

C-678-13

Sentencia C-678/13

MODIFICACION INTRODUCIDA A CONTRIBUCION PARAFISCAL PARA FOMENTO DEL TURISMO EN ARTICULO 16 DE LA LEY 1558 DE 2012-Inexequibilidad

Con base en el inciso 4 del artículo 154 Superior y el precedente jurisprudencial ya sentado por esta Corte, de conformidad con el cual se ponen de relieve los principios, valores y derechos constitucionales que subyacen a la norma de carácter procedimental que ahora se aplica, según la cual las normas de carácter tributario deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, así se trate de proyectos de ley que originalmente no eran de carácter tributario, de normas marginales de carácter tributario dentro de una normatividad, o de normas de carácter tributario que se hayan incluido con posterioridad al inicio del trámite, deben iniciarse necesariamente en la Cámara Baja, de manera que si no se inició en la Cámara de Representantes esto vicia de inconstitucionalidad insubsanable la norma en cuestión, por no cumplir con el requisito contenido en el inciso 4 del artículo 154 CP, ya que esta norma preserva el principio democrático y pretender evitar o resolver tensiones entre el Estado unitario, las entidades territoriales y el principio de descentralización. En la jurisprudencia analizada se encuentran las excepciones para que un trámite de carácter tributario sea iniciado en el Senado de la República y no en la Cámara de Representantes, pero en el caso sub examine encuentra la Sala que no se ajusta a dichas prerrogativas y por lo tanto que debía iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. Por estas razones, la Corte declara la inexequibilidad del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, por vulneración del inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Término de caducidad por vicios de forma

De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto.

MODIFICACION INTRODUCIDA A CONTRIBUCION PARAFISCAL PARA FOMENTO DEL TURISMO EN ARTICULO 16 DE LA LEY 1558 DE 2012-Proceso legislativo

TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE MATERIAS RELATIVAS A TRIBUTOS-Jurisprudencia constitucional

TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE MATERIAS RELATIVAS A TRIBUTOS-Contenido

El inciso 4º del artículo 154 de la Constitución, contiene una reserva a la iniciativa legislativa en materia tributaria, al establecer que los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes,, la cual se desarrolla a su vez en el artículo 143 de la Ley 5ª de 1992: Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes.

Proyectos de ley relativos a tributos iniciarAn su trAmite en la CAMara de Representantes- Interpretación

Proyectos de ley relativos a tributos iniciarAn su trAmite en la CAMara de Representantes- Sustento constitucional

La Corte ha indicado que el sustento constitucional de esta exigencia de orden Superior es que constituye un mecanismo de (i) preservación del principio de democracia representativa en materia tributaria; (ii) un control político de la Cámara respecto de los intereses de sus representados en las Entidades Territoriales; (iii) un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas y las de la Nación, de manera que se evite o resuelva la tensión que existe en materia tributaria entre el Legislador Nacional y las Entidades Territoriales; (iv) un fortalecimiento de la participación y de la autonomía de las Entidades Territoriales en estas materias; y (v) una garantía del principio de descentralización.

MARGINALIDAD DE NORMA DE CARACTER TRIBUTARIO-No libera de obligación, que trámite se inicie en Cámara de Representantes

Esta Corte ha establecido que el hecho de la marginalidad de una norma de carácter tributario no libera de la obligación de que el trámite se inicie en la Cámara Baja por cuanto “El objetivo abstracto de flexibilizar el procedimiento legislativo no puede hacer ineficaz la regla sobre reserva de trámite en materias tributarias”. Así mismo ha indicado que “ya se

trate de disposiciones organizadas de manera integral o completa en leyes tributarias o de preceptos de índole tributaria incorporados en leyes que regulen otras materias, el respectivo proyecto debe comenzar su trámite en la Cámara de Representantes por cuanto la marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un Estatuto no exime al Congreso de acatar la regla prevista en el artículo 154 de la Constitución”. Esto conlleva a que cuando un proyecto contempla de modo marginal algún tipo de regulación de carácter tributario y se acepta excluir lo establecido en el mencionado art. 154 Superior “el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, vaciando de hecho el contenido normativo de la regla del artículo 154.4 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley”.

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Excepciones

La jurisprudencia constitucional ha fijado algunos casos taxativos de excepciones o de flexibilización de la aplicación del mandato superior contenido en el inciso 4 del artículo 154 CP: (i) En casos de llamados de urgencia del Presidente. En estos contextos, la Corte ha determinado que cuando existe un mensaje de urgencia enviado por el Presidente, las comisiones sesionan de forma conjunta en su primer debate, con lo cual se asegura la participación de la Cámara de Representantes al inicio del procedimiento legislativo. En esta línea jurisprudencial se argumenta que la simple radicación de un proyecto en la Secretaría de una o de otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Carta otorga al Presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia de cualquier proyecto de ley, y por lo tanto, tampoco impide la deliberación conjunta de las comisiones, ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia. (ii) En caso de que se trate de la sistematización normativa en un Código. A este respecto ha señalado esta Corporación que cuando se trata de la implementación de un Código, resulta indispensable limitar el alcance de la reserva de trámite en materia tributaria, por cuanto es necesario que se permita la iniciativa en las dos cámaras legislativas en la creación de códigos, motivo por el cual este tipo especial de leyes no puede estar sujeta a una reserva especial de trámite, ya que si se restringe esta posibilidad al Senado, se impondría una restricción al procedimiento legislativo lo cual no está contemplado en la Constitución, además dicha restricción iría en contra de la voluntad

del constituyente de otorgarle al Congreso las facultades e instrumentos necesarios para que pueda desarrollar al máximo su papel como legislador dentro de un sistema democrático, participativo y pluralista. (iii) En casos en que se menciona una norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En este sentido, la Corte estableció un nuevo principio decisorio según el cual no todas las normas de contenido tributario se acogen a la obligación recogida por el mencionado precepto constitucional, sino que la exigencia en el inicio del trámite, aplica a aquellas que crean, modifican, suprimen o regulen un tributo, en cuanto esto es lo que se entiende como una disposición relativa a tributos. (iv) Y finalmente, en el caso de que se trate de leyes que modifiquen o adopten de manera permanente decretos de emergencia económica. A este respecto, esta Corporación ha expresado que el requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis. (v) En síntesis, al entrar a analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo, la Sala Plena de esta Corporación ha sostenido que si bien ésta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en los que expresamente se autoriza su flexibilización en casos concretos como (i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias. Adicionalmente, también ha exceptuado la aplicación del inciso 4 del artículo 154 CP en aquellos casos en que se hace referencia a una ley o norma tributaria pero no se hace

creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En todos los otros casos, la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable por lo cual es deber de la Corporación declarar inexecutable el trámite de la Ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4 del art. 154 Superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política.

Referencia: expediente D-9547

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012.

Demandante: Iván Mauricio Mejía Alarcón.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013)

I.- ANTECEDENTES

1. El 12 de febrero de 2013, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Willer Trujillo Ortiz presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 numeral 15 de la Ley 1558 de 2012.

2. El 14 de febrero de 2013, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Iván Mauricio Mejía Alarcón presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012.

3. El 22 de febrero de 2013, se informó a este despacho por parte de la Secretaría de la Corte, que la Sala Plena del 20 de febrero se decidió acumular los dos procesos antes referenciados.

4. En Auto del 8 de marzo de 2013, se les comunicó a los accionantes la inadmisión de las demandas acumuladas y se les concedió 3 días para corregirlas.

5. En Auto del 20 de marzo de 2013, este despacho rechazó la demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Carlos Willer Trujillo Ortiz, en virtud de

que el autor no presentó demanda corregida y admitió la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, en su primer cargo relativo a la presunta vulneración de la exigencia de iniciativa legislativa en materia tributaria, presentada por el ciudadano Iván Mauricio Mejía Alarcón contra el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012.

II.- NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada:

“LEY 1558 DE 2012

(julio 10)

Diario Oficial No. 48.487 de 10 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 16. Modifíquese, el artículo 3o de la Ley 1101 de 2006, donde se incluirán 3 nuevos aportantes, el cual quedará así:

“Artículo 3o. Aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo. Para los fines de la presente ley, se consideran aportantes los siguientes:

1. Los hoteles, centros vacacionales y servicios de alojamiento prestados por clubes sociales.
3. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.
4. Las oficinas de representaciones turísticas.
5. Las empresas dedicadas a la operación de actividades de turismo de naturaleza o

aventura, tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopy, buceo y deportes náuticos en general.

6. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones, excepto las universidades e instituciones de educación superior y los medios de comunicación que realicen actividades de esta naturaleza cuando su objeto o tema sea afín a su misión.

7. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.

8. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.

9. Las empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.

10. Los bares y restaurantes turísticos clasificados como tal, de acuerdo a resolución emanada del Ministerio de comercio, industria y turismo.

11. Los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales.

12. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.

13. Los parques temáticos.

14. Los concesionarios de aeropuertos y carreteras.

15. Las empresas de transporte de pasajeros: aéreas y terrestres, excepto el transporte urbano y el que opera dentro de áreas metropolitanas o ciudades dormitorio.

16. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.

17. Los concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales que presten servicios diferentes a los señalados en este artículo.

18. Los centros de convenciones.

19. Las empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje.

20. Las sociedades portuarias, marinas o puertos turísticos, por concepto de la operación de muelles turísticos.

21. Los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo y marítimo.

22. Las empresas operadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.

23. Las empresas asociativas de redes de vendedores multinivel de servicios turísticos.

24. Los guías de turismo.

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos tributarios o fiscales de la presente ley, se considera que prestan los servicios de vivienda turística las personas naturales o jurídicas cuya actividad sea la de arrendar o subarrendar por periodos inferiores a 30 días con o sin servicios complementarios, bienes raíces de su propiedad o de terceros o realizar labores de intermediación entre arrendadores y arrendatarios para arrendar inmuebles en las condiciones antes señaladas. Se presume que quien aparezca arrendando en un mismo municipio o distrito más de cinco inmuebles de su propiedad o de terceros por periodos inferiores a 30 días es prestador turístico.

PARÁGRAFO 2o. Tratándose de los concesionarios de carreteras a que se refiere el numeral 14 del presente artículo, la liquidación de la contribución se hará con base en los recaudos de derechos y tasas por el paso de vehículos para el transporte público y privado de pasajeros y en el caso de los concesionarios de aeropuertos con base en los recaudos de derechos y tasas por la utilización de sus servicios e instalaciones por parte de aeronaves para el transporte de pasajeros y por los mismos pasajeros.

III.- LA DEMANDA

Sostiene que el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012 es inconstitucional porque estipuló la inclusión de al menos tres sujetos pasivos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, por lo cual se configura en una norma de carácter tributario, razón por la que su trámite debió iniciar por la Cámara de Representantes y no por el Senado de la República de conformidad con lo dispuesto por el artículo 154 CP.

En este sentido, explica el actor que el artículo 154 de la Constitución en su inciso 4 dispone que “los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes”. De otro lado aduce que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional “las contribuciones parafiscales hacen relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos, tasas y contribuciones fiscales, que al igual que otros tributos, es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses y necesidades se satisfacen con los recursos recaudados, los cuales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional”. Esto deja clara la naturaleza tributaria de las contribuciones parafiscales, por lo que su consagración normativa debe cumplir con los requisitos propios de las normas tributarias.

El demandante hace alusión a las Gacetas del Congreso en las que se evidencia que el proyecto de ley que posteriormente se convertiría en la Ley 1558 de 2012, inició su trámite en el Senado de la República. Además de que el articulado inicial no contemplaba la disposición acusada. Remite pues a las Gacetas del Congreso 212 de 2011 y 457 de 2012.

Resalta que utilizando como fundamento la Sentencia C-229 de 2003, que “el argumento de la marginalidad de la regulación tributaria, por sí mismo, tampoco resulta aceptable, pues en la práctica con ello se estaría restando por completo el efecto útil de la reserva de trámite legislativo en materias tributarias”.

De igual manera alude a precedentes jurisprudenciales que han aplicado la exigencia de que las leyes en materia tributaria inicien su trámite en la Cámara de Representantes. Para el efecto cita las Sentencias C-065 de 1998, C-1707 de 2000 y C-058 de 2002.

IV.- intervenciones

1.- Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda, solicita a la Corte, que declare la exequibilidad de la norma demandada, presentando los siguientes argumentos:

Amparado en la Sentencia C-712 de 2012 el Ministerio considera que el requisito contenido en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución, de iniciar el trámite legislativo en la

Cámara de Representantes, es para los proyectos de ley -vistos de manera integral- relativos a tributos y no para cada una de las normas que hacen parte o que son posteriormente incorporadas en el Proyecto. De acuerdo con la Gaceta No. 690 (el Ministerio se equivocó al referenciarla como No. 684) de 2010, en la que se publicó el Proyecto, su articulado no desarrollaba temas de carácter tributario.

Basado en el artículo 160 de la Constitución, el artículo 178.1 de la Ley 5ª de 1992 y la Sentencia C-822 de 2011, el Ministerio sostiene que las comisiones y plenarias del Congreso tienen la potestad para modificar, agregar o suprimir artículos dentro de los Proyectos de Ley.

Que el contenido del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, incluido en segundo debate de la Plenaria del Senado, respeta la Constitución y los principios de identidad flexible y unidad de materia, desarrollados en la Jurisprudencia de esta Corporación (Sentencias C-1344 de 2000, C-241 de 2010, C-273 de 2011, C-277 de 2011, C-822 de 2011).

2.- Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio considera que las razones alegadas por el accionante para solicitar la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, son infundadas, ya que la norma en cuestión no creó una contribución parafiscal, sólo efectuó una actualización en cuanto a los aportantes de la contribución, cuya finalidad será precisamente la promoción del turismo.

En su análisis, el Ministerio se fundamenta en las sentencias C-800 de 1993, C-065 de 1998 y C-228 de 2009, con el fin de establecer las condiciones y características de los proyectos de ley relacionados con tributos, la aplicación de la restricción del inicio de su proceso legislativo en la Cámara de Representantes, el alcance del concepto de tributo y los efectos de las modificaciones a proyectos de ley sobre contribuciones parafiscales. De acuerdo con el interviniente, “los aspectos relacionados con la contribución parafiscal, no se salen del contexto general de la citada Ley, que fundamentalmente regula lo concerniente al fomento, promoción y competitividad del turismo”. -folio 115-

Finalmente, concluye el Ministerio que el artículo demandado “no establece ni modifica la contribución parafiscal destinada a la promoción del turismo, la cual fue establecida por la

ley 300 de 1996”. -folio115- Aclara, que la ampliación en el escenario de los contribuyentes incluido en el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, no vulnera la Constitución ya que se encuentra justificada “en las condiciones dinámicas con que se desarrolla el turismo en el país”. -folio 115-

3.- Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Como un primer argumento, el Instituto alega que no se vulnera el artículo 154 de la Constitución, ya que no se puede considerar el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1558 de 2012 como un proyecto de naturaleza tributaria. La citada ley “se incorpora como parte esencial de la Ley General de Turismo, (...) para cuyo fomento y promoción ya estaba creada la contribución parafiscal”, y en ese sentido, considera el interviniente, se trata de una modificación y adición a la ley del turismo necesaria para que ésta pueda cumplir con sus objetivos, de ahí que no exista ninguna irregularidad en que el proyecto haya sido presentado ante el Senado.

Considera el Instituto, amparado en el artículo 160 de la Carta, que introducir modificaciones a los proyectos durante los debates, es jurídicamente viable. Como un argumento adicional, resalta el interviniente en su exposición, que se debe considerar dentro del análisis del proceso legislativo de la Ley 1558 de 2012, que las modificaciones que incluyeron las ampliaciones a los contribuyentes de los parafiscales, fueron conocidas por la Cámara de Representantes, sin que las mismas suscitaran reproche alguno.

4.- Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad considera que la disposición demandada ser declarada inconstitucional, ya que las contribuciones parafiscales reguladas en el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, ostentan la calidad de tributos y la norma demandada modifica su aspecto subjetivo condicionado “quien es o no sujeto pasivo de la obligación tributaria”, lo cual constituye “un pleno ejercicio del poder tributario”.

Concluye el Departamento haciendo referencia a la Sentencia C-229 de 2003, que “en aras de la preservación del principio democrático materializado en el control de índole político que efectúa la Cámara de Representantes”, debido a que el artículo 16 “modifica obligaciones tributarias de carácter sustancial o instrumental”, se debe dar “aplicación

cabal y estricta al artículo 154 de la Constitución”. -folio 103-

5.- Intervención Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto conceptuó en favor de la declaratoria de inexecutable del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, argumentando que “las contribuciones parafiscales son unos gravámenes de características particulares que constituyen indudablemente una especie o modalidad del género tributos”, -folio 161- razón por la que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 154 de la Constitución Política y lo desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-084/95, C-065/98, C-1707/00 y C-229/03, el proceso de formación de la ley en cuestión, se ha debido iniciar en la Cámara de Representantes. De demostrarse que esto no fue así, aclara el Instituto, la norma debe ser declarada contraria a la Constitución.

6.- Intervención de la Cámara Colombiana de la Infraestructura

En su intervención, la Cámara llegó a la conclusión que al tratarse de una norma con un aparte tributario, al menos ese aparte ha debido iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. Debido a que el trámite del artículo en cuestión no se inició en la forma indicada, considera el interviniente que la norma tiene un vicio insubsanable en su procedimiento legislativo, que contraría el principio de representación popular propio de la materia tributaria, de acuerdo a lo establecido en artículo 154 de la Constitución, el artículo 143 de la Ley 5 de 1992 y las Sentencias C-084/95, C-065/98 y C-1707/00, y por tal razón debe ser declarada como inexecutable.

V.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242, numeral 2 y 278, numeral 5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad No. 5570 del 9 de mayo de 2013.

En su análisis, el Procurador General consideró que el artículo 154 de la Constitución establece un límite en el origen o inicio del trámite legislativo de un proyecto de ley, entendiendo esta etapa como su radicación, cuando el contenido material del mismo es relativo a tributos. Sin embargo, aclara la Vista Fiscal que “existe una diferencia enorme entre el origen de un proyecto (...) y el resto del trámite. (...)” La diferencia fundamental,

sostiene el Procurador haciendo referencia al mismo artículo 154 de la Carta Política, radica en que a cualquier proyecto de ley se le pueden introducir modificaciones, siempre y cuando esas modificaciones no sobrepasen el límite establecido por el principio de unidad de materia.

Con la intención de mostrar la diferencia entre la iniciación del trámite legislativo y el resto del mismo, el Ministerio Público hace referencia a lo sostenido por este Tribunal en la sentencia C-369 de 2002, según la cual:

“El concepto de iniciación del trámite se circunscribe sólo a comenzar y promoverlo, y no a que este sea integralmente terminado, por la sencilla razón de que iniciar un trámite no es lo mismo que terminarlo. (...) La iniciación, como esta Corte lo señaló hace referencia a la “etapa primigenia (sic) del proceso legislativo, consistente en el comienzo de éste por medio de la presentación de un proyecto en una de las Cámaras”

En ese mismo sentido, el Procurador General se apoya en la providencia C-469 de 2011, para desarrollar las condiciones que deben cumplir las modificaciones de los proyecto de ley:

“Las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto”.

Sostiene el Procurador, que si bien la Corte Constitucional claramente ha sostenido que los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite ante la Cámara de Representantes, en sentencias como la C-229 de 2009, “también ha admitido excepciones para que los mismos inicien su trámite en el Senado de la República sin que se controvierta el orden fundamental, como cuando las normas tributarias hacen parte de un código”.

A continuación, el Ministerio Público hace un análisis del trámite legislativo de la Ley 1558 de 2012, utilizando como fuentes para ello las Gacetas del Congreso, llegando a la conclusión de que el proyecto de ley presentado en el Senado, no tenía ninguna finalidad tributaria, pues el mismo título dejaba ver que se trataba de una modificación de la Ley General del Turismo.

Finalmente, concluye después de un detallado análisis del trámite legislativo, “que existe una circunstancia concreta que permite fundamentar constitucionalmente el origen del proyecto que se convirtió en la Ley 1558 de 2012, en el Senado de la República, sin que el mismo controvierta o viole la exigencia del artículo 154 de la Carta Política”-folio 178-, razón por la cual solicita “declarar ajustado al orden superior el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012”-folio 180-, y en ese sentido declararlo Exequible.

VI.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de constitucionalidad en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta Política, ya que se trata de la demanda de una ley de la República, en este caso la Ley 1558 de 2012.

2- La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue interpuesta dentro del término constitucional

De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 1558 de 2012 fue expedida y publicada en el Diario Oficial No. 48.487 de 10 de julio de 2012. La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 15 de febrero de 2013, es decir, cuando todavía no había vencido el término prescrito por la Constitución, razón por la cual la Sala evidencia que se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma.

3- Problema jurídico a resolver y esquema de resolución

Corresponde a la Corte en esta oportunidad resolver si el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012 vulnera la exigencia contenida en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución Política, en cuanto el precepto demandado constituye una norma de carácter tributario, razón por la cual ha debido tener el inicio de su trámite legislativo en la Cámara de Representantes y no en el Senado de la República.

Para dar respuesta a ese problema, la Sala Plena (i) comenzará por exponer el trámite legislativo de la Ley 1558 de 2012, con un énfasis en su artículo 16 demandado; (ii) se hará un análisis del contenido y alcance normativo del inciso 4 del artículo 154 superior, reiterando las líneas jurisprudenciales que se han desarrollado en la materia; (iii) para con base en ello entrar a analizar la constitucionalidad de la norma demandada.

4. El proceso legislativo del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012.

Al revisar el procedimiento legislativo adelantado por la ley analizada en el presente caso, se identifica la incorporación de adiciones y modificaciones al proyecto de ley, principalmente en tres momentos: (i) Segundo debate ante el Senado de la República, (ii) Primer debate en la Cámara de Representantes, y (iii) la Comisión de Conciliación.

4.1 Incorporaciones realizadas en el marco del segundo debate ante la plenaria del Senado de la República

De acuerdo con lo recogido en la Gaceta del Congreso No. 893 del 25 de noviembre de 2011, el Senado realizó una serie de consideraciones que lo llevaron, en el seno de la plenaria de esa corporación, a incorporar en el proyecto de ley el artículo 14 que proponía modificar el artículo 3º de la Ley 1101 relacionado con las contribuciones parafiscales, en reemplazo del artículo 46 presentado en el proyecto original[1] que se limitaba a hacer una remisión a la norma que ahora el nuevo artículo 14 pretendía modificar:

“(…) Hemos tenido en cuenta realizar algunas modificaciones en la ponencia para segundo debate, con base en recomendaciones realizadas por Senadores de la Comisión Sexta del Senado, en la discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, lo mismo que de los Ministerios de Educación y Cultura y Viceministerio de Turismo.

(…)

En ese sentido, debe tenerse presente que el turismo es uno de los sectores con alto potencial para contribuir a alcanzar en el mediano plazo los objetivos nacionales de desarrollo, pero sigue siendo uno de los sectores con altos niveles de informalidad, con estándares de calidad que lo hacen poco competitivo, con una dispersión considerable de oferta que le impide alcanzar niveles de productividad satisfactorios.

Pero se deben reconocer de manera realista las falencias con el fin de buscar las soluciones y ponerse a la altura de los mejores destinos competidores en el mundo. El turismo receptivo es mucho más exigente que el interno en la calidad del servicio y, por tanto, es indispensable mejorar considerablemente los estándares si se quiere una incursión sostenida en los mercados internacionales.

Por estas consideraciones previas, se ha realizado un trabajo juicioso para armonizar las políticas institucionales con la legislación de la industria turística a fin de contar con los instrumentos normativos idóneos para la implementación de esas directrices. Así las cosas, a continuación se explicarán de manera general las principales medidas que buscan cumplir con las mencionadas necesidades:

(...)

3. Inclusión de nuevos aportantes de la contribución parafiscal del turismo.

Con la inclusión como aportantes de la contribución parafiscal de las empresas operadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad, las empresas asociativas de redes de vendedores multinivel de servicios turísticos y los guías de turismo, se pretende hacerlos partícipes de los beneficios que los recursos del Fondo de Promoción Turística trae para los diversos sectores aportantes en la medida en que estos son reinvertidos en el mejoramiento de la competitividad y en la promoción turística. Uno de los objetivos de la Ley 1101 de 2006, fue aunar los esfuerzos de todos los beneficiarios de la actividad turística para dar un impulso más decidido a su desarrollo. No obstante, en la mencionada ley no quedaron incluidas las empresas operadoras de proyectos de tiempo compartido turístico.

Por otra parte, en la medida en que surgen otras formas de comercio turístico como es el caso de las empresas asociativas de redes de vendedores multinivel de servicios turísticos (empresas que afilian a vendedores de turismo y recaudan sumas por afiliación del orden de \$2 millones por afiliado) o que existen sectores que quieren beneficiarse de la contribución parafiscal, como es el caso de los guías de turismo, es importante contar con su concurso, el cual redundará en su fortalecimiento.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2010
SENADO

por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 Ley General del Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

Artículo 14. El artículo 3° de la Ley 1101 de 2006 quedará así:

Aportantes de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo. Para los fines señalados en el artículo 1° de la presente ley, se consideran aportantes los siguientes:

1. Los hoteles y centros vacacionales.
2. Las viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente, cuyas ventas anuales sean superiores a los 50 smlmv, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas. En el caso de las viviendas turísticas ubicadas en los territorios indígenas se aplicará la contribución a aquellas cuyas ventas anuales sean superiores a los 100 smlmv.
3. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.
4. Las oficinas de representaciones turísticas.
5. Las empresas dedicadas a la operación de actividades tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopée, buceo, deportes náuticos en general.
6. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones
7. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.
8. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.
9. Las empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.
10. Los bares y restaurantes turísticos.

11. Los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 smlmv.
12. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.
13. Los parques temáticos.
14. Los concesionarios de aeropuertos y carreteras.
15. Las empresas de transporte de pasajeros: aéreas y terrestres, excepto el transporte urbano y el que opera dentro de áreas metropolitanas o ciudades dormitorio.
16. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.
17. Los concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales que presten servicios diferentes a los señalados en este artículo.
18. Los centros de convenciones.
19. Las empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje.
20. Las sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos por concepto de la operación de muelles turísticos.
21. Los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo y marítimo cuyas ventas anuales sean superiores a 100 smlmv.
22. Las empresas operadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.
23. Las empresas asociativas de redes de vendedores multinivel de servicios turísticos.
24. Los guías de turismo.
25. Las empresas organizadoras de conciertos y de espectáculos artísticos masivos.

Parágrafo 1°. Para efectos de la liquidación del valor de la contribución parafiscal de que

trata el artículo 2°, se excluirán de las ventas de los hoteles el valor de las ventas realizadas por las empresas de tiempo compartido.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definirá los criterios para otorgar la calidad de ¿turístico¿ a los bares y restaurantes a que se refiere el numeral 10 del presente artículo.

Parágrafo 4°. Tratándose de los concesionarios de carreteras a que se refiere el numeral 14 del artículo 3° del presente artículo, la liquidación de la contribución se hará con base en los recaudos de derechos y tasas por el paso de vehículos para el transporte público y privado de pasajeros y en el caso de los concesionarios de aeropuertos con base en los recaudos de derechos y tasas por la utilización de sus servicios e instalaciones por parte de aeronaves para el transporte de pasajeros y por los mismos pasajeros.

Parágrafo 5°. Los Guías de Turismo pagarán anualmente por concepto de contribución parafiscal el veinte por ciento del salario mínimo legal mensual vigente en el año de su causación, a más tardar el 20 de abril del año siguiente al período objeto de la declaración.”

4.2 Incorporaciones realizadas en el marco del primer debate en la Cámara de Representantes.

La Gaceta del Congreso No. 297 del 1º de junio de 2012, consigna las consideraciones y modificaciones realizadas al Proyecto de Ley 156 de 2010 Senado y Proyecto de Ley 180 de 2011 Cámara, como consecuencia del debate surtido en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y las propuestas en torno al debate en la plenaria de la Cámara baja:

“ (...)Como antecedentes vale la pena mencionar que en el marco de discusión de esta ley se efectuó audiencia pública el día 18 de mayo de 2012, convocada por la Comisión Sexta de Cámara de Representantes en la ciudad de Medellín, la cual contó con la participación de miembros de los diferentes sectores del turismo.

El día 23 de mayo de los presentes dentro del desarrollo de la sesión de la Comisión Sexta de representantes, se debatió la Ponencia presentada por los Coordinadores para Primer Debate, artículo por artículo, dando como resultado la aprobación de un texto al final de la

sesión, el anterior texto fue aprobado con varias modificaciones presentadas por los honorables Representantes.

(...)

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2011 CÁMARA, 156 DE 2010 SENADO

por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006

y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta,

(...)

Artículo 16. Modifíquese. El artículo 3° de la Ley 1101 de 2006, donde se incluirán 4 nuevos aportantes, el cual quedará así:

Artículo 3°. Aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo. Para los fines de la presente ley, se consideran aportantes los siguientes:

1. Los hoteles, centros vacacionales y servicios de alojamiento prestados por clubes sociales.
2. Las viviendas dedicadas ocasionalmente al uso turístico o viviendas turísticas, y otros tipos de hospedaje no permanente, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas.
3. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.
4. Las oficinas de representaciones turísticas.
5. Las empresas dedicadas a la operación de actividades de turismo de naturaleza o aventura, tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopy, buceo y deportes náuticos en general.

6. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones, excepto las universidades e instituciones de educación superior y los medios de comunicación que realicen actividades de esta naturaleza cuando su objeto o tema sea afín a su misión.
7. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.
8. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.
9. Las empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.
10. Los bares y restaurantes turísticos clasificados como tal, de acuerdo a resolución emanada del Ministerio de comercio, industria y turismo.
11. Los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales.
12. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.
13. Los parques temáticos.
14. Los concesionarios de aeropuertos y carreteras.
15. Las empresas de transporte de pasajeros: aéreas y terrestres, excepto el transporte urbano y el que opera dentro de áreas metropolitanas o ciudades dormitorio.
16. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.
17. Los concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales que presten servicios diferentes a los señalados en este artículo.
18. Los centros de convenciones.
19. Las empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje.
20. Las sociedades portuarias, marinas o puertos turísticos, por concepto de la operación de muelles turísticos.

21. Los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo y marítimo.

23. Las empresas asociativas de redes de vendedores multinivel de servicios turísticos.

24. Los guías de turismo.

25. Las empresas organizadoras de conciertos y de espectáculos artísticos masivos.

Parágrafo 1°. Para los efectos tributarios o fiscales de la presente ley, se considera que prestan los servicios de vivienda turística las personas naturales o jurídicas cuya actividad sea la de arrendar o subarrendar por periodos inferiores a 30 días con o sin servicios complementarios, bienes raíces de su propiedad o de terceros o realizar labores de intermediación entre arrendadores y arrendatarios para arrendar inmuebles en las condiciones antes señaladas. Se presume que quien aparezca arrendando en un mismo municipio o distrito más de cinco inmuebles de su propiedad o de terceros por periodos inferiores a 30 días es prestador turístico.

Parágrafo 2°. Tratándose de los concesionarios de carreteras a que se refiere el numeral 14 del presente artículo, la liquidación de la contribución se hará con base en los recaudos de derechos y tasas por el paso de vehículos para el transporte público y privado de pasajeros y en el caso de los concesionarios de aeropuertos con base en los recaudos de derechos y tasas por la utilización de sus servicios e instalaciones por parte de aeronaves para el transporte de pasajeros y por los mismos pasajeros.

Parágrafo 3°. Los Guías de Turismo pagarán anualmente por concepto de contribución parafiscal el veinte por ciento del salario mínimo legal mensual vigente en el año de su causación. (...)”.

4.3 Informe de Conciliación al proyecto de ley 180 de 2011 Cámara, 156 de 2010 Senado

En la Gaceta del Congreso No. 365 del 13 de junio de 2012, se presenta el informe de Conciliación al Proyecto de Ley 156 de 2010 Senado, 180 de 2011 Cámara. En esta parte del proceso, se recoge la propuesta de la plenaria de la Cámara de representantes y se elimina el numeral 25 del artículo 16:

“(…) Luego del análisis de textos hemos acordado acoger el texto que se presenta a continuación. Así mismo se organizó la numeración del proyecto y se corrigieron errores de transcripción y concordancia.

Teniendo en cuenta que según proposición presentada en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes al artículo 16 del Proyecto de ley número 180 de 2011 Cámara se aprobó la eliminación del numeral 25 del artículo en mención, quedan solo 3 y no 4 aportantes como venía en la ponencia. (…)

5. Alcance de la exigencia de inicio de trámite legislativo en proyectos de ley relativos a tributos, contenida en el inciso 4º del artículo 154 de la Carta Política y desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

5.1 El inciso 4º del artículo 154 de la Constitución, contiene una reserva a la iniciativa legislativa en materia tributaria, al establecer que “los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes (…)”, la cual se desarrolla a su vez en el artículo 143 de la Ley 5ª de 1992: “Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes”.

Esta regla ha sido desarrollada por la Jurisprudencia de este Tribunal, la cual ha determinado el alcance de la obligación de dar inicio al trámite en la Cámara de Representantes, cuando se trata de un proyecto de ley relativo a tributos. La jurisprudencia de la Corte es clara en señalar que cuando un proyecto de ley contiene algunas disposiciones tributarias, su trámite debe ser iniciado en la Cámara de Representantes, esta es la aplicación concreta del inciso 4 del art. 154 Superior. Esta línea jurisprudencial es sólida y pacífica respecto de disposiciones de índole tributario, indistintamente del título que se le haya dado o de que los asuntos tributarios sean minoritarios o marginales dentro del proyecto, y teniendo en cuenta para ello el contenido sustantivo de la norma para tener certeza de qué es lo que se está juzgando.[2]

Igualmente, esta Corporación ha señalado que la regla del art 154 de la Constitución se interpretará “conforme al principio de razonabilidad, teniendo en cuenta el sentido y finalidad de la reserva de trámite en materias tributarias” y “analizándola sistemáticamente con las demás disposiciones constitucionales relevantes[3]. Así mismo, ha sostenido que el

mandato de iniciar este tipo de trámite en la Cámara de Representantes tiene un propósito de control con el cual se representa a los ciudadanos con el fin de que se determinen sus derechos y alcance de sus obligaciones en materia de tributos, de manera que el Constituyente le otorga a la Cámara de Representantes el poder en el tema del control político.

En armonía con lo expuesto, la Corte ha indicado que el sustento constitucional de esta exigencia de orden Superior es que constituye un mecanismo de (i) preservación del principio de democracia representativa en materia tributaria; (ii) un control político de la Cámara respecto de los intereses de sus representados en las Entidades Territoriales; (iii) un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas y las de la Nación, de manera que se evite o resuelva la tensión que existe en materia tributaria entre el Legislador Nacional y las Entidades Territoriales; (iv) un fortalecimiento de la participación y de la autonomía de las Entidades Territoriales en estas materias; y (v) una garantía del principio de descentralización.

A este respecto ha expresado esta Corporación:

“La reserva de trámite en materias tributarias constituye un mecanismo de control político sobre la potestad impositiva del Estado, que tiene como objetivo preservar el principio de democracia representativa en materia tributaria. Esta potestad impositiva se traduce en la creación de obligaciones en cabeza de los contribuyentes, las cuales pueden ser de carácter sustancial o instrumental. En esa medida, el control que ejerce la Cámara tiene como objeto representar los intereses de los asociados para determinar el contenido y alcance de sus obligaciones tributarias. Así, una simple referencia normativa a una materia tributaria regulada previamente en otro estatuto, pero que en sí misma no tenga repercusiones respecto del contenido y alcance de una obligación tributaria excede el ámbito propio del control político que el Constituyente quiso otorgar a la Cámara de Representantes. Ello significa que una disposición que se refiera tangencialmente a una materia tributaria, sin afectar el contenido y alcance de las obligaciones tributarias sustanciales o instrumentales no resulta inconstitucional por no haber iniciado su trámite en la Cámara. A su vez, si la disposición está afectando alguno de los elementos del tributo, o un aspecto relacionado con las obligaciones tributarias de carácter instrumental, dicha disposición resultará

constitucional sólo en la medida en que haya iniciado su trámite en la Cámara de Representantes.

Por otra parte, la reserva de iniciación del trámite en materias tributarias en cabeza de la Cámara de Representantes constituye un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivos y las de la Nación. En efecto, esta reserva garantiza la representación territorial de los tributos, pues fortalece la participación política de las circunscripciones territoriales y especiales en el diseño compartido de los elementos del tributo por parte del congreso y de las corporaciones representativas de las entidades territoriales. Con ello se contribuye a la realización legislativa directa de los intereses impositivos de las entidades territoriales, y se garantiza su autonomía impositiva, permitiéndoles a los cuerpos representativos del orden territorial fijar los elementos del tributo dentro de los marcos establecidos previamente por el legislador.(sic) En esa medida, la reserva de trámite constituye una garantía institucional para la realización del principio de descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales (C.N. art. 1º). Por lo tanto, también deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes aquellas disposiciones tributarias que directa o indirectamente afecten los elementos de los tributos del orden territorial, o la autonomía impositiva de las entidades territoriales”.[4] (Resalta la Sala)

Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el hecho de la marginalidad de una norma de carácter tributario no libera de la obligación de que el trámite se inicie en la Cámara Baja por cuanto “El objetivo abstracto de flexibilizar el procedimiento legislativo no puede hacer ineficaz la regla sobre reserva de trámite en materias tributarias”. [5] Así mismo ha indicado que “ya se trate de disposiciones organizadas de manera integral o completa en leyes tributarias o de preceptos de índole tributaria incorporados en leyes que regulen otras materias, el respectivo proyecto debe comenzar su trámite en la Cámara de Representantes por cuanto la marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un Estatuto no exime al Congreso de acatar la regla prevista en el artículo 154 de la Constitución” [6] (Resalta la Sala). Esto conlleva a que cuando un proyecto contempla de modo marginal algún tipo de regulación de carácter tributario y se acepta excluir lo establecido en el mencionado art. 154 Superior “el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule

una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, vaciando de hecho el contenido normativo de la regla del artículo 154.4 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley”.[7] (Énfasis de la Corte)

5.2 Especial relevancia para el caso bajo estudio reviste el pronunciamiento hecho mediante la Sentencia C-065 de 1998. En aquella ocasión la demandante solicitó la declaración de inexecutable del artículo 9 de la Ley 366 de 1997, pues contradecía “el artículo 154 de la Carta, porque el trámite legislativo que dio origen al actual artículo cuestionado, no tuvo como origen la Cámara de Representantes, a pesar de que la ley posee un claro carácter tributario”.[8]

El problema jurídico analizado por el Tribunal fue planteado en los siguientes términos: ¿Es inconstitucional o no el Artículo 9 de la ley 366 de 1997, en el entendido que el artículo en mención fue incorporado durante el debate legislativo y por esa razón no inició su trámite en la Cámara de Representantes, sino en el Senado de la República, dando lugar a una violación del inciso 4 del Artículo 154 de la Constitución Política?

En su análisis del caso, la Corte estimó que el proyecto de Ley presentado ante el Senado, originalmente “no era una iniciativa sobre contribución fiscal o sobre impuestos, sino una ley mediante la cual se (...) pretendía organizar un sistema de manejo y administración de rentas y de impuestos ya creados”, [9] es decir que no tenía materia tributaria, sino que por el contrario, solamente adquirió el proyecto connotación tributaria, con la “creación, entre otros aspectos, de un tributo, al aprobarse en segundo debate en el Senado de la República el artículo 9º de la ley 366 de 1997”. [10]

Consideró la Corte que por tener en su contenido normativo materia tributaria, el proyecto de ley ha debido comenzar su trámite en la Cámara Baja, y al no haberlo hecho, la Ley incumplió con lo establecido en el inciso final del artículo 154 CP, incurriendo en un vicio de procedimiento. De acuerdo con la decisión de la Corte, “el artículo 9 de la ley 366 de 1997, al establecer un impuesto, ha debido debatirse inicialmente en la Cámara de Representantes y no en el Senado de la República como efectivamente ocurrió, pues con ello se violó el estatuto superior”. [11]

Finalmente, concluyó la Sala la necesidad de declarar la inexecutable de la norma

demandada, pues interpretó que la regla establecida en el inciso final del artículo 154 de la Carta Política, debe ser aplicada de forma estricta. Sobre este punto sostuvo:

“Estima la Corte, sin dejar de tomar en cuenta los antecedentes históricos y políticos de la norma constitucional 154, que la razón de ser de la exigencia constitucional en la expedición de los impuestos, es resaltar que la intención y voluntad del constituyente son las de señalar un derrotero específico para el trámite de las normas relativas a los tributos y que, por ese solo hecho, deben observarse estrictamente las normas de procedimiento constitucional en la formación de las leyes. En consecuencia de lo anterior, en el caso sub examine, por tratarse de una ley que tiene un aparte tributario, ha debido iniciar su debate en la Cámara de Representantes y, como ello no ocurrió, adolece de vicios de procedimiento en su formación; por lo tanto esta Corte declarará inexequible el artículo 9º de la ley 366 de 1997”. [12] (Énfasis de la Corte)

En conclusión, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 9º de la Ley 336 de 1997, utilizando como principio de decisión, que a pesar de que un proyecto de ley al momento de su radicación en el Senado no presente dentro de su contenido normativo materias relativas a tributos, si posteriormente se incluye un elemento nuevo de esa naturaleza, el proyecto de ley debe reiniciar su trámite en la Cámara de Representantes a la luz del inciso final del artículo 154 constitucional.

Por consiguiente, la ratio decidendi, o razón del fundamento de la inexequibilidad de la norma demandada en aquella oportunidad fue que en aquellos casos en que un proyecto de ley no tuviera en su versión inicial materia tributaria, y durante su trámite legislativo le hubiera sido incorporada una disposición con contenido tributario que no hubiera iniciado su trámite en la Cámara de Representantes, de cualquier forma la ley derivada de ese proceso legislativo sería inexequible por incumplimiento de la reserva del inciso 4º del artículo 154 de la Constitución.

5.3 No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha fijado algunos casos taxativos de excepciones o de flexibilización de la aplicación del mandato superior contenido en el inciso 4 del artículo 154 CP:

(i) En casos de llamados de urgencia del Presidente [13]. En estos contextos, la Corte ha determinado que cuando existe un mensaje de urgencia enviado por el Presidente, las

comisiones sesionan de forma conjunta en su primer debate, con lo cual se asegura la participación de la Cámara de Representantes al inicio del procedimiento legislativo. En esta línea jurisprudencial se argumenta que la simple radicación de un proyecto en la Secretaría de una o de otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Carta otorga al Presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia 'de cualquier proyecto de ley', y por lo tanto, tampoco impide la deliberación conjunta de las comisiones, ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia.[14]

(ii) En caso de que se trate de la sistematización normativa en un Código[15]. A este respecto ha señalado esta Corporación que cuando se trata de la implementación de un Código, resulta indispensable limitar el alcance de la reserva de trámite en materia tributaria, por cuanto es necesario que se permita la iniciativa en las dos cámaras legislativas en la creación de códigos, motivo por el cual este tipo especial de leyes no puede estar sujeta a una reserva especial de trámite, ya que si se restringe esta posibilidad al Senado, se impondría una restricción al procedimiento legislativo lo cual no está contemplado en la Constitución, además dicha restricción iría en contra de la voluntad del constituyente de otorgarle al Congreso las facultades e instrumentos necesarios para que pueda desarrollar al máximo su papel como legislador dentro de un sistema democrático, participativo y pluralista.[16]

(iii) En casos en que se menciona una norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. [17] En este sentido, la Corte estableció un nuevo principio decisorio según el cual no todas las normas de contenido tributario se acogen a la obligación recogida por el mencionado precepto constitucional, sino que la exigencia en el inicio del trámite, aplica a aquellas que crean, modifican, suprimen o regulen un tributo, en cuanto esto es lo que se entiende como una disposición "relativa a tributos". [18]

(iv) Y finalmente, en el caso de que se trate de leyes que modifiquen o adopten de manera permanente decretos de emergencia económica.[19] A este respecto, esta Corporación ha expresado que "(...) El requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el

órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis. (...).[20] (Resalta la Sala)

(v) En síntesis, al entrar a analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo, la Sala Plena de esta Corporación ha sostenido que si bien ésta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en los que expresamente se autoriza su flexibilización en casos concretos como “(i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias” [21]. Adicionalmente, también ha exceptuado la aplicación del inciso 4 del artículo 154 CP en aquellos casos en que se hace referencia a una ley o norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En todos los otros casos, la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable por lo cual es deber de la Corporación declarar inexecutable el trámite de la Ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4 del art. 154 Superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política.

6. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA NORMA DEMANDADA

6.1 La norma demandada del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012 estipuló la inclusión de al menos tres sujetos pasivos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, por lo cual se configura en una norma de carácter tributario, razón por la que, de conformidad con el inciso 4 del artículo 154 y la jurisprudencia de esta Corte que ha determinado el

alcance normativo de este mandato superior, su trámite debió iniciarse por la Cámara de Representantes y no por el Senado de la República, como sucedió en el presente asunto bajo examen, aunque el proyecto de ley originalmente no fuera de carácter tributario, la norma tributaria fuera incorporada durante el trámite legislativo, y aunque dicho precepto tuviera un carácter marginal y minoritario.

6.2 Esta Corporación colige que el fundamento esencial de la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012 radica en el desconocimiento de la reserva a la iniciativa legislativa en materia tributaria establecida en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución, el cual dispone que “los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes”; en el mismo sentido, el artículo 143 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, prescribe que los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes. Lo anterior por las siguientes razones:

6.2.1 En el presente caso la Corte constata que el proyecto que se convirtió en la Ley 1558 de 2012 inició su trámite en el Senado de la República, el cual originalmente no contenía la disposición acusada, que es de naturaleza tributaria. Como se observó en el análisis del trámite legislativo del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, inicialmente el Proyecto de Ley 156 de 2010 que dio origen a lo que concluiría siendo la Ley 1558, contenía una norma, concretamente su artículo 46, que simplemente hacía referencia a las contribuciones parafiscales en el sector turismo, efectuando una remisión directa a la Ley 1101 de 2006 que regula el tema. Fue durante las discusiones en la Plenaria del Senado, que se incorporó el artículo 16 (originalmente artículo 14) que recoge la intención del artículo 46 original y modifica el artículo tercero de la mencionada Ley 1101 de 2006, al adicionar en primera instancia cuatro nuevos aportantes de la contribución parafiscal, que finalmente se convertirían en tres.

6.2.2 En relación con la cuota de promoción del turismo establecida por el artículo 3º de la Ley 1101 de 2006, la Corporación encuentra que mediante la norma acusada se agregaron tres nuevos aportantes de esta contribución parafiscal: las empresas operadores de servicios y proyectos de tiempo compartido y multipropiedad, las empresas asociativas de redes de vendedores multinivel de servicios turísticos y los guías de turismo. Para la Corte, es evidente el carácter tributario de la cuota de promoción de la actividad turística, como

también que la norma demandada modifica un elemento esencial del tributo, cual es el del señalamiento de los sujetos pasivos obligados a dicha contribución, de modo que constituye una manifestación de la potestad tributaria del Congreso.

6.2.3 Esta Corte reitera en esta nueva oportunidad la aplicación rigurosa del inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política, y las reglas jurisprudenciales que han determinado su alcance normativo, recabando que este mandato de orden superior tiene su sustento y propósito constitucional al constituir un mecanismo de: (i) preservación del principio de democracia representativa en materia tributaria; (ii) control político de la Cámara respecto de los intereses de sus representados en las Entidades Territoriales; (iii) mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivas y las de la Nación, de manera que se evite o resuelva la tensión que existe en materia tributaria entre el Legislador Nacional y las Entidades Territoriales; (iv) fortalecimiento de la participación y de la autonomía de las Entidades Territoriales en estas materias; y (v) garantía del principio de descentralización.

Igualmente, esta Sala insiste en su jurisprudencia en cuanto ha establecido que el hecho de que un proyecto de ley no sea originalmente de carácter tributario, o que se haya incorporado en él una norma de carácter tributario durante el trámite legislativo, o que la norma tributaria sea de carácter marginal, no exime de la obligación contenida en el inciso 4 del artículo 154 CP, en cuanto su trámite debe iniciarse en la Cámara de Representantes.

Especial importancia para este caso reviste la ratio decidendi de la Sentencia C-065 de 1998, por la analogía o similitud con el caso sub-judice, toda vez que se trata de proyectos de ley que originariamente no eran de carácter tributario, se incorporaron normas tributarias durante su trámite legislativo, y las normas demandadas tienen un carácter marginal o minoritario. De manera que en virtud de este precedente, que pone de relieve los principios, valores y derechos que están implícitos en el mandato del inciso 4 del artículo 154 Superior, y se pone de manifiesto que existen razones constitucionales imperativas para colegir que el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012 fue expedido con vicios de procedimiento y por tal razón resulta contrario a la Constitución.

En este mismo sentido, evidencia la Sala que el presente caso no se circunscribe a ninguna de las excepciones planteadas por la jurisprudencia de esta Corte, en la flexibilización de la aplicación del inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política, ya expuestas en detalle en la parte considerativa de esta sentencia. Por consiguiente, la Corte reitera que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la aplicación de la regla contenida en el artículo 154 de la Carta Política es rigurosa, y aun cuando esa aplicación puede ser flexible en determinadas situaciones, las excepciones a su estricta observancia operan únicamente cuando existan circunstancias concretas a partir de las cuales se pueda fundamentar constitucionalmente la flexibilización del procedimiento legislativo, las que no se configuraron en esta oportunidad.

Si bien es cierto que la iniciativa legislativa puede originarse en cualquiera de las Cámaras, también lo es que la Constitución ordena que el trámite de los proyectos relativos a tributos se inicie siempre en la Cámara de Representantes (art. 154). Al haber constatado este Tribunal que ello no fue así en el caso de la Ley 1558 de 2012, de la cual hace parte el artículo 16 acusado, la Corte procederá a declarar la inexecutableidad de este artículo.

7. CONCLUSIÓN

En virtud de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, el demandante alegó la existencia de un vicio de procedimiento, ya que a la luz de la regla establecida en el inciso 4º del artículo 154 de la Carta Política, por tener, en su contenido normativo, materia tributaria, el trámite legislativo ha debido iniciar en la Cámara de Representantes, de acuerdo con las consideraciones anteriormente realizadas por esta Sala, concluye que:

Con base en el inciso 4 del artículo 154 Superior y el precedente jurisprudencial ya sentado por esta Corte, de conformidad con el cual se ponen de relieve los principios, valores y derechos constitucionales que subyacen a la norma de carácter procedimental que ahora se aplica, según la cual las normas de carácter tributario deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, así se trate de proyectos de ley que originalmente no eran de carácter tributario, de normas marginales de carácter tributario dentro de una normatividad, o de normas de carácter tributario que se hayan incluido con posterioridad al inicio del trámite, deben iniciarse necesariamente en la Cámara Baja, de manera que si no

se inició en la Cámara de Representantes esto vicia de inconstitucionalidad insubsanable la norma en cuestión, por no cumplir con el requisito contenido en el inciso 4 del artículo 154 CP, ya que esta norma preserva el principio democrático y pretender evitar o resolver tensiones entre el Estado unitario, las entidades territoriales y el principio de descentralización.

En la jurisprudencia analizada se encuentran las excepciones para que un trámite de carácter tributario sea iniciado en el Senado de la República y no en la Cámara de Representantes, pero en el caso sub examine encuentra la Sala que no se ajusta a dichas prerrogativas y por lo tanto que debía iniciar su trámite en la Cámara de Representantes.

Por estas razones, la Corte declarará la inexecuibilidad del artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, por vulneración del inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 16 de la Ley 1558 de 2012, por el cargo analizado en esta providencia relativo a la violación del inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 690 del 27 de septiembre de 2010, Proyecto de Ley 156 de 2010 Senado, Artículo 46. En materia Fiscal se aplicaran íntegramente las disposiciones contenidas en la Ley 1101 de 2006, referentes a la contribución parafiscal para la promoción del turismo.

[2] Ver Sentencia C-712 de 2012.

[3] C-930 de 2007

[4] Sentencia C- 229 de 2003.

[5] Ibidem.

[6] Sentencia C-930/07.

[7] Ibidem.

[8] Sentencia C-065 de 1998.

[9] Sentencia C-065 de 1998

[10] Ibidem

[11] Ibidem

[12] ibidem

[13] Así, en la Sentencia C-608 de 2012 se analizó la aparente inconstitucionalidad del artículo 48 de la Ley 1438 de 2011, en la misma, la Corte señaló que la regla del inciso 4 del art 154 Superior se cumplió por cuanto hubo un mensaje de urgencia enviado por el Presidente y las comisiones sesionaron de forma conjunta en su primer debate con lo cual se aseguró la participación de la Cámara de Representantes al inicio del procedimiento legislativo del proyecto de Ley 160 de 2010 Senado.

[14] Ibídem

[15] La Sala en la Sentencia C-229 de 2003 declara exequibles las normas demandadas de la Ley 685 de 2001, estableciendo una nueva circunstancia de excepción que permite la flexibilización del inciso final del art. 154 de la Constitución: cuando las normas de contenido tributario hagan parte de un Proyecto de Ley, a la luz del cual se expedirá un Código.

[16] Ibidem

[17] A este respecto, la Corte consideró que las contribuciones parafiscales a las que hacía alusión el artículo 43 de la Ley 789 de 2002 demandado en la Sentencia C-800 de 2003, es uno de esos preceptos no se ocupa de los tributos a pesar de hacer referencia a los mismos, ya que el artículo demandado (i) no crea, modifica o extingue los aportes en salud, (ii) modifica los sujetos activos y pasivos de la obligación y (iii) no modifica los montos ni la forma de pagarlos, dejando en claro que los aportes a la salud son contribuciones parafiscales.

[18] Ibidem

[19] En la Sentencia C-407 de 1995 este Tribunal consideró que la objeción presentada por el Gobierno frente al Proyecto de Ley, por considerar que vulneraba el contenido del artículo 154 superior, no prosperó, ya que la Corporación desarrolló en este caso una circunstancia que permite la flexibilización de la reserva al trámite legislativo en materia tributaria. Esa excepción se presenta, cuando se trate de un Proyecto de Ley que en desarrollo del artículo 215 constitucional, derogue, modifique o adicione los decretos relacionados con el Estado de Emergencia.

[20] Sentencia C-407 de 1995.

[21] Sentencia C-712 de 2012