

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto principal

El principio de unidad de materia, conforme al cual, de manera imperativa, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, tiene como objeto principal la racionalización de la actividad legislativa, ya que si bien el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa, su actividad debe ejercerse en forma ordenada, para evitar que surjan dentro del trámite de las leyes incongruencias temáticas que busquen evadir el estricto procedimiento que el Constituyente ha establecido para el trámite y aprobación de la leyes.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

Este postulado implica que entre las diferentes disposiciones de la ley debe existir una relación objetiva y racional, que puede manifestarse de diferentes formas: Bien sea que exista entre ellas una relación temática (conexidad material), o que compartan una misma causa u origen (conexidad causal), o en las finalidades que persigue el legislador con su creación (conexidad teleológica), o que razones de técnica legislativa hagan conveniente incluir en una ley determinada regulación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No es obstáculo para ejercicio de actividad legislativa

El principio de unidad de materia no debe interpretarse de manera que constituya una obstáculo en el ejercicio de la actividad legislativa, que cercene el principio democrático y restrinja la facultad de configuración legislativa, en forma tal que sólo se puedan proferir normas que guarden estricta relación con un único núcleo temático. Por el contrario, la Corte ha expresado, que sin desconocer ese principio, el legislador puede incorporar en un proyecto de ley diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando que entre los mismos pueda apreciarse una relación de conexidad objetiva y razonable. Esto implica, que dentro del examen de constitucionalidad, sólo deberán ser retiradas del Ordenamiento Jurídico aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible, con criterio objetivo y razonable, establecer ningún tipo de relación con la materia general de la ley. El principio de unidad de materia no busca dificultar el trabajo legislativo, fragmentando la regulación de materias sobre la base de la independencia absoluta de éstas, por no referirse exactamente

a un mismo eje temático, sino que, por el contrario, lo que persigue, como ya se ha observado, es que razonablemente y desde un punto de vista objetivo, pueda establecerse una relación entre las diferentes disposiciones que conforman un cuerpo normativo, y entre éstas y el título de la ley.

MATERIA TRIBUTARIA-Composición

La materia tributaria está compuesta por todas aquellas normas mediante las cuales el Estado establece, las fuentes generadoras de los ingresos necesarios para atender sus gastos (obligación tributaria a cargo de los asociados), los mecanismos para su recaudación y control, así como la manera en que serán empleados los recursos recaudados.

NORMA TRIBUTARIA-Contenido/NORMA TRIBUTARIA-Políticas de gasto

El contenido de las normas tributarias se refiere no sólo a los ingresos del Estado y a su forma de recaudo, sino que abarca también las políticas de gasto. No obstante, respecto de este último aspecto es necesario precisar que pese a la amplitud de la materia tributaria, no es viable llegar al extremo de afirmar que todas aquellas normas que generan gasto son normas fiscales y que guardan, por consiguiente, conexidad temática con la materia tributaria.

MONOPOLIO DEL ESTADO-Distribución de combustible importado por Ecopetrol/NORMA TRIBUTARIA-Política petrolera y aduanera del país

EVASION TRIBUTARIA EN ZONAS DE FRONTERA-Control venta de gasolina de contrabando

MERCADO DE COMBUSTIBLE EN ZONAS DE FRONTERA-Intervención del Estado por empresas nacionales ante contrabando

NORMA TRIBUTARIA-Contrabando de combustibles

ECOPETROL-Distribución exclusiva de combustible importado

NORMA TRIBUTARIA EN MERCADO DE COMBUSTIBLES-Prevención de deterioro de finanzas por contrabando

Referencia: expediente D-3382

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 de la Ley 633 de 2000

Actora: María Clemencia Díaz López

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., julio cinco (5) de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó la ciudadana María Clemencia Díaz López contra el artículo 86 de la Ley 633 de 2000 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial”.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada:

“LEY No.633 DE 2000”

(29 de diciembre)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 86º. La distribución de combustible importado se realizará exclusivamente a través de Ecopetrol acorde con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

I. LA DEMANDA

La demandante María Clemencia Díaz López solicita se declare la inexecutable de la citada norma pues ella vulnera el artículo 158 de la Carta según el cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Como razones de la violación se plantean las siguientes:

1. La Ley 633 de 2000 trata de materias tributarias, de los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y del fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial. No obstante, el artículo 86 no guarda relación ni la más mínima armonía con esas materias pues él establece que la importación y distribución de combustibles se realizará exclusivamente a través de Ecopetrol.
2. El artículo 86 de la Ley 633 es contrario al artículo 158 de la Carta pues desconoce que la actividad del Legislador se encuentra orientada por el principio de unidad normativa según el cual todos los artículos que integran una ley deben ser armónicos y guardar estricta relación con los temas que regula. Esa norma, en virtud de la supremacía del Texto Fundamental, debió ser observada por el Congreso de la República y como no lo fue, la disposición demandada deviene inconstitucional.
3. La Corte Constitucional de manera reiterada ha expuesto que el principio de unidad de materia busca racionalizar el proceso legislativo y su producto ya que la coherencia interna de la ley es un elemento de seguridad jurídica. Ha indicado además que el Congreso viola ese principio cuando un artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general de la ley de que hace parte y que esa violación

es de carácter material porque el Congreso no tiene competencia para plasmar contenidos normativos de esa naturaleza.

I. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, a través de apoderado, no se pronuncia sobre la exequibilidad o inexecutable de la norma demandada pues se limita a considerar inconveniente el dejar que la distribución de combustibles importados esté exclusivamente en cabeza de Ecopetrol. Sus argumentos son los siguientes:

1.1. El Código de Petróleos declara de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución y el Decreto 1521 de 1998 declara que el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público.

1.2. La Carta Política consagra derechos y principios de primer orden como la libertad económica y la iniciativa privada. Ante ello, el Estado debe impedir que se obstruya o restrinja esa libertad y evitar o controlar los abusos que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

1.3. Con la norma demandada se está rompiendo una coherente regulación existente en materia de hidrocarburos pues personas ajenas a Ecopetrol no podrían distribuir combustibles, con lo que se desconocería la autorización concedida a distribuidores mayoristas y minoristas de combustible. Ante ello, Ecopetrol se vería forzada a crear una infraestructura que le permita distribuir combustibles a través de estaciones de servicio con el fin de evitar el desabastecimiento en las diferentes regiones del país. Además, el actual modelo económico no se orienta a la restricción sino a la promoción de la expansión privada de la infraestructura requerida para la producción, venta y comercialización de dichos bienes y servicios.

1.4. Posiblemente el Legislador, pretendiendo dejar en cabeza de Ecopetrol la importación de combustibles, se excedió o confundió y terminó dejándole la exclusividad no

para importarlos sino para distribuirlos.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en los siguientes argumentos, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada:

2.1. Si existe una relación entre la norma tildada de inexecutable y el contenido general de la Ley 633 pues la distribución de combustible importado tiene implicaciones tributarias, más aún cuando nuestro país cuenta con una extensa zona de frontera con países productores de petróleo. Por ello, la utilización de entidades públicas para la comercialización de productos importados constituye un control indirecto sobre actividades ilícitas como el contrabando de combustibles.

2.2. El contenido de la Ley 633 permite afirmar que la supuesta violación no ha tenido ocurrencia pues ésta reguló el gravamen de las transacciones financieras, el impuesto a la renta, el impuesto sobre las ventas y en el capítulo de otras disposiciones incluyó el artículo 86 referido a la distribución de combustibles importados con la finalidad de determinar el ámbito de legalidad de esa actividad, inclusión motivada, entre otras cosas, en las observaciones hechas por personal de la DIAN sobre la afectación de las finanzas nacionales y territoriales derivadas del contrabando de combustibles.

2.3. El principio de unidad de materia no debe ser interpretado como una imposibilidad de regular situaciones que sean derivadas de un tema central o núcleo pues él no impide la referencia a otros temas que por su conexidad con el propósito principal de una ley puedan ser abordados en la misma. De allí porqué la Corte haya expuesto que ese principio no tiene el efecto de enervar ni el proceso legislativo ni el principio democrático. Ante ello, la regulación tributaria no rechaza alusiones a materias como la importación de combustibles pues tal temática no solo es conexa sino que además corresponde a los temas propios de los tributos.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexecutable de la norma

demandada. Para ello argumenta lo siguiente:

1. El tema de la distribución de combustible importado por Ecopetrol resulta extraño al contenido de la Ley 633 pues si bien el legislador concentra esa actividad en una empresa industrial y comercial del Estado, no fija condiciones que permitan deducir ni las razones para la fijación de ese monopolio ni los efectos tributarios que esa actividad le reporta al Estado.
2. La norma demandada no admite relación directa ni indirecta con tema tributario o fiscal alguno pues sólo se refiere a la adjudicación que se hace a Ecopetrol, con exclusividad, para que ejerza una actividad que bajo los parámetros constitucionales y legales podría ser desarrollada por otras empresas si para ello cuentan con la infraestructura necesaria. Y si bien la distribución de combustibles puede tocar con temas tributarios, el legislador dejó de señalar los efectos de esa naturaleza derivados de tal actividad.
3. El artículo censurado no tiene una relación causal, ni teleológica, ni tampoco temática o sistemática con la materia principal de la Ley 633 de 2000 pues si lo que se pretendía es evitar el contrabando de combustible ello no se infiere de su texto y, además, existen otros mecanismos legales para lograr ese cometido como la posibilidad que tienen las entidades territoriales para celebrar contratos de distribución de combustible en zonas, posibilidad contemplada en la Ley 191 de 1995.
4. El objeto real del artículo demandado es la constitución de un monopolio comercial a favor de Ecopetrol para asumir la distribución de combustible importado y ante ello la materia tributaria no encuentra allí aspecto instrumental, institucional, ni funcional que permita afirmar que el precepto acusado deba permanecer en el texto de la Ley 633 de 2000.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Problema Jurídico Planteado

Corresponde a esta Corte determinar, si el artículo 86 de Ley 633 de 2000 viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

2. El principio de Unidad de Materia

El principio de unidad de materia, conforme al cual, de manera imperativa, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, tiene como objeto principal la racionalización de la actividad legislativa, ya que si bien el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa, su actividad debe ejercerse en forma ordenada, para evitar que surjan dentro del trámite de las leyes incongruencias temáticas que busquen evadir el estricto procedimiento que el Constituyente ha establecido para el trámite y aprobación de la leyes.

Este postulado implica que entre las diferentes disposiciones de la ley debe existir una relación objetiva y racional, que puede manifestarse de diferentes formas: Bien sea que exista entre ellas una relación temática (conexidad material), o que compartan una misma causa u origen (conexidad causal), o en las finalidades que persigue el legislador con su creación (conexidad teleológica), o que razones de técnica legislativa hagan conveniente incluir en una ley determinada regulación. Al respecto la Corte ha señalado:¹

“Siempre que las distintas disposiciones conserven una relación razonable con la ley, relación que puede consistir en la conexidad de los asuntos o materias que regulan (conexidad temática), en la identidad o correspondencia de las causas que dan origen a las distintas disposiciones, o de los efectos que con ellos se busca conseguir (conexidad causal o teleológica, respectivamente), o en razones de método o técnica legislativa que aconsejan traer a determinada ley cierta regulación (conexidad sistemática), debe considerarse que el legislador respetó el principio de unidad de materia”.

No obstante lo anterior, el principio de unidad de materia no debe interpretarse de manera que constituya una obstáculo en el ejercicio de la actividad legislativa, que cercene el principio democrático y restrinja la facultad de configuración legislativa, en forma tal que sólo se puedan proferir normas que guarden estricta relación con un único núcleo temático. Por el contrario, la Corte ha expresado, que sin desconocer ese principio, el legislador puede incorporar en un proyecto de ley diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando que entre los mismos pueda apreciarse una relación de conexidad objetiva y razonable.

Esto implica, que dentro del examen de constitucionalidad, sólo deberán ser retiradas del Ordenamiento Jurídico aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible, con

criterio objetivo y razonable, establecer ningún tipo de relación con la materia general de la ley. En este punto la Corte ha expresado:²

“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 sistemática 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 éstos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de aquellos asuntos que tienen en ella necesario referente”.

De lo anterior debe concluirse que el principio de unidad de materia no busca dificultar el trabajo legislativo, fragmentando la regulación de materias sobre la base de la independencia absoluta de éstas, por no referirse exactamente a un mismo eje temático, sino que, por el contrario, lo que persigue, como ya se ha observado, es que razonablemente y desde un punto de vista objetivo, pueda establecerse una relación entre las diferentes disposiciones que conforman un cuerpo normativo, y entre éstas y el título de la ley.

3. La temática de la Ley 633 de 2000

La Ley 633 de 2000, de reforma tributaria, fue aprobada bajo el siguiente título: “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”.

El contenido esencial de la Ley 633 de 2000 se centra en la regulación de materias tributarias. Pero para poder dilucidar la extensión de este concepto es necesario establecer su significado preciso.

La materia tributaria está compuesta por todas aquellas normas mediante las cuales el Estado establece, las fuentes generadoras de los ingresos necesarios para atender sus gastos (obligación tributaria a cargo de los asociados), los mecanismos para su recaudación y control, así como la manera en que serán empleados los recursos recaudados.

Con relación al contenido de las normas tributarias, la Corte ha señalado:

“Las normas fiscales se orientan primariamente a asegurar al Estado los recursos necesarios para poder cumplir adecuadamente sus funciones (poder impositivo) y a regular la manera como las autoridades emplean esos recursos (políticas de gasto).”³.

De acuerdo con lo anterior, el contenido de las normas tributarias se refiere no sólo a los ingresos del Estado y a su forma de recaudo, sino que abarca también las políticas de gasto. No obstante, respecto de este último aspecto es necesario precisar que pese a la amplitud de la materia tributaria, no es viable llegar al extremo de afirmar que todas aquellas normas que generan gasto son normas fiscales y que guardan, por consiguiente, conexidad temática con la materia tributaria. Así por ejemplo, cuando la Corte efectuó el análisis de constitucionalidad de normas pensionales incluidas en una reforma tributaria pasada, Ley 6 de 1992, expresó que no es posible sostener que una ley tributaria o de endeudamiento público pueda regular cualquier tema jurídico siempre y cuando éste implique un gasto estatal, argumento que resultaría absurdo por la amplitud casi ilimitada de las materias que podrían comprenderse dentro de tal criterio.⁴

A continuación es preciso analizar el contenido de la Ley 633 de 2000, con el objeto de determinar su amplitud temática. En el capítulo Primero se reguló el tema concerniente al gravamen a las transacciones financieras. Luego, se desarrollan las modificaciones introducidas a los impuestos de carácter nacional, dedicando los artículos 4 a 23 al Impuesto sobre la Renta, y los artículos 24 a 37 al Impuesto sobre las Ventas. El último acápite fue titulado “otras disposiciones”, y en él se incluyen normas que desarrollan diversos aspectos. A manera de ejemplo pueden citarse las normas sobre la fiscalización y control de tributos, la tasa por prestación de servicios aduaneros (artículo 56), las relativas al fondo de vivienda de interés social (artículos 63 a 73), normas sobre el pago de aportes parafiscales en materia de seguridad social (artículo 99), métodos alternos de solución de conflictos en materia tributaria (artículos 101 y 102), entre otros. La norma demandada hace parte de este capítulo.

4. El caso concreto.

Para el análisis del caso concreto debe la Corte determinar si el artículo 86 demandado guarda una relación razonable con el título y con el contenido de la Ley 633 de 2000.

El artículo 86 establece un monopolio estatal, al determinar que la distribución de combustible importado se hará de manera exclusiva a través de Ecopetrol. A primera vista, la norma además de consagrar un monopolio como ya se anotó, desarrolla un tema relacionado con la política petrolera y aduanera del país, asunto este último que tiene una relación de conexidad con la materia tributaria propia de la Ley, como a continuación se expone:

* Si se analiza el espíritu de la norma, se descubre que ella fue creada con el fin primordial de evitar la evasión tributaria, en especial en las zonas de frontera en donde la única forma de controlar la venta de gasolina de contrabando que obviamente es comercializada a más bajo precio, es concentrando su distribución en la empresa estatal.

* Esta norma entonces, no constituye una innovación que apareció de manera súbita en la Ley 633 de 2000, sino que por el contrario ha estado presente en reformas tributarias anteriores, como fue el caso del artículo 100 de la Ley 488 en la que se autoriza a los gobernadores de las zonas fronterizas para celebrar contratos con Ecopetrol para distribución de combustibles derivados del petróleo, importados de países vecinos. Sobre la importancia de la norma en comento, y su idoneidad para evitar el contrabando, la Corte afirmó:⁵

“Dadas las características del mercado de combustibles en las zonas de frontera, donde se dan las circunstancias propicias para el contrabando de combustibles, habida cuenta del valor de éstos en el mercado, y de su precio, que por la carga tributaria que soportan en nuestro país es superior al que se (sic) en los países vecinos, es válida y necesario que el Estado colombiano intervenga para asegurar que la distribución del combustible en dichas regiones por parte de empresas nacionales; así se otorgan las garantía mínimas que permitan equiparar los precios con los de los países vecinos. Esto no sólo facilita enfrentar eficazmente el contrabando, sino que también fomenta la cooperación e integración entre los

países vecinos”.

- Como puede observarse, la norma acusada constituye un instrumento eficaz para la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos por parte del Estado, y cuya erradicación por elementales razones forma parte de la política tributaria del país, susceptible de ser desarrollada en las normas que hagan parte, de leyes en materia tributaria.

* De lo anterior puede concluirse que la norma cuestionada guarda no sólo una conexidad temática con el título y las demás disposiciones de la ley, (referentes a materias tributarias), sino que comparte con la mismas una relación de conexidad teleológica, ya que lo que se busca a través de todo el articulado de la Ley 633 de 2000, es precisamente consagrar los medios e instrumentos para proveer al Estado colombiano, de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de los asociados. La disposición acusada, al prevenir el deterioro de las finanzas nacionales y territoriales derivadas del contrabando de combustibles, apunta en esa misma dirección, razón por la cual no prospera el cargo del demandante contra el artículo 86 de la Ley 633 de 2000 por violación del artículo 158 superior.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 86 de la Ley 633 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

MANUEL CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

EDUARDO MONTEALEGRE LYNET

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-714/01

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto (Salvamento de voto)

El principio de unidad de materia apunta a la racionalización de la actividad legislativa pues si bien el Congreso de la República tiene una capacidad de configuración normativa que constituye una clara manifestación de su profunda vocación democrática, el despliegue de esa capacidad se encuentra supeditado a principios formulados por el constituyente y que se orientan a un ejercicio racional de esa capacidad. Con ese principio el constituyente buscó promover un ejercicio ordenado de la función legislativa de tal manera que tanto el proceso legislativo como su producto giren en torno a materias definidas. De allí por qué al Congreso de la República no le esté permitido incluir en una ley disposiciones que no constituyan un desarrollo de la materia allí regulada y que se le imponga titular las leyes de tal manera que exista correspondencia con los contenidos desarrollados. Esto es, debe existir una clara armonía entre lo que fue objeto de debate y aprobación y entre los contenidos que se anuncian en los títulos de las leyes y las materias desarrolladas.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No entendimiento en extremo riguroso (Salvamento de voto)

El principio de unidad de materia legislativa no debe entenderse en términos extremadamente rigurosos pues es obvio que en una ley se puede dar cabida a temas que si bien no se encuentran inescindiblemente vinculados con su materia, si lo están de manera indirecta en razón de una conexidad causal, teleológica o sistemática. De lo contrario, un principio racionalizador de la función legislativa como aquél terminaría limitando ilegítimamente la capacidad configuradora del Congreso de la República y éste quedaría avocado a expedir leyes que regulen únicamente temas nucleares y a excluir de ellas aquellos temas que les resultan conexos. Es claro que la relación entre la materia de una ley y los temas conexos debe establecerse con un criterio objetivo y razonable pues de esa manera no se fuerza la inclusión de temas que no se relacionan con esa materia, ni tampoco se promueve la exclusión de otros ámbitos temáticos que resultan efectivamente conexos.

Ese criterio objetivo y razonable impide limitar injustificadamente la función legislativa y al tiempo evita que se expidan leyes que hayan omitido los presupuestos previstos en la Carta para su expedición.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN MONOPOLIO DEL ESTADO-Vulneración por no relación objetiva y razonable (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN MONOPOLIO DEL ESTADO-Distribución exclusión de combustible importado (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN MONOPOLIO DEL ESTADO-Precisión por legislador de efectos tributarios por importancia de combustibles (Salvamento de voto)

MONOPOLIO DEL ESTADO-No especificación de efectos tributarios (Salvamento de voto)

Ref.: Expediente D-3382

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 de la Ley 633 de 2000

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

A continuación expongo los motivos por los cuales, con profundo respeto, me aparto de la decisión adoptada por la Corte al declarar exequible el artículo 86 de la Ley 633 de 2000:

1. Para la mayoría de la Sala, el principio de unidad de materia impone que entre los diversos contenidos de una ley exista una relación objetiva y razonable y no debe interpretarse de manera que constituya un obstáculo en el ejercicio de la actividad legislativa, que cercene el principio democrático y que restrinja la facultad de configuración del Congreso de la República.

2. Con ese punto de partida, la mayoría advierte que el artículo 86 de la Ley 633 de 2000, al determinar que la distribución de combustible importado se hará de manera exclusiva a través de ECOPETROL, desarrolla un tema relacionado con la política petrolera y aduanera del país y por tanto conexo con la materia tributaria propia de la Ley pues, se dice, la norma fue expedida con el fin primordial de evitar la evasión tributaria en las zonas de frontera ya que la única manera de controlar la venta de gasolina de contrabando es concentrando su distribución en una empresa estatal.

Se argumenta, además, que normas similares han estado presentes en reformas tributarias anteriores y se cita al efecto el artículo 100 de la Ley 488 de 1997, el que fue encontrado exequible por la Corte.

De esos razonamientos se infiere que la norma demandada guarda conexidad temática y teleológica con la Ley 633 y que por ello el cargo formulado por el actor no prospera.

3. Como se sabe, el principio de unidad de materia apunta a la racionalización de la actividad legislativa pues si bien el Congreso de la República tiene una capacidad de configuración normativa que constituye una clara manifestación de su profunda vocación democrática, el despliegue de esa capacidad se encuentra supeditado a principios formulados por el constituyente y que se orientan a un ejercicio racional de esa capacidad.

Con ese principio el constituyente buscó promover un ejercicio ordenado de la función legislativa de tal manera que tanto el proceso legislativo como su producto giren en torno a materias definidas. De allí por qué al Congreso de la República no le esté permitido incluir en una ley disposiciones que no constituyan un desarrollo de la materia allí regulada y que se le imponga titular las leyes de tal manera que exista correspondencia con los contenidos

desarrollados. Esto es, debe existir una clara armonía entre lo que fue objeto de debate y aprobación y entre los contenidos que se anuncian en los títulos de las leyes y las materias desarrolladas.

4. Le asiste razón a la mayoría al considerar que el principio de unidad de materia legislativa no debe entenderse en términos extremadamente rigurosos pues es obvio que en una ley se puede dar cabida a temas que si bien no se encuentran inescindiblemente vinculados con su materia, si lo están de manera indirecta en razón de una conexidad causal, teleológica o sistemática. De lo contrario, un principio racionalizador de la función legislativa como aquél terminaría limitando ilegítimamente la capacidad configuradora del Congreso de la República y éste quedaría avocado a expedir leyes que regulen únicamente temas nucleares y a excluir de ellas aquellos temas que les resultan conexos.

Entonces, es claro que la relación entre la materia de una ley y los temas conexos debe establecerse con un criterio objetivo y razonable pues de esa manera no se forza la inclusión de temas que no se relacionan con esa materia, ni tampoco se promueve la exclusión de otros ámbitos temáticos que resultan efectivamente conexos. Ese criterio objetivo y razonable impide limitar injustificadamente la función legislativa y al tiempo evita que se expidan leyes que hayan omitido los presupuestos previstos en la Carta para su expedición.

5. Ahora bien, al examinar la Ley 633 de 2000 se advierte que en el capítulo primero se reguló el gravamen a los movimientos financieros, en el capítulo segundo el impuesto sobre la renta, en el capítulo tercero el impuesto sobre las ventas, en el capítulo cuarto se establecieron normas de procedimiento y control y en el capítulo quinto se incluyeron otras disposiciones. Este último capítulo se encuentra integrado por una serie de artículos que remiten a las tres materias que la Ley anuncia en su título, esto es, tributaria, fondos obligatorios para la vivienda de interés social y fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial.

En ese contexto, el artículo 86 demandado se limita a establecer un monopolio en una empresa industrial y comercial del Estado para la distribución de combustibles importados pero esa determinación, que por sí sola no encaja en ninguna de las materias reguladas por la Ley, no está complementada por un contenido que permita establecer una relación de conexidad entre ella y alguna de tales materias. Es decir, entre la implementación de ese

monopolio comercial y la temática general de la ley no se advierte una relación objetiva y razonable.

Adviértase que la fijación de ese monopolio estatal no está precedida de una exposición de las razones que la motivaron, ni tampoco seguida de consecuencia tributaria alguna, ni menos de un efecto recaído sobre los fondos obligatorios para la vivienda de interés social o para el fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial.

6. No cabe duda que, en principio, una materia como la distribución de combustibles importados es susceptible de guardar conexidad con materias tributarias pero para que ello ocurra no basta con la inclusión de una disposición que consagra en ese campo un monopolio estatal. De procederse así, y de afirmarse aún en esas condiciones el cumplimiento del principio de unidad de materia legislativa, se estarían presumiendo las implicaciones tributarias de esa actividad.

Para que el respeto de ese principio sea cierto, es necesario que esa previsión del legislador vaya seguida de la indicación de sus precisos efectos tributarios pues sólo en esa medida se está vinculando una actividad económica como aquella con la materia objeto de regulación.

Esto es, se requiere que el legislador precise tales efectos indicando cuáles son, cómo operan, que implicaciones generan pues es esa precisión, recaída sobre un ámbito como la importación de combustibles, la que permite afirmar el cumplimiento del principio de unidad de materia legislativa.

Por ello estimo que la norma demandada es contraria a los artículos 158 y 169 de la Carta pues ella no desarrolla ni las materias que se anuncian en la Ley 633 ni tampoco temas que resulten conexos con ellas. Se imponía, entonces, declarar su inexecutableidad.

7. En la decisión mayoritaria se cita como antecedente de la norma demandada el artículo 100 de la Ley 488 de 1997 para inferir que si en ese caso se afirmó la exequibilidad de la norma, tal efecto debe presentarse también en el caso del artículo 86 de la Ley 633 de 2000.

A ello hay que decir se trata de una situación diferente pues en el artículo 100 de la Ley 488 se tomaron dos determinaciones. En primer lugar, se autorizó a los gobernadores de los departamentos fronterizos para celebrar contratos de concesión con ECOPETROL, contratos

que tenían por objeto la distribución de combustibles derivados del petróleo importados del país vecino, siempre que tales combustibles se destinaran al consumo en las zonas de frontera. En segundo lugar, se consagró para esa actividad un claro efecto tributario: Se indicó que la distribución de tales combustibles estaba exenta de aranceles, impuestos de importación, valor agregado IVA e impuesto global de gasolina.

8. En mi criterio, debe buscarse un punto de equilibrio en la ponderación de la facultad configuradora del Congreso de la República y de los límites que el constituyente impuso al ejercicio de esa facultad, límites entre los cuales se encuentra el principio de unidad de materia.

Por ello estimo que al criterio objetivo y razonable al que debe acudir la Corte para determinar el efectivo cumplimiento de ese principio, no debe imprimírsele una laxitud que permita afirmar una conexidad que no se infiere ni de la disposición demandada ni del contexto normativo del que hace parte, ni mucho menos debe dársele un enfoque que permita asimilar supuestos normativos diferentes.

Creo que desde ese punto de equilibrio se advierte la vulneración del principio de unidad de materia y por ello se imponía declarar la inexequibilidad de la norma impugnada. Y esa decisión, lejos de socavar las facultades de la instancia legislativa, las reconducía a su fundamento democrático pues en un Estado social de derecho las distintas esferas del poder se validan también por el ejercicio legítimo de sus competencias.

Estas las razones de mi respetuosa discrepancia.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-714/01

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto (Salvamento de voto)

Conforme a lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución, las normas contenidas en un proyecto de ley deben referirse “a una misma materia”, lo cual se justifica en el sano propósito de que se racionalice el proceso legislativo, no sólo para facilitar la discusión de la

ley en el Congreso, sino en guarda de la necesaria coherencia interna, de la facilidad posterior del cumplimiento de la ley, así como de la precisión legislativa. Es, pues, este un requisito que se encamina a la “depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la república”, requisito que, en caso de incumplirse, al decir de la Corte “tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable” y conduce de suyo a la inconstitucionalidad de la norma legal respectiva.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración por norma extraña a la legislación tributaria (Salvamento de voto)

Los suscritos magistrados, con el respeto debido a las decisiones de la Corte, salvamos nuestro voto en relación con la declaración de exequibilidad del artículo 86 de la Ley 633 de 2000, a que se refiere la Sentencia C-714 de julio 5 de 2001, por las razones que a continuación se señalan:

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución, las normas contenidas en un proyecto de ley deben referirse “a una misma materia”, lo cual se justifica en el sano propósito de que se racionalice el proceso legislativo, no sólo para facilitar la discusión de la ley en el Congreso, sino en guarda de la necesaria coherencia interna, de la facilidad posterior del cumplimiento de la ley, así como de la precisión legislativa. Es, pues, este un requisito que se encamina a la “depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la república”, requisito que, en caso de incumplirse, al decir de la Corte “tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable” y conduce de suyo a la inconstitucionalidad de la norma legal respectiva (Sentencia C-025 de 4 de febrero de 1993).

Bien se ha dicho, además, por la Corte que en caso de existir tal falencia de la ley, tan sólo resultan inconstitucionales “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, como puede advertirse en la Sentencia C-025 de 1993, ya mencionada y reiterada, posteriormente, en varias oportunidades.

2. Como puede apreciarse por el texto mismo de la Ley No. 633 de 2000, mediante ella el Congreso dictó “normas en materia tributaria” “disposiciones sobre el tratamiento a los

fondos obligatorios para la vivienda de interés social” y otras “para fortalecer las finanzas de la rama judicial”, tal como se lee en el epígrafe de dicha ley y como, por lo demás, aparece de su propio articulado.

3. En tal virtud, el artículo 86 de la Ley 637 de 2000, en el cual se preceptúa que “la distribución de combustible importado se realizará exclusivamente a través de Ecopetrol acorde con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional”, resulta violatorio del artículo 158 de la Constitución. En efecto, la norma en él contenida es extraña a la legislación tributaria, pues no establece ningún tributo, ni determina un hecho gravable, ni señala sujetos pasivos del mismo; ni se refiere a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social, ni, mucho menos se trata de una norma destinada al fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial.

De la misma manera, se observa por los suscritos magistrados que una norma imperativa en la que se ordena que la distribución de combustible importado se realice única y exclusivamente por Ecopetrol, no guarda ninguna relación ni temática, ni teleológica, ni de orden sistemático con el resto de la ley de la cual forma parte, por lo que, a nuestro juicio, quebranta también, por este aspecto, el artículo 158 de la Carta, por lo que ha debido declararse inexecutable en la Sentencia de la cual discrepamos, sin que ello implique un juicio sobre la conveniencia o la bondad de esa disposición legal.

Fecha ut supra.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

1 Sentencia C-1185 de 2000 M. P. Carlos Gaviria D.

2 Sentencia C-025 de 1993 M. P. Eduardo Cifuentes M.

3 Sentencia C-478 de 1998 M. P. Alejandro Martínez C.

4 Sentencia C-531 de 1995 M. P. Alejandro Martínez C.

5 Sentencia C-269 de 2000 M. P. Alvaro Tafur G.