

Sentencia C-604/97

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

El principio de la unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Persigue la racionalización y tecnificación de la actividad normativa. El mencionado principio fue establecido con el fin de lograr que los debates parlamentarios se desarrollen alrededor de los ejes temáticos de cada iniciativa legislativa; que las leyes posean una coherencia interna; que los destinatarios potenciales de las distintas iniciativas legislativas sean identificables, y que ellos mismos tengan la oportunidad de expresarse sobre los proyectos. El acatamiento de este principio por parte del Congreso debe arrojar mayor seguridad jurídica, derivada del hecho de que los ciudadanos pueden identificar con mayor facilidad los cuerpos legales que rigen su conducta, y facilitar el cumplimiento de las normas. Esta Corporación también ha señalado que la interpretación del principio de la unidad de materia debe dar espacio a la flexibilidad, de manera tal que no se entorpezca la actividad legislativa. En concreto, se ha planteado que en el análisis constitucional destinado a establecer si el legislador acató el principio de la unidad de materia, se debe observar si entre las distintas normas que contiene una ley existe una relación sustancial, es decir si todas giran en derredor de ejes centrales, aun en el caso de que traten sobre materias distintas. Se trata entonces de interpretar el término “materia” en una forma amplia. la interpretación ponderada del principio de la unidad de materia tiene por fin no obstaculizar la tarea del legislador y, por consiguiente, facilitar el libre juego del principio democrático, de la voluntad de las mayorías.

PRIMA DE VACACIONES-Aporte de tres días a Prosocial/CONTRIBUCION PARAFISCAL

El descuento sobre la prima de vacaciones de los servidores públicos del orden nacional tiene por fin contribuir a financiar una entidad estatal, Prosocial, que está destinada a brindar servicios de recreación a esos mismos servidores. La creación de esta contribución parafiscal no tenía entonces ninguna relación con la crisis que afrontaba el Tesoro Público y que impulsó a la expedición de la Ley 383 de 1997. En realidad, una contribución de este tipo se ajusta más bien a una normatividad destinada a regular las condiciones laborales de los servidores públicos. Ella no tiene ninguna relación con una ley que tiene por objeto aplacar

una crisis fiscal y que, por lo tanto, establece normas tendentes a mejorar los ingresos del Erario, dirigidas a controlar la evasión tributaria y el contrabando, y a modificar disposiciones que habían causado que la Administración dejara de percibir importantes ingresos tributarios.

Referencia: Expedientes Acumulados D-1835, 1840 y 1850.

Actores: Luis Simon Sierra Benitez Y Otros, Sabel Reinerio Arevalo Arevalo Y Jorge Mario Arias Davila.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 61 de la Ley 383 de 1997.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997).
Aprobada por acta N° 54

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 61 de la Ley 383 de 1997.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 383 de 1997, publicada en el Diario Oficial 43.083 del 14 de julio de 1997.

2. Los ciudadanos Luis Simón Sierra Benítez, Eduardo del Cristo Badel Cárdenas, Marta Cecilia Espinosa Guzmán, Miguel Ramón Castaño Pérez, Edelmira Delia Echenique de Gómez, Julio Zárate Villalobos y Humberto Solano Marriaga; Sabel Reineiro Arévalo Arévalo; y Jorge Mario Arias Dávila demandaron la inconstitucionalidad del artículo 61 de la Ley 383 de 1997, por considerarlo violatorio de los artículos 16, 53, 58 y 158 de la Constitución Política.

3. La Dirección de Impuestos Nacionales intervino, a través de su apoderado, para defender la declaración de constitucionalidad de la norma acusada.

4. La Promotora de Vacaciones y Recreación Social – PROSOCIAL – solicitó que la disposición demandada fuera declarada exequible.

5. En su concepto, el Procurador General de la Nación aboga por la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada.

II. LOS TEXTOS ACUSADOS, LOS CARGOS ELEVADOS Y LAS INTERVENCIONES

Ley 383 de 1997

“Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”.

“El Congreso de Colombia”

D E C R E T A:

ARTÍCULO 61- De los descuentos a favor de Prosocial.- El valor de tres (3) días de los quince (15) días de prima de vacaciones de todos los servidores públicos del orden nacional, salvo disposición legal en contrario, aún en los casos que se autoricen vacaciones en dinero, será depositado por el respectivo organismo en la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, Prosocial, entidad que manejará dichos recursos en cuenta especial y facilitará la expedición de un certificado sobre su valor para que el beneficiario obtenga bajos costos en sus planes vacacionales”.

Cargos de la demanda

Proceso D-1835

Los actores, quienes se encuentran vinculados a la rama judicial, señalan que la directora ejecutiva de la administración judicial, con sede en Santa Fe de Bogotá, dispuso, mediante la circular N°091 del 28 de agosto de 1997, que el descuento de los tres días de la prima de vacaciones que ordena el artículo objeto de este proceso se efectúe también a los servidores de la rama judicial.

Sostienen que durante muchos años, hasta que se dictó la sentencia C-273 de 1996 de la Corte Constitucional, se descontó de sus primas de vacaciones el valor correspondiente a tres días de trabajo – destinado, inicialmente, al Fondo Nacional de Bienestar Social y, luego, a la Cooperativa de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. Afirman que “ese dinero todo se perdió porque la verdad sea dicha, ninguno de nosotros disfrutó de esos dineros y hasta el momento no SABEMOS QUE OCURRIO con esos aportes que por largo tiempo nos DESCONTARON”.

Expresan que el aporte obligatorio que se establece en el artículo acusado, en favor de PROSOCIAL y a cargo de todos los servidores públicos del orden nacional, vulnera los artículos 16, 58, 334 y 336 de la C.P.

Afirman que en la sentencia C-273/96 de esta Corporación se declaró la inexecutable del artículo 1° de la Ley 54 de 1983, el cual tenía un contenido similar al del artículo 61 de la Ley 383 de 1997. Solicitan que se acate dicho fallo y se respeten los derechos adquiridos por los trabajadores a recibir la totalidad del valor de las primas vacacionales, “sin hacer los aportes obligatorios de tres días a Prosocial dinero éste que a la larga se pierde porque en ningún momento será reintegrado”.

Proceso D -1840

El actor considera que la disposición acusada vulnera el preámbulo de la Constitución y los artículos 2, 13, 53, 58, 158, 333 y 338 de la misma. Sostiene que las prestaciones sociales son obligaciones a cargo del empleador y en favor del trabajador, que han sido reconocidas a través de la ley. Es entonces obligación del Estado velar permanentemente por su

protección.

Afirma que la norma acusada desconoce el derecho del trabajador a las prestaciones sociales, puesto que ordena que de la prima de vacaciones que se cancela a los servidores públicos del orden nacional se descuenta lo correspondiente al valor de tres días. Ello constituye una clara violación del artículo 53 de la Carta.

Expresa, además, que la norma introduce diferenciaciones inaceptables entre los trabajadores, pues el descuento solamente se aplica a los trabajadores públicos del orden nacional, dejando de lado a los demás trabajadores públicos y a los trabajadores del sector particular.

Alega que no puede sostenerse que la prima de vacaciones sea una expectativa y que, por lo tanto, el Estado puede disponer sobre una parte de ella. La prima de vacaciones es un derecho adquirido del trabajador. Por lo tanto, “no está legitimado el Estado para pretender arrebatarse a sus trabajadores del orden nacional el producido de su esfuerzo tanto material como intelectual so pretexto de que perseguirá con ese ‘ASALTO’ unos fines sociales como son los de la recreación”.

De otro lado, expresa que Prosocial fue creada mediante el Decreto 1250 de 1974, “con el objeto de promocionar y financiar programas destinados a proporcionar descanso durante las vacaciones y la recreación de toda clase de asalariados tanto del sector público como privado.” Manifiesta que se constituyó como una empresa industrial y comercial del Estado y que para su financiación no se pensó en acudir a contribuciones parafiscales. Sostiene que ello habría sido un absurdo, pues no es de la esencia de las empresas industriales y comerciales del Estado financiarse con tributos de sus beneficiarios. Además, habría colocado al Estado “en notoria posición ventajosa frente a las Cajas privadas que cumplen la misma finalidad, que se financian con los aportes de los empleadores y la rentabilidad de los servicios que ofrecen tanto a sus afiliados como a la ciudadanía en general”.

De otra parte, asevera que las contribuciones parafiscales solo pueden estar dirigidas a usuarios y aforados, “situación que no se da para muchos servidores del Estado del orden nacional (...) lo que conlleva a presumir más bien que no es el fin social el que se persigue sino el de salvar las finanzas de Prosocial a cargo de los trabajadores”.

Finalmente, en relación con la violación del principio de la unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la C.P, sostiene que el objetivo de la Ley 383 de 1997, es la lucha contra la evasión y el contrabando y que el artículo 61 de la misma “no tiene relación de causalidad tanto temática como sistemática en el logro del objetivo a cargo del Estado de controlar la evasión y el contrabando”.

El 11 de noviembre, el actor envió al Magistrado Ponente un escrito en el que le solicita que al declarar la inexequibilidad de la norma acusada “[se] disponga en la parte resolutive de la decisión que el fallo produce efectos retroactivos”.

Proceso D-1850

El demandante considera que la norma atacada vulnera los artículos 16, 53 y 158 de la C.P. Expresa que vulnera el derecho de las personas a “decidir la forma y lugar como quieran disfrutar sus vacaciones, pues consagra la expedición de un certificado sobre el valor que aporte cada persona para obtener bajos costos en sus planes vacacionales, esto es, reduce el espacio dentro del cual cada aportante, podría recrearse o descansar, pues es bien sabido que Prosocial cuenta con muy pocos centros vacacionales, y los que existen son de baja calidad y se encuentran en completo abandono por parte del Estado, por lo que los mismos no pueden brindar al contribuyente un servicio que satisfaga sus primarias necesidades recreacionales, lo cual es fundamental para todo ser humano”.

Sostiene que la recreación es un derecho personal, y que el legislador no puede a través de una ley o un decreto restringir su goce a un determinado lugar o institución: “cada individuo gozará como mejor le plazca sus vacaciones. Algunos querrán únicamente dormir, otros ver televisión, otros pescar, caminar o leer, y habrá otros que ni siquiera podrán desplazarse a dichos centros recreacionales por cuestiones de salud.”

Considera, igualmente, que la norma vulnera los derechos adquiridos del trabajador a recibir 15 días de vacaciones remuneradas por año servido. Adicionalmente, manifiesta que el principio de la unidad de materia es conculcado, puesto que la norma demandada no “tiene ninguna relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte”. En efecto, la Ley 383 de 1997 está destinada a fortalecer la lucha

contra la evasión y el contrabando. Así, el actor se pregunta: “en qué contribuye el obligado descuento a la lucha contra la evasión y el contrabando, pues el mismo irá a las arcas de Prosocial, entidad que nada tiene que ver con la DIAN o cualquier otro establecimiento dependiente de ésta? Existirá en este país una persona capaz de probar cuál es la relación existente entre el citado canon y el título de la ley para que así no se infrinja la unidad de materia a que alude el artículo 158 de la Carta Política?”.

INTERVENCIONES

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

El apoderado de la DIAN interviene en el proceso para defender la constitucionalidad del artículo 61 de la Ley 383 de 1997. Sostiene en primer lugar, que la norma acusada es una contribución parafiscal porque cumple con los siguientes requisitos: “Es de obligatorio cumplimiento (se encuentra establecida dentro de una ley de la República), afectan solamente a un grupo o sector económico de la población (los empleados oficiales del orden nacional), se destinan al mismo, los recursos captados son del Estado y deben ser administrados por él (en este caso por PROSOCIAL, empresa industrial y comercial del Estado)”.

Rebate la acusación de que la norma demandada vulnera el principio constitucional de la unidad de materia, de la siguiente forma: “hay que recordar que esta contribución parafiscal constituye una expensa necesaria que puede ser deducible, según lo estipulado por el artículo 107 del Estatuto Tributario, y por lo tanto es un factor que hace parte de la depuración del impuesto de renta, circunstancia que evidencia su estrecha relación con la materia tributaria contenida en la Ley 383 de 1997, ya que la determinación de la renta, y todos los temas conexos con aquella, hacen parte de las políticas estatales tendientes a controlar el flagelo de la evasión”.

Manifiesta el apoderado de la DIAN que no existe cosa juzgada constitucional sobre la materia, porque la declaración de inexecutable del descuento similar que se consagraba en el artículo 1º de la Ley 54 de 1983, decisión que fue proferida por la Corte a través de su sentencia C-273 de 1996, tuvo como fundamento el hecho de que la norma “otorgaba la administración de los dineros recaudados a la Cooperativa de la rama judicial, organismo de carácter privado, incumpliendo así uno de los requisitos para la existencia de la contribución

parafiscal.” De esta manera, y atendiendo a que en esta ocasión la norma cumple con todos los requisitos propios de las contribuciones parafiscales, la jurisprudencia de la referida sentencia no es aplicable a este proceso.

Finalmente, desestima las acusaciones de los actores acerca de que la norma demandada vulnera distintos derechos fundamentales de los servidores públicos del orden nacional. Al respecto expone: “El Estado para poder cumplir con los fines para los cuales ha sido constituido, requiere que la sociedad contribuya con los gastos que estos fines demanden. Los particulares tienen que colaborar con las cargas públicas según lo dispuesto por el artículo 95 numeral 9 de la Constitución Política, si esto no fuera así, cualquier persona podría alegar que los tributos o contribuciones que se le imponen perjudican su derecho al libre desarrollo de la personalidad, sus derechos adquiridos y su derecho a la propiedad, alegando una desigualdad ante la ley, por el hecho de tener que cumplir determinada obligación (...) las contribuciones que legítimamente impone el legislador a un grupo determinado de individuos dentro de la sociedad, pero que son para el beneficio de ese grupo, no pueden ser consideradas como violatorias de los derechos fundamentales, sino como parte de las obligaciones que esos individuos tienen para con la Sociedad y el Estado”.

PROMOTORA DE VACACIONES Y RECREACIÓN SOCIAL -PROSOCIAL -

El apoderado de Prosocial, entidad vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, solicita a la Corte la declaración de exequibilidad de la norma acusada. En su escrito, manifiesta que la norma acusada es una contribución parafiscal y que los recursos recaudados a los servidores públicos del orden nacional, “constituyen recursos públicos que se entregan a esta agencia estatal, de naturaleza industrial y comercial, cuyo objeto es, según sus estatutos, formular programas, promocionar, fomentar y financiar servicios de recreación y turismo social, destinados a promocionar bienestar social a los servidores públicos, a sus familias y a los pensionados del sector, a los cuales no se les cobra ninguna contribución por su afiliación”.

Sostiene, asimismo, que la norma contribuye tanto a la realización de los principios que animan el Estado Social de Derecho como a la concreción de los derechos a la recreación, a la salud y al mejoramiento de la calidad de vida. Manifiesta que la recreación, tal como la

entiende el artículo 52 de la C.P, “debe hacerse efectiva, no como un acto de beneficencia característico del Estado liberal manchesteriano, sino como una expresión del estado social como determinador del bienestar esencial del mismo”.

De otro lado, considera que se adecua a la finalidad de una ley tributaria el consagrar una contribución parafiscal para la financiación de programas de recreación de los servidores públicos y “señalar la forma en que se harán los descuentos correspondientes a la prima de vacaciones para depositarlos en la cuenta de Prosocial, canalizando así una porción de sus recursos hacia las finalidades de aquella”. Menciona que, a través de la sentencia C-105 de 1997, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 27 del decreto ley 1045 de 1978, que regulaba los descuentos a favor de Prosocial, pero que la señalada declaración se basó en el hecho de que el Ejecutivo se había excedido en las facultades que le había otorgado el Congreso mediante la Ley 5ª del mismo año. Es decir, la Corte precisó que las contribuciones parafiscales sólo podían ser creadas por los órganos de representación pública. Por eso, fue el Congreso el que restableció la contribución para Prosocial, mediante la Ley 383 de 1997, que modifica el Estatuto Tributario. Así, concluye con respecto al principio de la unidad de materia: “tampoco se violó el artículo 158 de la C. Nal., pues ya lo había dicho la H. Corte Constitucional, que corresponde al Congreso ocuparse de las contribuciones parafiscales, y, esto fue lo que hizo dentro de la adición al Estatuto Tributario. Si no era en éste donde se registraba la materia cuestionada, se impone preguntar: Entonces dónde?”.

En relación con la afirmación de los actores acerca de que ellos no han recibido ningún beneficio como contraprestación a los descuentos que se practican sobre sus primas de vacaciones, manifiesta que “la correspondencia que exige la parafiscalidad SE ESTABLECE ENTRE SECTORES Y NO ENTRE PERSONAS, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente considerado reciba una contribución directa y proporcional al monto de su contribución a través del respectivo descuento, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquel que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado. La contribución parafiscal del artículo 61 acusado no se queda entonces en el ámbito reconocido de los servidores públicos a quienes se les descuenta en favor de Prosocial, sino que se proyecta hacia todos los beneficiarios como son además los trabajadores, sus familias y los pensionados”.

Finalmente, señala el apoderado de Prosocial que la norma acusada no desconoce ni los

derechos adquiridos de los servidores públicos ni su derecho a la propiedad. Estos derechos no pueden ser entendidos hoy “con las esencias que manejaba el liberalismo jurídico de la Revolución Francesa pues la filosofía de la solidaridad que se recoge en el artículo 1 de la Constitución Nacional demanda que todas las personas que hacen parte de la comunidad sacrifiquen algo de sus intereses egoístas en favor de los que no tienen nada o están en edad de retiro forzoso”. Lo que el texto legal demandado hace es “poner en marcha la filosofía que informa al Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar o de Procura Existencial para permitir que la recreación sea una realidad”.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

El representante del Ministerio Público inicia su escrito explicando el contenido de la Ley 383 de 1997. Señala que mediante su expedición “se adoptaron medidas para combatir eficazmente la evasión y el contrabando, considerados como dos flagelos que tradicionalmente han afectado las finanzas del Estado, impidiéndole alcanzar los fines sociales para los cuales fue constituido”.

El Procurador manifiesta que entre los mecanismos regulados en la Ley 383 para luchar contra la evasión y el contrabando se encuentran los siguientes:

“la imposición de la tarjeta fiscal como sistema técnico de control a la evasión; facultades de registro a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; procedencia de costos, deducciones e impuestos; control integral; control en la expedición del registro o licencia de importación; control cambiario en la introducción de mercancías; garantía para demandar; desconocimiento de costos y gastos por campañas de publicidad; deber de información por otras entidades de crédito; información de las personas o entidades que elaboran facturas o documentos equivalentes; penalización de diversas conductas como el contrabando, favorecimiento del contrabando, defraudación a las rentas de aduana; responsabilidad penal por no consignar las retenciones en la fuente y el IVA; presentación electrónica de la declaración de renta; como también el aplazamiento de la estratificación socioeconómica de las zonas rurales”.

Seguidamente, hace un recuento de los antecedentes legislativos de la Ley 383 de 1997. Sostiene que el texto legal acusado no estaba incluido dentro del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional a la Cámara de Representantes, ni tampoco hizo parte de las

ponencias para primer y segundo debate en la misma Cámara. La norma referente a los descuentos a favor de Prosocial solo aparece en el texto definitivo del Proyecto aprobado en la plenaria de dicha Corporación, durante los días 19, 20 y 24 de junio, “sin que haya quedado constancia alguna de sus discusión al interior de la Cámara, ni justificación sobre su incorporación al proyecto N° 287/97 Cámara – 256/97 Senado, que luego se convertiría en la Ley 383 de 1997”.

De otro lado, expresa que la jurisprudencia de la Corte sobre unidad de materia ha establecido que este principio se vulnera cuando una norma no observa ninguna relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante en la ley de la cual forma parte. Igualmente, señala que la Corte ha considerado que la inclusión de materias distintas a la temática general de una ley no constituye un vicio puramente formal, y por lo tanto saneable, sino que conforma un vicio material que puede llevar a que la ley resulte inexecutable “debido a que algunas de sus disposiciones desconocen la regla de la unidad de materia, toda vez que el legislador carecía de competencia para incluir temas diferentes a los contemplados en determinando ordenamiento legal”.

Con base en lo anterior, la Vista Fiscal sostiene que la norma acusada no guarda relación con la temática de la ley en la que se encuentra:

“Teniendo en cuenta que a través de la Ley 383 de 1997 se adoptan herramientas para combatir los fenómenos de la evasión y el contrabando, resulta evidente que la disposición atacada, mediante la cual se establece una contribución parafiscal en favor de Prosocial, no guarda relación con la materia dominante del mencionado ordenamiento legal.

No es posible establecer en forma razonable y objetiva un vínculo de conexidad causal, teológica y sistemática entre el artículo 61 y la Ley 383 de la cual forma parte, puesto que la disposición demandada establece una contribución parafiscal, que representa una fuente de financiación de un organismo dedicado a brindar recreación a los servidores públicos. Por tanto, no constituye un mecanismo para luchar contra la evasión y el contrabando”.

Señala que las contribuciones parafiscales son una imposición especial que se cobra a determinado grupo, gremio o colectividad cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. Adicionalmente, manifiesta que Prosocial, según lo establece el artículo 3 del Decreto 1250 de 1974, tiene por objeto “la promoción y financiación de

programas destinados, en general, a proporcionar descanso adecuado durante las vacaciones y sana recreación a los asalariados, con el fin de preservar y mejorar, por esos medios, su estado físico y mental, como una necesidad para la salud integral del que trabaja y produce”. En conclusión, considera que la norma acusada “es aplicable a un tema diferente al regulado por la Ley 383 de 1997 y, por tanto, transgrede ostensiblemente el artículo 158 de la Carta Política, razón por la cual se solicitará a la Corte que declare su inconstitucionalidad”.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política.

2. Se trata de establecer si el artículo 61 de la Ley 383 de 1997 – que establece que de la prima de vacaciones de todos los servidores públicos del orden nacional se debe descontar el valor correspondiente a tres días, para ser destinado a PROSOCIAL – vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política.

Jurisprudencia de la Corte acerca del descuento sobre la prima de vacaciones, con destino a planes vacacionales

3. La norma acusada consagra la obligación, para todos los servidores públicos del orden nacional, de depositar el valor de tres días de su prima de vacaciones en Prosocial. A cambio, dicha entidad les expide un certificado que les posibilita utilizar planes vacacionales a bajo costo. Sobre el tema de los descuentos en favor de Prosocial, esta Corporación ya se pronunció en la sentencia C-105/97 (M.P. Fabio Morón Díaz) al decidir una acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978, “por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”. Como se puede observar, existe casi completa identidad entre los textos del artículo 27 del Decreto 1045 de 1978 y la norma que es objeto de este proceso, el artículo 61 de la Ley 383 de 1997. En efecto, el

mencionado artículo 27 del Decreto 1045 de 1968 rezaba:

“Artículo 27. De los descuentos a favor de Prosocial.- El valor de tres de los quince días de prima, salvo disposición legal en contrario, será depositado por el respectivo organismo en la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, entidad que manejará dichos recursos en cuenta especial y facilitará la expedición de un certificado sobre su valor para que el beneficiario obtenga bajos costos en sus planes vacacionales”.

En aquella ocasión, la Corte estableció que la norma que autorizaba que se descontara de las primas de vacaciones de los servidores públicos del orden nacional el valor correspondiente a tres días, para ser depositado en Prosocial, creaba una contribución parafiscal. Al respecto, se expuso en la sentencia:

“Ahora bien, al analizar el contenido del artículo 27 del Decreto 1045 de 1978, norma demandada por el actor, es viable concluir que en efecto a través de ella el legislador extraordinario creó una contribución y que la misma reúne las características esenciales de una contribución parafiscal por las siguientes razones:

“En primer lugar el legislador extraordinario creó una contribución a cargo de un sector social determinado: los trabajadores oficiales y los empleados públicos del nivel nacional.

“A dichos servidores públicos les impuso el pago de una contribución que no afecta a otras personas o sectores, equivalente al valor de tres días de la prima de vacaciones devengada anualmente por los mismos.

“Dicha contribución se estableció con carácter obligatorio y se destinó de manera específica a un ente público, la Promotora de Vacaciones y Recreación Social -Prosocial-, empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

“Ese aporte se creó con el objeto de que revertiera en favor de quienes lo efectuaran, pues se estableció que ellos se harían acreedores a “bajos costos” en los planes y programas vacacionales y de recreación, que la entidad receptora diseñe y ofrezca, a la vez que permitiría atender también a sus familias y a los pensionados”.

Con base en la precisión anterior, la Corte decidió que el transcrito artículo 27 del Decreto 1045 de 1978 era inconstitucional. Ello a partir de la consideración de que la Ley 5ª de 1978

- por medio de la cual se había revestido al Presidente de la República “de facultades extraordinarias para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal” - no le había concedido facultades al Ejecutivo para que creara contribuciones parafiscales. En la sentencia se expresó:

“Con base en los resultados del análisis realizado, la Corte puede afirmar que examinadas cada una de las atribuciones conferidas por el legislador al Presidente de la República a través de la Ley 5ª de 1978, no hay ninguna que de manera expresa le haya otorgado competencia para crear una contribución parafiscal como la consignada en el artículo 27 del decreto Ley 1045 de 1978, y que tampoco, de ninguna de ellas podía deducirse razonablemente dicha competencia.

“Por los motivos señalados, la Corte considera que el Gobierno Nacional se extralimitó o desbordó el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el legislador a través de la Ley 5ª de 1978, en lo que hace al artículo 27 del decreto Ley 1045 de 1978, motivo por el cual dicha norma será retirada del ordenamiento jurídico”.

4. En la sentencia C-273 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía), esta Corporación se pronunció sobre el artículo 1º de la Ley 54 de 1983, el cual consagraba también que de la prima de vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público se descontaría el valor equivalente a tres días, el que sería destinado a la Cooperativa de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público -Coojurisdiccional, para que esta entidad ejecutara proyectos especiales de vacaciones y de recreación para los mencionados funcionarios y empleados, los pensionados y los cooperados.

También en aquella oportunidad, esta Corporación declaró la inconstitucionalidad del mencionado descuento. La Corte encontró que la norma ameritaba ser declarada inexecutable, en razón de que no cumplía con todos los requisitos propios de las contribuciones parafiscales, por cuanto autorizaba que los descuentos sobre las primas vacacionales fueran administrados por una entidad de derecho privado, a pesar de que en ningún momento se había suscrito un contrato en ese sentido entre la Nación y Coojurisdiccional:

“Ha decidido la Corte que las contribuciones parafiscales son obligatorias, afectan solamente

a un grupo o sector económico, y se destinan al mismo. Igualmente, ha establecido que los recursos parafiscales son públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo o sector que los tributa.

“En el caso que nos ocupa, estamos en presencia de una contribución que, si bien si bien reúne algunos de los elementos de la parafiscalidad, está destinada a una persona jurídica de derecho privado, como lo es la Cooperativa de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. Esta destinación es contraria a los principios de la parafiscalidad.

“Los recursos públicos son recursos públicos, son del Estado. Cuando su administración corresponde a una persona jurídica de derecho privado, tal administración se cumple en virtud de un contrato entre la Nación y la persona jurídica de derecho privado...

“La Constitución no autoriza el que se exija una contribución parafiscal para que el Estado la entregue directamente a los particulares, como acontece en el caso que se analiza. En este caso la facultad impositiva se ejerce, no en favor del Estado, sino en favor de una persona jurídica de derecho privado.

“Puede, en consecuencia, afirmarse que la norma acusada es contraria al numeral 12 del artículo 150 de la Constitución”.

5. Como se observa, la Corte ya ha declarado la inconstitucionalidad de dos normas que autorizan la práctica de descuentos sobre la prima de vacaciones de algunos servidores públicos, con el objeto de financiarles planes vacacionales a bajo costo. Sin embargo, la única conclusión que se puede extraer de las dos sentencias es la de que los mencionados descuentos constituyen contribuciones parafiscales y que, por lo tanto, han de cumplir con todos los requisitos que éstas exigen. Por eso, no es de recibo la afirmación de los actores acerca de que sobre el asunto que se debate en este proceso ya existe cosa juzgada constitucional. En los dos casos reseñados, la declaración de inexecutable se fundamenta en el hecho de que los textos legales no cumplían con todas las exigencias propias de las contribuciones parafiscales. Es decir, las mencionadas providencias no se han detenido a analizar en profundidad el problema material de los descuentos sobre la prima, con destino a programas vacacionales, razón por la cual no se puede suponer que todo descuento de esta naturaleza debe ser declarado inconstitucional.

La jurisprudencia constitucional sobre el principio de la unidad de materia

6. Esta Corporación se ha pronunciado en diversas ocasiones acerca del principio de la unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Así, ha señalado que él persigue la racionalización y tecnificación de la actividad normativa. El mencionado principio fue establecido con el fin de lograr que los debates parlamentarios se desarrollen alrededor de los ejes temáticos de cada iniciativa legislativa; que las leyes posean una coherencia interna; que los destinatarios potenciales de las distintas iniciativas legislativas sean identificables, y que ellos mismos tengan la oportunidad de expresarse sobre los proyectos. El acatamiento de este principio por parte del Congreso debe arrojar mayor seguridad jurídica, derivada del hecho de que los ciudadanos pueden identificar con mayor facilidad los cuerpos legales que rigen su conducta, y facilitar el cumplimiento de las normas.

En la sentencia C-025 de 1993, que versó sobre diversos artículos de la Ley 5ª de 1992, que estableció el reglamento del Congreso, la Corte se manifestó acerca del propósito que anima el principio de la unidad de materia:

“La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaure, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República”.

En el mismo sentido, en la sentencia C-390/96 (M.P José Gregorio Hernández) se estableció que tanto el artículo 158 de la Constitución, que consagra el principio de la unidad de

materia, como el artículo 169, que contempla el de la unidad normativa, buscan “brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas”, y “delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función”. En la sentencia se precisa que el legislador es el encargado de acotar los ámbitos de la actividad legislativa y de velar por que ésta se realice dentro de los marcos por él mismo establecidos:

“La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.

“En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos relacionados entre sí.

“Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.

7. Con todo, esta Corporación también ha señalado que la interpretación del principio de la unidad de materia debe dar espacio a la flexibilidad, de manera tal que no se entorpezca la actividad legislativa. En concreto, se ha planteado que en el análisis constitucional destinado a establecer si el legislador acató el principio de la unidad de materia, se debe observar si entre las distintas normas que contiene una ley existe una relación sustancial, es decir si todas giran en derredor de ejes centrales, aun en el caso de que traten sobre materias distintas. Se trata entonces de interpretar el término “materia” en una forma amplia. Así, en

la mencionada sentencia C-390 de 1996 se expresó que en el examen de la unidad normativa no se puede desconocer “las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles”.

Igualmente, en la sentencia C-187 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se expuso en relación con la demanda contra un artículo de la Ley 100 de 1993 que establecía una contribución parafiscal¹:

“En su jurisprudencia, la Corte ha hecho ver que el concepto de unidad de materia es de contenido sustancial y no puramente nominal, es decir, que la identidad entre los temas relativos a un mismo asunto no está dada por el cuerpo normativo al que pertenezcan, ni por la denominación que tengan, sino por sus caracteres intrínsecos.

“(…) Es verdad que el artículo impugnado consagra una contribución parafiscal y que el tema predominante en el contenido de la Ley 100 de 1993 es la seguridad social, pero no es menos cierto que al establecer las normas básicas de ésta, como sistema integral, según quiso hacerlo el legislador -así lo anunció desde el mismo título del Estatuto-, no podía dejar de lado lo referente a la financiación de los diversos programas incorporados al sistema global de seguridad social, entre ellos el de subsidios en salud, primordial dentro de esa estructura.

“Por otra parte, resulta perfectamente adecuado al objeto de una ley de seguridad social señalar la forma en que las cajas de compensación familiar deben vincularse al sistema, canalizando así una porción de sus recursos hacia las finalidades de aquélla”.

8. Como ya se señaló, la interpretación ponderada del principio de la unidad de materia tiene por fin no obstaculizar la tarea del legislador y, por consiguiente, facilitar el libre juego del principio democrático, de la voluntad de las mayorías. Al respecto se expresó en la ya citada sentencia C-025 de 1993²:

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y

terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”.

En conclusión, en el examen de constitucionalidad de una norma acusada de violar el principio de la unidad de materia, la Corte es consciente de la tensión existente entre el propósito de racionalizar y sistematizar la actividad legislativa y la obligación de acatar la voluntad mayoritaria del órgano encargado de la elaboración de las leyes.

Análisis de la norma demandada desde la perspectiva del principio de la unidad de materia.

9. En la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 383 de 1997, el Ministro de Hacienda expuso que la finalidad fundamental del proyecto era la de luchar contra el contrabando y la evasión tributaria, con el objeto de combatir la crisis económica por la que atravesaba el país en 1996. Esta crisis comprendía, entre otras situaciones, un deterioro significativo de las finanzas del gobierno nacional en relación con lo programado en el plan financiero aprobado por el Confis a principios del año; un grave deterioro en el sector público consolidado, y un acentuamiento del déficit fiscal. En su intervención, el Ministro expresaba:

“No se pretende mejorar los recaudos incrementando las tarifas de los impuestos, con excepción del impuesto de timbre que pasa del 0.5% al 1%. Tampoco se crean nuevos tributos, como sucedió en la emergencia económica con el impuesto de endeudamiento externo, que pretendía desestimular el endeudamiento en divisas y al mismo tiempo obtener por esta vía la mayor parte de los ingresos adicionales, fruto de la utilización de las posibilidades del estado de excepción.

“Tan solo se solicita el otorgamiento de mayores posibilidades a la Administración, con el fin de combatir los mayores problemas que afectan los recaudos tributarios, al tiempo que se

pretende una aproximación a unas bases tributarias más justas y equitativas³”.

Luego, el mismo Ministro expresó, en el momento en que fue invitado a presentar el proyecto de ley durante las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras de la Cámara y el Senado:

“El énfasis de este proyecto no es el aumento de tasas de tributación, las tasas de tributación se mantienen alteradas (sic), con excepción de una que es la tasa de timbre...

“Pero más allá de eso, aquí se propone una serie de normas que buscan tanto recolectar los impuestos que deben pagarse, como eliminar algunos canales que pueden ser muy costosos en términos de recursos para el fisco nacional ; buscando fórmulas intermedias en la mayoría de los casos para tratar de enfrentar diferentes problemas.

En términos generales, el proyecto que fue presentado a consideración del Congreso tiene tres elementos. Primero, algunas normas de control a la evasión, segundo, unas normas de penalización, y tercero, unas normas, algunos ajustes a normas de diferente carácter que consideramos que pueden ser objeto, digamos de algunas erogaciones tributarias importantes.”

10. En la ponencia para primer debate en la Cámara se reiteró que el objeto del proyecto de ley era el de dotar de herramientas a la Administración para la lucha contra la evasión y el contrabando, e introducir algunos correctivos en las normas tributarias con miras a mejorar los recaudos:

“El proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional recoge algunas de las disposiciones contempladas en la emergencia económica declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional, y plantea medidas que buscan mejorar la normatividad tributaria permitiendo, además contar con instrumentos jurídicos ágiles para potenciar su eficiencia, lograr una gestión que aumente los ingresos de la Nación, los cuales han venido atravesando un progresivo deterioro desde 1996.

“(...

“....se encuentra que los diferentes temas sometidos a aprobación relacionados con las

medidas de fortalecimiento de la lucha contra la evasión y el contrabando, incluyendo la penalización de estas conductas, así como las modificaciones propuestas en impuesto sobre la renta, sobre las ventas, retención en la fuente y timbre; las exenciones relativas a la avalancha del río Páez y otras disposiciones de carácter general, demuestran la necesidad de esta reforma, ya que es necesario que la administración tributaria cuente con mejores herramientas, que le permitan luchar contra fenómenos que, como la evasión y el contrabando, inciden de manera negativa sobre los ingresos de la Nación, y afectan la libre competencia en términos de lealtad e igualdad entre los diferentes agentes económicos.

“Adicionalmente se observa que, como se señala en la exposición de motivos presentada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, se busca una aproximación a bases tributarias más justas y equitativas”⁴.

Asimismo, en la ponencia para segundo debate al proyecto de Ley 256 de 1997 Senado, y 287 Cámara, presentada en la plenaria del Senado de la República, se expresó: “El proyecto materia de estudio fue presentado por el Gobierno Nacional con un objetivo básico como es obtener herramientas que le permitan luchar frontalmente contra dos de los problemas que más afectan la situación económica de las finanzas de la Nación, como son la evasión y el contrabando, buscando, además de controlar estos fenómenos, obtener recursos adicionales que son de imperiosa necesidad para su correcto funcionamiento...”.

De lo anterior se puede concluir que durante el trámite del proyecto de ley por el Congreso siempre fue claro que el proyecto estaba dirigido fundamentalmente a combatir la evasión tributaria y el contrabando y, en alguna medida, a introducir algunos correctivos dentro del sistema tributario.

11. En concordancia con lo expuesto acerca de la finalidad del proyecto que se convertiría en la Ley 383 de 1997, y tal como es destacado en el concepto del Procurador General de la Nación, se puede observar que en las Gacetas del Congreso que recogen el trámite legislativo que surtió el proyecto no existe registro alguno de debates acerca de la norma objeto de este proceso de constitucionalidad. En efecto, en el proyecto de ley presentado por el gobierno, no se halla la norma bajo examen (Gaceta 109, del 28 de abril de 1997). Tampoco se hace referencia a ninguna norma similar en las ponencias para primer debate presentadas en la Cámara de Representantes y el Senado de la República (Gacetas N° 177 y

197, del 30 de mayo y el 11 de junio de 1997, respectivamente). Igualmente, el artículo relativo a los descuentos en favor de Prosocial no se encuentra en el texto definitivo del proyecto de ley que fue aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras de Cámara y Senado en sesiones conjuntas (Gacetas N° 225 y 199 del 12 y el 20 de junio de 1997, respectivamente). Asimismo, no se hace referencia a ninguna norma parecida a la que es objeto de este examen de constitucionalidad en las ponencias para segundo debate expuestas ante las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado (Gacetas Nos. 206 y 207 del 13 de junio de 1997, respectivamente).

La norma que establece los descuentos en favor de Prosocial fue incluida como artículo nuevo en el proyecto de ley durante el debate que se surtió en el Pleno de la Cámara de Representantes, en los días 19, 20 y 24 de junio de 1997 (Gacetas N° 250 y 299 del 4 y el 30 de julio de 1997). Sin embargo, como bien lo expresa la Procuraduría no se ha podido identificar en el expediente constancia alguna acerca del momento en que se incluyó este artículo dentro del proyecto, ni de que él haya sido presentado, justificado y debatido.

12. Como se observó atrás, la Ley 383 de 1997 fue expedida con el fin de controlar la evasión tributaria y el contrabando, y con el objeto de introducir modificaciones en la legislación tributaria para tratar de corregir algunas disposiciones que resultaban muy onerosas para el fisco nacional. Por eso, la gran mayoría de sus artículos constituyen una adición o reforma del Estatuto Tributario o de sus normas complementarias.

La norma bajo examen no está obviamente dirigida a combatir la evasión tributaria o el contrabando. El apoderado de la DIAN manifiesta en su intervención que la contribución parafiscal contenida en el artículo 61 de la Ley 383 hace parte de las medidas estatales tendientes a controlar el flagelo de la evasión tributaria, puesto que “constituye una expensa necesaria que puede ser deducible y, por lo tanto, es un factor que hace parte de la depuración del impuesto de renta”. El interviniente introduce esta definición a partir de la consideración de que todo lo relacionado con la determinación de la renta, y con los temas conexos con ella, tiene un carácter de lucha contra la evasión. Sin embargo, esta aseveración es inaceptable. Existe una gran distancia entre el proceso de determinación de la renta y la lucha contra la evasión. En el primero se busca simplemente establecer – de manera general y desprevenida- la situación económica del contribuyente, para efectos de determinar sus obligaciones para con el fisco, mientras que la segunda está conformada por

una serie de medidas destinadas a perseguir prácticas o fórmulas de incumplimiento de los deberes tributarios y a sancionar a los contribuyentes que incurran en ellas.

No existe, pues, ninguna relación entre la norma demandada y la proscripción de la evasión o el contrabando. Por eso, con el objeto de establecer si el artículo 61 de la Ley 383 de 1997 cumple con el principio de la unidad de materia, habrá de observarse si él puede enmarcarse dentro de las normas enderezadas a ajustar la legislación tributaria para remediar situaciones que representaban una importante pérdida de ingresos para el Tesoro Público (comprendidas en el título de la ley bajo el concepto de “otras disposiciones”).

Para lo anterior es importante precisar que los mencionados ajustes se realizaron sobre normas tributarias existentes y que ellos tuvieron por fin aumentar los ingresos del Erario Público, con miras a mitigar la crisis fiscal. Así ocurrió, por ejemplo, con las disposiciones (arts. 37 ss.) que modificaron la Ley 218 de 1995, la llamada ley Paéz, y con las que prescriben que un mismo hecho económico no podrá generar más de un beneficio para el mismo contribuyente (art. 23) y que en ningún caso los descuentos pueden exceder el valor del impuesto básico sobre la renta (art. 29). Pues bien, la norma demandada responde a otras condiciones: ella está destinada a crear una contribución parafiscal, es decir no constituye ningún correctivo a las normas existentes, y tiene por fin dotar de recursos a una entidad estatal determinada, al margen de toda consideración acerca de las necesidades fiscales existentes.

El descuento sobre la prima de vacaciones de los servidores públicos del orden nacional tiene por fin contribuir a financiar una entidad estatal, Prosocial, que está destinada a brindar servicios de recreación a esos mismos servidores. La creación de esta contribución parafiscal no tenía entonces ninguna relación con la crisis que afrontaba el Tesoro Público y que impulsó a la expedición de la Ley 383 de 1997. En realidad, una contribución de este tipo se ajusta más bien a una normatividad destinada a regular las condiciones laborales de los servidores públicos. Ella no tiene ninguna relación con una ley que tiene por objeto aplacar una crisis fiscal y que, por lo tanto, establece normas tendentes a mejorar los ingresos del Erario, dirigidas a controlar la evasión tributaria y el contrabando, y a modificar disposiciones que habían causado que la Administración dejara de percibir importantes ingresos tributarios.

Por eso se puede concluir que la norma demandada es un verdadero añadido artificial a la ley, y que, en consecuencia, no respeta el principio de la unidad de materia. Esto explica el hecho de que, como ya se señaló, la norma no hubiera sido incorporada al proyecto de ley inicial, y apenas fuera incluida dentro del proyecto en el debate surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes.

13. De la intervención del apoderado de Prosocial se infiere que en toda ley tributaria cabría la inclusión de una norma como la que se examina en este proceso. No comparte la Corte esta conclusión. Como se ha expresado, el objeto del principio de la unidad de materia es lograr que los textos legales discurren alrededor de ejes temáticos determinados, de manera que se racionalice la actividad legislativa, que las leyes tengan una coherencia interna y que los ciudadanos conozcan los distintos proyectos de ley que los pueden afectar y tengan oportunidad de expresarse acerca de ellos. De allí se espera obtener seguridad jurídica para los asociados y maximizar el grado de cumplimiento de las normas.

El solo hecho de que una ley verse sobre la materia tributaria no autoriza para incluir cualquier tipo de disposición de ese orden dentro de ella. Si, como ocurre en este caso, el proyecto de ley gira alrededor de un interés específico, no es aceptable la inclusión de normas que estén conectadas con otro tipo de intereses completamente diferentes. Admitir lo contrario sería renegar de lo expresado acerca del principio de la unidad de materia. En efecto, ello significaría autorizar que en todo proyecto se incluyeran las normas más disímiles, amparadas en el hecho de que ellas se pueden clasificar dentro de un concepto general, sin parar mientes en la finalidad concreta del proyecto. Una situación de este tipo es distante de los objetivos perseguidos por el principio de la unidad de materia.

Los argumentos anteriores conducen a la Corte a la conclusión de que el artículo 61 de la Ley 383 de 1997 vulnera el principio constitucional de la unidad de materia, razón por la cual será declarado inconstitucional.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero. – Declarar INEXEQUIBLE el artículo 61 de la Ley 383 de 1997.

Notifíquese, comuníquese, cumplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre el mismo asunto de la necesidad de interpretar en una forma no restringida el principio de la unidad de materia ver también, entre otras, las sentencias C-407 de 1994, C-055 de 1996 y C-443 de 1997.

2 Ver también al respecto la sentencia C-597 de 1996.

3 La intervención del Ministro de encuentra en la Gaceta del Congreso N° 109, del 28 de abril de 1997, pp. 1- 10).

4 El texto de la ponencia se encuentra en la Gaceta del Congreso N° 177, del 30 de mayo de 1997, pp. 1- 7.