitución Política

[14] Ver sentencia C-809 de 2007

[15] Artículo 166 Constitución.

[16] Artículo 159.

[17] Ver Sentencia C-540 de 2012. Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional: C-397 de 2010, C-840 de 2008, C-1040 de 2005, C-951 de 2001, C-161 de 1999 y C-386 de 1996. Autos de Sala Plena 033 de 2009 y 232 de 2007.

[18] Ver sentencia C-551 de 2003

[19] ARTÍCULO 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

PARÁGRAFO. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

[20] Ver sentencia T-983A de 2004

[21] Entre otras, sentencia C-748 de 2011.

[22] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[23] M.P. Alexei Julio Estrada

[25] Sentencia C-540 de 2001

[26] *Ibíd.*

[27] *Ibíd.*

[28] En esa oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad del trámite que se dio al proyecto de ley en estudio, pues consideró que la ley demandada tenía como finalidad fundamental “regular el derecho de acceso al crédito de vivienda así como ampliar las funciones de protección social de las Cajas de Compensación”. En este sentido, expuso que las comisiones séptimas de la Cámara y del Senado eran competentes para conocer de seguridad social, vivienda y familia y que “no existe ningún argumento para sostener que la asignación de competencias financieras a las Cajas de Compensación defina como contenido dominante de la ley la materia financiera y que este contenido pueda primar sobre los temas sociales a los cuales, de manera explícita, se refiere tanto el texto de la ley como su respectiva exposición de motivos”.

[29] En sentencia C-306 de 2009, por su parte, la Corte manifestó de nuevo que el control de constitucional debía ser flexible con el fin de respetar la decisión del presidente de la cámara legislativa correspondiente. Conforme a ello, este Tribunal determinó que, dado que el proyecto de ley en estudio contenía varios temas, dentro de los cuales se encontraban algunos referentes al transporte, resultaba razonable su asignación a las comisiones sextas constitucionales permanentes.

[30] Gaceta del Congreso No. 666 del 5 de octubre de 2012.

[31] Disposición que consagra: “PARÁGRAFO 1o. Para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad. || PARÁGRAFO 2o. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.”

[32] Sentencia C-975 de 2002.

[33] Cfr, Sentencia C-913 de 2011.

[34] Sentencias C-226 de 2004, C-989 de 2004, C-1003 de 2004 y C-114 de 2006.

[35] República de Colombia, Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos al proyecto de ley “Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” en línea:

[<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/6012612.PDF>] tomado el 1º de junio de 2014, p. 34.

[36] República de Colombia, Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos al proyecto de ley “Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” en línea:

[<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/6012612.PDF>] tomado el 1º de junio de 2014, p.. 1

[37] República de Colombia, Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos al proyecto de ley “Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” en línea:

[<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/6012612.PDF>] tomado el 1º de junio de 2014, p. 33

[38] República de Colombia, Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos al proyecto de ley “Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” en línea:

[<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/6012612.PDF>] tomado el 1º de junio de 2014, p. 19

[39] República de Colombia, Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos al proyecto de ley “Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” en línea:

[<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/6012612.PDF>] tomado el 1º de junio de 2014, p. 51

[40] El texto de la disposición referida es el que sigue: “ARTÍCULO 5o. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores financieros tendrán, durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada, los siguientes derechos: (...) g. Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago. || Es obligación de las entidades crediticias brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación. Este derecho del consumidor financiero no será aplicado a operaciones de crédito cuyo saldo supere los ochocientos ochenta (880) smmlv. Para los créditos superiores a este monto, las condiciones del pago anticipado serán las establecidas en las cláusulas contractuales pactadas entre las partes. || Es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza la abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación. || En el evento en que el deudor posea varios créditos con una misma entidad que sumados superen el monto

indicado en el inciso tercero, solo podrá realizar el pago anticipado aquí regulado hasta dicho límite. En el evento en que el deudor posea varios créditos con diferentes entidades, podrá realizar el pago anticipado aquí regulado con cada entidad, hasta el límite establecido en la presente ley. || Las disposiciones contenidas en este artículo no aplican a los créditos hipotecarios. || PARÁGRAFO lo. La posibilidad de pago anticipado de los créditos anteriormente especificados, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley”.

[41] Sentencia T-377 de 1997.

[42] Sentencia T-377 de 1997.

[43] Ibídem.

[44] Señala la norma en comentario:

“Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

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. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.
- 5.

[45] Dispone el Reglamento del Congreso:

ARTICULO 156. PRESENTACION Y PUBLICACION DE LA PONENCIA. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

[46] Ver, entre otras, la sentencia C-891 de 2012.

[47] Dijo la Corte en la sentencia C-1021 de 2012: “La imposición de gravámenes a los asociados encuentra en los principios democrático, según el cual no puede haber tributo sin representación (no taxation without representation), y de legalidad, según el cual no puede haber impuesto sin ley (nullum tributum sine lege), dos pilares fundamentales nacidos como una de las formas de contrarrestar el poder del monarca para asegurar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, en particular en materia económica.”

