

Sentencia C-908/07

#### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-No configuración

No se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional por cuanto los cargos de inconstitucionalidad son por completo diferentes a los analizados en las ocasiones anteriores.

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

Al tiempo que pretende asegurar una relación de armonía entre los contenidos normativos finalmente aprobados y el tema central de la ley; busca evitar la soterrada introducción de asuntos por completo ajenos al eje temático alrededor del cual orbita el resto de disposiciones.

#### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

El control de constitucionalidad realizado por la Corte supone el establecimiento de un criterio de unidad en el cual sean acogidos referentes de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática, de tal manera que sólo en aquellos eventos en los cuales no sea posible establecer un vínculo razonable entre las disposiciones y el tema de la ley se decida la inexecutable de aquellas.

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Mandatos independientes con propósitos diferentes

Tradicionalmente la jurisprudencia constitucional ha entendido que la unión entre estos dos principios configura el postulado de unidad de materia en sentido amplio. Más adelante, a partir de la consulta de las disposiciones constitucionales pertinentes y del examen funcional de estos dos principios, la Sala Plena señaló que tales postulados constituyen mandatos independientes que, si bien pretenden asegurar una suerte de conformidad temática genérica dentro de los textos legislativos, no sólo se encuentran consagrados en artículos superiores distintos, sino que, como lo demuestra un análisis detenido, atienden un propósito diferente que permite una configuración conceptual separada de cada uno. Mientras la unidad de materia busca evitar la inclusión de temas que resulten por completo ajenos a la temática central desarrollada por la ley, el principio de congruencia, busca asegurar que al realizar la nominación de los textos legislativos, el Congreso de la República se ciña a determinadas pautas que garanticen que dicha labor no obstaculice el cumplimiento de los objetivos que se traza la ley mediante la conducción a yerros o confusiones respecto de su contenido específico.

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Parámetros de constitucionalidad

Si bien los principios de unidad y congruencia recogen mandatos constitucionales independientes, existe un vínculo reconocible entre éstos consistente en que, durante el examen de la conformidad temática prescrita por el artículo 158, uno de los criterios útiles para determinar el tema desarrollado por la ley puede consistir en la eventual consulta del

título ofrecido por el legislador, dado el papel que cumple la titulación de los textos legislativos en (i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico y (iii) la publicidad de la ley, así como dicha nominación (iv) ejerce una honda influencia en la interpretación del contenido de la ley; y, para terminar, (v) sirve como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia.

**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Subreglas constitucionales que deben ser observadas por el legislador en aras de atender este principio**

i) Que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos enunciados por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población. Así, por ejemplo, no puede contener alusiones discriminatorias basadas en la raza, el sexo, la religión, etc.; ii) Que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma. Se trata simplemente de dar una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo respectivo, sin que deba realizar una descripción pormenorizada de los temas que pretende regular; iii) Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169); iv) El título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, pues para ello se encuentran las leyes de honores.

**PRINCIPIO PRO ACTIONE EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación**

**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Subreglas constitucionales**

(i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.

**PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Concepto**

Bajo la impronta del principio de identidad se exige, en primer lugar, que en cada debate sólo se discutan aquellos asuntos que han sido considerados en los debates precedentes y, en segundo término, que en caso de realizar modificaciones o enmiendas al proyecto de ley, éstas guarden relación con el discurso temático que ha sido empleado en las etapas anteriores del trámite legislativo.

## PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO DE MODIFICACION DEL ESTATUTO TRIBUTARIO-No vulneración

Si bien se encuentra acreditado que en el texto de la ponencia no estaba incluida la regulación del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, razón por la cual este asunto específico no fue objeto de debate dentro de las sesiones conjuntas del Senado y Cámara encargadas de dar primer debate al proyecto, esta razón no conlleva, a la adopción de un fallo de inexecutable por vulneración del principio de identidad pues, tal como lo enseña el artículo 160 superior, el texto constitucional ha consagrado de manera expresa la posibilidad de introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias a condición de respetar los lineamientos jurisprudenciales.

Referencia: expediente D-6773

Demandante: José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Nacional, el Ciudadano José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexecutable de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

Mediante auto del 13 de abril de 2007 la demanda interpuesta contra las normas mencionadas fue admitida y se ordenó, adicionalmente, la práctica de algunas pruebas relacionadas con el trámite cumplido ante el Congreso de la República por el proyecto que luego se convertiría en Ley 1111 de 2006. En la misma providencia se dispuso fijar en lista el presente proceso y correr traslado del asunto al señor Procurador General de la Nación con el objeto de que rindiera el concepto de rigor.

De igual manera, se ordenó comunicar la iniciación de este proceso al Presidente de la República, a la Presidenta del Congreso y al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, se extendió invitación al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de las Universidades Javeriana, Externado de Colombia, Industrial de Santander, de los Andes, del Rosario, del Valle y Nacional de Colombia, para que, de considerarlo pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de los segmentos normativos demandados.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia, asignando la sustanciación del asunto al Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto.<sup>1</sup>

## II. LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones acusadas, para lo cual es preciso advertir que la acción de inconstitucionalidad intentada por el Ciudadano se dirige contra el texto completo de los dos artículos que ahora se transcriben:

“Ley 1111 de 2006

(diciembre 27)

Diario Oficial No 46.494, de 27 de diciembre de 2006

Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

... ..

ARTÍCULO 76. Modifícanse los artículos 189, 190, 210 y 211 y 213 de la Ley 223 de 1995, los cuales quedan así:

Impuesto al Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

Artículo 210. Base gravable. A partir del 1o enero de 2007 la base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros está constituida así: el precio de venta al público certificado semestralmente por el DANE.

Artículo 211. Tarifas. A partir del 1o de enero del año 2007, las tarifas al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos cuyo precio de venta al público sea hasta \$2.000 será de \$400 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido.

2. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos cuyo precio de venta al público sea superior a 2.000 pesos será de \$800 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido.

PARÁGRAFO 1o. Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30/71, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

PARÁGRAFO 2o. La tarifa por cada gramo de picadura rapé o chinú será de \$30.

PARÁGRAFO 3o. Las tarifas aquí señaladas se actualizarán anualmente en el porcentaje de crecimiento del precio al consumidor final de estos productos, certificados por el DANE. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1o de enero de cada año, las tarifas actualizadas, en todo caso el incremento no podrá ser inferior a la inflación causada.

PARÁGRAFO 4o. Para estos efectos se tendrán en cuenta los precios vigentes en el mercado correspondientes al año 2006.

### III. LA DEMANDA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta plantea dos cargos distintos, el primero de los cuales se relaciona con la supuesta violación al principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 C. N.), el cual habría sido infringido por cuanto el impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, sobre el cual versan los artículos demandados, es un tributo de orden departamental, mientras que la Ley 1111 de 2006, de acuerdo con su título -"Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"- se ocupa de manera exclusiva de la regulación de impuestos de carácter nacional. Con fundamento en lo anterior, considera el accionante que el asunto específico desarrollado por los preceptos demandados no hace parte del tema general al cual la ley se refiere, por lo que, de una parte, se habría desconocido la prohibición de incorporar

a esta ley “disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia de que ella trata” (art. 158) y, de otra, tampoco se cumple el mandato según el cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido” (art. 169).

El segundo cargo se refiere al supuesto desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 150, numeral 12, 157, 160 y 338 de la Constitución Nacional, como resultado de lo que el actor denomina “infracción al principio de legalidad de los tributos”. Sobre el particular, sostiene el demandante que el tema al cual se refieren los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 fue introducido de manera tardía durante el trámite de este proyecto de ley, por lo que no fue objeto de suficiente debate y análisis al interior del órgano legislativo.

Sobre este punto específico, el demandante cita sentencias de esta Corporación en relación con el trámite y discusión que los proyectos de ley de contenido tributario deben agotar en las cámaras legislativas, particularmente las sentencias C-390 de 1996, C-922 de 2000 y C-776 de 2003. Aduce que en estos pronunciamientos la Corte ha subrayado la necesidad de asegurar que, sin perjuicio del principio de identidad flexible contenido en el numeral 2° del artículo 160 constitucional, los proyectos legislativos que planteen la creación o modificación de impuestos deben surtir un proceso de “deliberación pública mínima” que, a su vez, garantice que la corporación pública depositaria de la representación popular estudie y analice de manera suficiente el contenido de las cargas impositivas.

Agrega que uno de los criterios de los que depende la existencia o no de esa mínima deliberación, exige que el tema (no necesariamente las disposiciones específicas que posteriormente se aprueben) haya sido conocido por la correspondiente comisión constitucional permanente durante el primer debate impartido al proyecto de ley.

A partir de lo anterior, resalta el demandante que el Proyecto de Ley 039 de 2006 (Cámara) - 043 de 2006 (Senado) fue presentado por el Gobierno Nacional con el propósito de introducir cambios sustanciales y actualizar el régimen de los impuestos nacionales administrados por la DIAN, al punto que el título originalmente propuesto establecía lo siguiente: “Por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales” (énfasis fuera de texto). Adicionalmente, indica que los artículos demandados no hicieron parte del proyecto originalmente presentado, ni del texto aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, sino que fueron introducidos durante el segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, aduciendo que ello se hacía “acogiendo la propuesta discutida con la Federación de Departamentos”, lo que indicaría en este caso la ausencia de la referida deliberación pública mínima.

Así las cosas, concluye pidiendo a la Corte que declare la inexecutable de los artículos 76 y 77, por violación al principio de unidad de materia y por no haberse surtido en el Congreso de la República la mínima deliberación necesaria para la aprobación de este tipo de proyectos.

#### IV. INTERVENCIONES

A continuación se examina el contenido de las intervenciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto

Colombiano de Derecho Tributario, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y el Ciudadano Martín Acero Salazar:

#### 4.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con respecto al hecho de tratarse de un impuesto administrado por los departamentos, resaltó que la autonomía de las entidades territoriales no implica la incompetencia del Congreso para legislar sobre tales materias, sino por el contrario supone la existencia de un marco legal de carácter nacional cuya aprobación corresponde al órgano legislativo, que es precisamente el objetivo que pretenden conseguir las normas demandadas. Concluyen que en cuanto estas disposiciones desarrollan el artículo 338 constitucional, contrario a lo que plantea el demandante, no se viola el principio de unidad de materia.

En lo relacionado con la eventual vulneración del principio de legalidad de los tributos, afirman que el proyecto que luego se convertiría en Ley 1111 de 2006, cumplió todas las etapas y trámites exigidos por la Constitución y el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

De igual manera, hacen alusión al principio de identidad flexible y a la interpretación que esta Corte ha hecho de él, resaltando que actualmente no es indispensable que un mismo artículo surta la totalidad de los cuatro debates reglamentarios, ya que la Constitución permite que las cámaras legislativas introduzcan cambios en los segundos debates que se surten ante sus plenarios.

#### 4.2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Esta entidad presentó un concepto en el que, en lo que atañe al primer cargo de la demanda, sostiene que en cuanto las normas atacadas se refieren a un impuesto departamental, de la simple comparación con el título de la ley se deduce que aquéllas desconocen lo dispuesto por los artículos 158 y 169 superiores. Por el contrario, en lo que tiene que ver con el segundo cargo, concluye que la propuesta aditiva se introdujo dentro de los plazos y bajo las condiciones previstas por las normas constitucionales aplicables.

Aun cuando este interviniente no formula ninguna solicitud expresa en torno a la decisión que la Corte debe adoptar en este caso, de sus planteamientos en torno al primer cargo se deduce que, en últimas, el pronunciamiento pretende la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas.

#### 4.3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto presentó a consideración de la Corte un estudio en el cual se respalda el primer cargo contenido en la demanda, al tiempo que se abstiene de pronunciarse en relación con el segundo.

El escrito concluye que los cambios introducidos al proyecto de ley por las dos normas demandadas se restringen a la regulación del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, que es de carácter territorial, y por tal razón, no guarda relación alguna con el tema central de la Ley 1111 de 2006, el cual consiste en la modificación del régimen de impuestos nacionales establecido en el Estatuto Tributario.

En cuanto al segundo cargo considera que la afirmación según la cual no se cumplió en este caso el principio de deliberación mínima es eminentemente subjetiva, por lo que el Instituto se abstiene de opinar en relación con este tema. En todo caso, llama la atención sobre el hecho de que la inexecutable del artículo 116 de la Ley 788 de 2002, declarada mediante sentencia C-776 de 2003, se apoyó en varias y distintas consideraciones y no únicamente en la que en este caso invoca el demandante.

Tal como en el caso anterior, si bien no se formulan propuestas concretas en torno a la decisión que la Corte debe adoptar, se entiende que la postura planteada en este concepto conduce a la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas.

#### 4.4. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

En este concepto se solicita la declaratoria de exequibilidad de los preceptos demandados, en sustento de lo cual se efectúa un detallado análisis de los cargos planteados, particularmente del primero, relacionado con la eventual vulneración del principio de unidad de materia. A este respecto señala que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, la unidad de materia debe ser evaluada de manera flexible, a efectos de no lesionar el principio democrático.

A continuación explica que conforme a esta postura, sólo es posible declarar la inexecutable de una norma por este motivo, cuando en realidad no exista ningún vínculo razonable entre el tema desarrollado por las normas cuestionadas y aquel que constituye el objeto central de la ley de la que ellas hacen parte. Indica que en este caso es claro que el común denominador de todas las normas que hacen parte de la Ley 1111 de 2006 es la materia tributaria, sin que el hecho de que los impuestos regulados sean o no efectivamente administrados por la DIAN tenga mayor incidencia en el articulado del proyecto. En la medida en que los preceptos demandados hacen parte de dicho tema (tributos), no considera que se configure el vicio planteado por el demandante.

En lo que atañe al segundo cargo, el interviniente se limita a indicar que si bien las disposiciones acusadas se introdujeron apenas durante el segundo debate del proyecto ante la plenaria de la Cámara de Representantes, ello se hizo dentro del marco que a este respecto plantea la Constitución Política, por lo que el reproche formulado carecería de fundamento.

#### 4.5. Ciudadano Martín Acero Salazar

Este interviniente hace, a título personal, diversas consideraciones, todas conducentes a solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Sobre el principio de unidad de materia señala que según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, éste debe interpretarse de manera flexible a efectos de no interferir en el normal desarrollo de la función legislativa que compete al Congreso, y señala que una relación temática mediata y razonable entre el tema del cual la ley se ocupa y el que se desarrolla por parte de las disposiciones específicas demandadas, basta para que estas últimas sean consideradas ajustadas al texto constitucional.

En relación con la supuesta vulneración al principio de deliberación pública mínima, señala que el proyecto de ley que luego se convertiría en la Ley 1111 de 2006 cumplió todos los trámites previstos en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. En segundo término, cita las normas constitucionales que dejan en claro la posibilidad de que las cámaras introduzcan, aún durante el segundo debate, modificaciones a los proyectos de ley propuestos por el Gobierno o por los congresistas. Finalmente, indica que en cuanto esta ley fue el resultado de la acumulación de varios otros proyectos de ley al originalmente presentado por el Gobierno Nacional (pág. 164 cd. inicial), los temas relacionados con impuestos y finanzas de las entidades territoriales sí estuvieron presentes desde el inicio del debate, dado que constituían el eje temático de otro(s) de los proyectos acumulados. Con fundamento en tal consideración señala que el segundo cargo de la demanda no se encuentra llamado a prosperar.

#### 4.6. Universidad Externado de Colombia

Según informa la Secretaría General de esta corporación, una vez vencido el término de fijación en lista se recibió también un escrito proveniente del Departamento de Derecho Fiscal y Centro de Estudios Fiscales de esa Universidad, el cual pide a la Corte declarar la inexecutable de los preceptos demandados.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto N° 4328 recibido en la Secretaría General de esta Corporación el día 19 de junio de 2007, el jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, objeto de la demanda que ahora se decide.

Comienza por indicar que con anterioridad al presente caso se han planteado objeciones de constitucionalidad con respecto a las mismas normas aquí demandadas, también por supuesta infracción al principio de unidad de materia<sup>2</sup>. Sin embargo, anota que en el primer caso los cargos eran diversos a los aquí formulados, y en relación con el segundo proceso de constitucionalidad explica que, siendo semejantes, las glosas formuladas tuvieron muy poca especificidad.

Manifiesta que si bien en los anteriores casos el Ministerio Público solicitó a la Corte declarar la executable de estos preceptos, ello no significa que ahora proceda la misma solicitud, ya que el mayor desarrollo que en esta ocasión se hizo de los cargos propuestos permite arribar a una conclusión diferente sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas.

A continuación realiza un breve examen de los principios de unidad de materia e identidad flexible, análisis a partir del cual se pronuncia sobre la executable de las disposiciones demandadas: Sobre el primer postulado afirma el Procurador que el Legislador vulnera el principio de unidad de materia “cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”. A partir de lo anterior, sostiene que para examinar la eventual violación de este principio es necesario determinar cuál es el tema al cual se refiere la ley para luego proceder a juzgar si una específica disposición que hace parte de ella, aplica o desconoce la máxima. Resalta también que este principio no es rígido,

ya que no resulta vulnerado por la inclusión de materias diferentes en la ley, siempre que guarden un grado razonable de conexidad con el tema principal.

Por su parte, indica el concepto fiscal que el principio de identidad consiste en que “entre los diversos contenidos de una norma exista la debida unidad temática”, lo que no impide que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que estimen necesarias, a condición de que los temas a los cuales ellas se refieren hayan sido discutidos durante el correspondiente primer debate.

A partir de las anteriores consideraciones, señala el Procurador que los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 vulneran los indicados principios de unidad normativa e identidad flexible, aserto que sustenta como se explica a continuación: De una parte, en lo que atañe al principio de unidad de materia, el tema desarrollado en la Ley 1111 se circunscribe a la regulación de los impuestos de carácter nacional administrados por la DIAN, entre ellos los de renta y complementarios, el impuesto a las ventas, el impuesto al patrimonio y el gravamen a los movimientos financieros; por lo que resultan temáticamente extrañas disposiciones que, tal como ocurre con los artículos demandados, se refieren exclusivamente a tributos de carácter territorial.

Aunado a lo anterior, la Vista fiscal señala que no existe entre las normas acusadas y la materia de la que se ocupa la ley, conexidad causal o teleológica que justifique la inclusión de estos preceptos en una ley que desde sus orígenes tenía un propósito definido y claramente diferente al de las disposiciones censuradas.

En cuanto al principio de identidad, sostiene el Ministerio Público que éste resulta vulnerado en la medida en que los artículos demandados fueron introducidos durante el segundo debate ante la Cámara de Representantes. Así las cosas, la inclusión tardía de los artículos 76 y 77 en el proyecto de la Ley 1111 de 2006, la cual llevó a que éstas no fuesen debatidas durante el primer debate conjunto realizado por las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara de Representantes, permite a la vista fiscal concluir su inexecutable con fundamento en la violación del aludido principio.

Con base en estas consideraciones, el Procurador General de la Nación adhiere a la solicitud del demandante, y en tal sentido pide a la Corte declarar la inexecutable de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Nacional.

### 2. El asunto bajo revisión

El demandante interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales” con fundamento en dos cargos de inexecutable que plantean, a su vez, dos problemas jurídicos que deberán ser

abordados por la Sala Plena de esta Corporación con el objetivo de establecer si el contenido normativo de estas disposiciones se opone a lo dispuesto en el texto constitucional:

(i) En primer lugar, señala el accionante que la inclusión de estas dos disposiciones en la ley 1111 de 2006 resulta contraria a lo establecido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Nacional, los cuales consagran el principio de unidad de materia que orienta el proceso de confección de los textos legislativos. De manera puntual señala que, al consultar el título de la Ley 1111 de 2006, se observa que el objeto de dicha ley se circunscribe a la regulación de aquellos impuestos que son administrados por la DIAN, los cuales son de orden nacional, razón por la cual la inclusión del “Impuesto al Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado” vulnera el aludido principio debido a que, según ha sido dispuesto en la normatividad tributaria, dicho impuesto es de carácter departamental, lo cual sugiere, a juicio del demandante, una insalvable desviación del objeto de regulación atribuido a la ley.

(ii) En segundo término, el Ciudadano manifiesta que al momento de ser llevada a cabo la discusión y aprobación de la Ley 1111 de 2006, ocurrió una inserción tardía de los artículos demandados que se opone al principio de “legalidad de los tributos” consignado en el texto constitucional. Sobre el particular indica que las disposiciones acusadas no se encontraban incluidas en el proyecto de ley originalmente presentado al Congreso de la República por el Gobierno. Por la razón anotada señala que en los textos legislativos aprobados en primer debate por las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes tampoco fueron aprobados los artículos demandados, con lo cual concluye que el proceso de adopción de dicha ley no satisfizo la exigencia de “deliberación pública mínima” que debe ser atendida por el Legislador, toda vez que las disposiciones censuradas sólo fueron consideradas y aprobadas al momento de realizar el segundo debate ante las respectivas Plenarias.

En el trámite del proceso llevado a cabo ante la Corte Constitucional participaron diferentes entidades que, en sentidos opuestos, manifestaron su opinión a propósito de la exequibilidad de los artículos censurados. Así las cosas, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y el Ciudadano interviniente; el cargo que acusa a los artículos de infringir el principio de unidad de materia no resulta procedente en la medida en que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, esta máxima requiere una lectura flexible que no haga nugatorio el cabal desarrollo del principio democrático que preside la elaboración y aprobación de la ley.

En cuanto al segundo cargo, los intervinientes que solicitan la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones coinciden en señalar que, de acuerdo a diferentes artículos consignados en la Constitución Nacional y, particularmente, según se deduce del postulado de identidad flexible, no es indispensable que la totalidad de los artículos finalmente vertidos en un proyecto de ley sean aprobados por cada una de las Cámaras que participan en el proceso legislativo pues de cumplir los requisitos ampliamente expuestos por la jurisprudencia constitucional, tal como efectivamente ocurre en el presente caso, las modificaciones introducidas por el Congreso de la República dentro del trámite de aprobación de la ley de manera alguna se oponen al texto constitucional.

Por su parte, en opinión de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Universidad Externado de Colombia, el primer cargo

de inexecutable formulado por el actor se encuentra llamado a proceder pues, como se colige de la lectura del título de la Ley 1111 de 2006, su objeto de regulación se circunscribe a los impuestos de orden nacional, lo cual hace evidente la supuesta vulneración del principio de unidad de materia dado que los artículos 76 y 77 versan sobre un impuesto del orden territorial.

En el mismo sentido, el Ministerio Público se sumó a la pretensión del demandante pues, a su juicio, los dos cargos resultan procedentes. En cuanto a la primera acusación, luego de realizar un examen de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el principio de unidad de materia, señala que el tema desarrollado por la Ley 1111 de 2006 se limita a la regulación de los impuestos de orden nacional, cuya administración ha sido confiada a la DIAN. En consecuencia, observa la Procuraduría que las disposiciones demandadas se encuentran dedicadas a la regulación de un impuesto territorial, lo cual desborda el objeto principal de la ley y lleva de manera forzosa a la inexecutable de tales contenidos.

En segundo lugar señala que, a pesar de la flexibilidad que debe caracterizar el examen del proceso de aprobación de la ley, encauzada a facilitar el pleno debate democrático y a permitir el mejoramiento sustancial de los proyectos de ley que cursan ante el Congreso de la República, en el caso de la ley bajo examen la inclusión de las disposiciones censuradas resulta notoriamente tardía pues, no sólo no se encontraban descritas en el proyecto de ley originalmente presentado por el Gobierno, sino que, adicionalmente, no fueron discutidas en primer debate por las comisiones de Senado y Cámara de Representantes. Tales circunstancias, a juicio del ente fiscal, ponen en evidencia la inexecutable de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006.

Antes de llevar a cabo el examen sustancial de los problemas jurídicos planteados en la demanda de inconstitucionalidad, corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar una cuestión preliminar, consistente en establecer si existe cosa juzgada sobre las disposiciones demandadas pues, tal como lo advirtió la Vista fiscal, en fallos recientes<sup>3</sup> la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la executable de las disposiciones ahora censuradas. Una vez esclarecido este asunto, la Corte iniciará el estudio de los dos fundamentos sobre los cuales se apoya la acción promovida por el Ciudadano.

### 3.- La pretendida configuración del fenómeno de cosa juzgada constitucional

Como fue anotado por el Ministerio Público, en las sentencias C-480 de 2007 y C-809 de 2007 la Plenaria de esta Corporación se pronunció sobre la executable de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, disposiciones sobre las cuales versa la demanda de inconstitucionalidad que ahora ocupa a la Corte. En tal sentido, antes de abordar los problemas jurídicos sustanciales planteados en la demanda, es preciso establecer si respecto de las disposiciones acusadas se ha configurado el fenómeno conocido en la jurisprudencia como la "cosa juzgada constitucional"<sup>4</sup>, pues de concluir de manera positiva dicha valoración, tal circunstancia se opondría a la realización de un nuevo juicio de constitucionalidad.

En la demanda que sería resuelta mediante sentencia C-480 de 2007 el accionante alegaba que el artículo 76 traía consigo una modificación de las funciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, toda vez que según el inciso primero le corresponde a esta autoridad establecer “el precio de venta al público” de los cigarrillos y del tabaco elaborado. Así las cosas, el cargo de inconstitucionalidad señalaba que, en la medida en que el segmento normativo acusado traía consigo una modificación de las funciones adscritas a un Departamento Administrativo, la violación del principio de unidad de materia se presentaba puesto que dicho contenido escapaba al objeto general de la ley, consistente en la regulación de “los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

En dicha providencia, luego de adelantar la valoración constitucional de los principios y reglas consignados en la Carta supuestamente trasgredidos por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, la Sala Plena declaró exequible la disposición “exclusivamente por los cargos formulados y analizados”.

De otra parte, en lo concerniente a la sentencia C-809 de 2007, es necesario examinar con algún detalle dos de los tres cargos formulados contra los artículos que ahora son objeto de control de constitucionalidad. Empero, antes de llevar a cabo dicho examen resulta oportuno precisar que la demanda interpuesta en esa oportunidad se encontraba dirigida contra un nutrido grupo de disposiciones vertidas en la Ley 1111 de 2006, entre las cuales se encontraban los artículos 76 y 77.

El primer cargo esbozado acusaba a las disposiciones de vulnerar el principio de “consecutividad”. Con el objetivo de justificar la tacha de inexecutable, el accionante presentó un breve recuento de la historia legislativa que precedió la publicación de la Ley 1111 de 2006 a partir del cual concluyó que el proyecto de ley radicado originalmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes no había continuado el trámite legislativo por parte del Congreso de la República, pues el proyecto finalmente aprobado surgió de “una propuesta de la ponencia mayoritaria en noviembre 9 de 2006”. En tal sentido, el accionante anotó que dicha circunstancia dejaba ver que el Legislador había hecho a un lado el proyecto original, apartándose del deber de ofrecer a éste un trámite efectivo, y había aprobado un “segundo proyecto” que no había cumplido los procedimientos necesarios para la correcta aprobación de la Ley en su fase inicial.

En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad planteado, el cual se apoyaba sobre la supuesta violación del “principio de identidad”, planteaba a la Corte la siguiente cuestión: El objeto del proyecto de ley inicialmente radicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consistía en adelantar una “sustitución del Estatuto Tributario vigente (...) siendo por lo tanto una reforma integral y estructural del sistema tributario actual”. En oposición a este propósito, de acuerdo a la demanda presentada por el Ciudadano, el proyecto de ley finalmente aprobado realizó apenas una “modificación” del aludido Estatuto, con lo cual el Congreso no habría llevado a cabo una enmienda del proyecto original, sino que, al contrario, habría realizado una “sustitución completa del proyecto”.

Ahora bien, al adelantar el examen de constitucionalidad de las disposiciones demandadas

en dicha acción, entre las cuales se encontraban los artículos 76 y 77 ahora enjuiciados, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de estas dos disposiciones “por los cargos analizados”.

A partir del recuento hasta ahora realizado, la Sala Plena concluye que respecto de las disposiciones demandadas en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Ciudadano José Roberto Sáchica Méndez a cuyo examen se dedica ahora la Corte, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en la medida en que, si bien aquellas disposiciones fueron objeto de examen de constitucionalidad en acciones precedentes, en esta oportunidad han sido censuradas con fundamento en dos cargos de inconstitucionalidad por completo diferentes a los analizados en las ocasiones anteriores, tal como acaba de ser indicado en el acápite precedente. En consecuencia, la Sala procederá a realizar el análisis de los siguientes cargos, a partir de cuya valoración habrá de decidir la constitucionalidad de los artículos demandados:

1.- La inclusión de los artículos 76 y 77, los cuales se encuentran dedicados a la regulación del “Impuesto al Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado”, en el texto de la Ley 1111 de 2006 resulta contraria al principio de unidad de materia teniendo en cuenta que, tal como lo establece el título del texto legislativo –“Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”- aquella tiene como eje temático la modificación de la reglamentación de tributos de orden nacional; mientras que, por su parte, las disposiciones acusadas se ocupan de un gravamen departamental.

2.- La aprobación de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 constituye una infracción al principio de deliberación pública mínima, pues estas disposiciones no fueron presentadas dentro de la iniciativa legislativa originalmente radicada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual no fueron objeto de discusión y aprobación por parte de las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes en primer debate. Al contrario, dichos artículos fueron introducidos de manera tardía durante el segundo debate llevado a cabo por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes.

4.- La supuesta violación del principio de unidad de materia por parte de los artículos 76 y 77 por encontrarse incluidos en la Ley 1111 de 2006 que lleva como título “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”

Con el objetivo de avanzar en el examen del primer cargo de inconstitucionalidad, es necesario llevar a cabo un breve repaso jurisprudencial a propósito del desarrollo ofrecido por esta Corporación al principio de unidad de materia con el objetivo de examinar la prosperidad del reproche de inexecutable formulado.

Ahora bien, antes de realizar dicho examen, es preciso consultar el fundamento constitucional que establece el principio de unidad de materia como referente normativo para decidir la exequibilidad de la Ley. Al respecto, el artículo 158 de la Carta establece lo siguiente: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

Con base en esta disposición constitucional la Corte ha realizado un prolijo desarrollo del principio de unidad de materia<sup>5</sup> del cual interesa destacar ahora lo señalado en sentencia C-657 de 2000, en la cual esta Corporación precisó que la finalidad a la cual apunta esta máxima consiste en “racionalizar y tecnificar el proceso normativo”. En tal sentido, dicho postulado se encarga de asegurar la conservación de una determinada avenencia entre las disposiciones que han sido vertidas en un texto legislativo con el tema general por el cual éste fue objeto de discusión y aprobación por parte del Congreso de la República. De tal manera dicho postulado, al tiempo que pretende asegurar una relación de armonía entre los contenidos normativos finalmente aprobados y el tema central de la ley; busca evitar la soterrada introducción de asuntos por completo ajenos al eje temático alrededor del cual orbita el resto de disposiciones.

De tal forma se conjura la nociva aprobación de contenidos que, de manera contraria al principio democrático, son incluidos en proyectos de ley respecto de los cuales no guardan relación alguna y, por tal motivo, logran eludir el examen político que debe llevar a cabo el Legislador.

En tal sentido, como fue indicado en sentencia C-392 de 2007, la presencia del postulado bajo examen dentro de los criterios que según el texto constitucional deben ser atendidos a la hora de llevar a cabo la aprobación de los textos legislativos, la unidad de materia concreta el principio democrático en el proceso legislativo en la medida en que asegura que el debate que precede la promulgación de la ley sea llevado a cabo asegurando una deliberación pública y transparente<sup>6</sup>.

Resulta oportuno señalar ahora el tipo de control que debe ser llevado a cabo por parte del Tribunal Constitucional al momento de examinar la eventual violación del mandato de conservación de unidad de materia por parte de las disposiciones que sean sometidas a control jurisdiccional. Esta cuestión es de enorme importancia en la medida en que del grado con el cual sea llevada a cabo tal valoración depende, en buena medida, la verdadera amplitud del margen de configuración normativa del cual es titular el Congreso de la República, pues a mayor severidad en su evaluación, las restricciones serán de mayor consideración, lo cual influye enormemente en la dinámica del proceso legislativo.

Al respecto, en sentencia C-392 de 2007 la Sala Plena de esta Corporación manifestó que en sede de constitucionalidad se debe optar por un control que no haga nugatorio el desarrollo de la cláusula general de configuración normativa atribuida por la Constitución Nacional al Legislador pues de otra forma se desconocería la vocación democrática de esta institución. En tal sentido, como fue señalado en la providencia en comento, corresponde al juez de constitucionalidad identificar el tema desarrollado en el texto legislativo y, con fundamento en éste, evaluar si existe una relación de conexidad con los artículos censurados para lo cual deberá atender criterios objetivos y razonables.

Así las cosas, en este evento específico el control de constitucionalidad realizado por la Corte supone el establecimiento de un criterio de unidad en el cual sean acogidos referentes de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática, de tal manera que sólo en aquellos eventos en los cuales no sea posible establecer un vínculo razonable entre las disposiciones y el tema de la ley se decida la inexequibilidad de aquellas. Sobre el particular, en sentencia

C-778 de 2001 la Sala Plena de esta Corporación manifestó lo siguiente: “Entonces, sólo deben rechazarse por violación de la unidad de materia, aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar razonable y objetivamente que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa”.

Ahora bien, en este punto resulta oportuno volver sobre la distinción realizada en sentencia C-821 de 2006 entre los principios de unidad de materia y de congruencia entre el título de la Ley y su contenido, dada la relación entre estos dos postulados sobre la cual se apoya la demanda de inconstitucionalidad presentada.

#### 4.1.- Distinción entre los principios de unidad de materia y de congruencia entre el título de la Ley y su contenido

En sentencia C-821 de 2006 la Corte señaló que tradicionalmente la jurisprudencia constitucional ha entendido que la unión entre estos dos principios configura el postulado de “unidad de materia en sentido amplio”. En tal sentido, en la providencia en comento la Corte hizo referencia a diferentes providencias en las cuales, para efectos de examinar la vulneración del postulado de conservación de unidad de materia, la Sala Plena había acudido al procedimiento de verificación de la consonancia entre las disposiciones demandadas y el título de la Ley como criterio para establecer la prosperidad del reproche de inconstitucionalidad.

Más adelante, a partir de la consulta de las disposiciones constitucionales pertinentes y del examen funcional de estos dos principios, la Sala Plena señaló que tales postulados constituyen “mandatos independientes” que, si bien pretenden asegurar una suerte de conformidad temática genérica dentro de los textos legislativos, no sólo se encuentran consagrados en artículos superiores distintos, sino que, como lo demuestra un análisis detenido, atienden un propósito diferente que permite una configuración conceptual separada de cada uno. Al respecto, la Corte indicó:

Se trata, en efecto, de dos principios distintos, consagrados en dos disposiciones diferentes de la Constitución Política que, en conjunto, brindan un marco integral de análisis de la constitucionalidad de disposiciones legales en relación con el conjunto de preceptos agrupados en un determinado cuerpo normativo y para cuyo estudio, el título funge como elemento orientador, en tanto da luces sobre la materia que se pretende regular, y es por ello que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha sostenido que el principio de unidad de materia está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores<sup>7</sup>. De lo anterior se sigue, entonces, que lo que se busca es que exista “unidad” o “correspondencia” entre las disposiciones del cuerpo normativo y, a su vez, entre éstas y el título de la ley, el cual debe ofrecer una idea general sobre la materia que dicha ley va a regular.

#### 4.2.- El principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido

Para comprender a plenitud la distinción esbozada, es necesario adelantar una revisión del

principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido a contraluz de la máxima de unidad de materia. Así pues, como ha sido ampliamente señalado en esta providencia, este último postulado busca evitar la inclusión de temas que resulten por completo ajenos a la temática central desarrollada por la ley.

En cuanto al principio de congruencia, éste busca asegurar que al realizar la nominación de los textos legislativos, el Congreso de la República se ciña a determinadas pautas que garanticen que dicha labor -orientada a identificar las diferentes leyes del ordenamiento- no obstaculice el cumplimiento de los objetivos que se traza la ley mediante la conducción a yerros o confusiones respecto de su contenido específico. De tal manera, este principio exige del Legislador que al llevar a cabo la tarea de titulación de los textos legislativos, ésta sea realizada de tal manera que permita determinar con simplicidad suficiente su contenido, lo cual ejerce una honda incidencia en el postulado de la publicidad de la ley, pues sin lugar a dudas la errónea o equívoca identificación de ésta puede llevar a su desconocimiento por parte de la ciudadanía y a dificultar su aplicación; lo cual, por esa vía, conduce a la erosión de los objetivos que inspiran la producción legislativa.

En estos términos, la distinción planteada consiste en que mientras el principio de unidad de materia se ocupa de conservar la existencia de una relación de armonía temática entre las disposiciones que componen un texto legislativo; el mandato de coherencia impone al Legislativo que dicho eje temático sobre el cual se erige la totalidad de tales artículos se encuentre reflejado en el título de la ley de tal manera que permita su cabal y sencilla identificación por parte de sus destinatarios y de los operadores jurídicos.

A propósito de la labor de nominación de los textos legislativos, la Corte Constitucional ha resaltado su notable importancia dada la estrecha relación que sostiene con los fines anteriormente reseñados -publicidad y eficacia de la ley-. Así mismo, ha señalado que su definición es un asunto que recae dentro de los márgenes de control constitucional confiados a esta Corporación.

En tal sentido, en sentencia C-152 de 20038 la Sala Plena se ocupó de establecer, entre otros asuntos, si la identificación de la ley mediante un título determinado constituye un asunto de relevancia constitucional. Sobre el particular, señaló que si bien el título de una ley carece de valor normativo, en la medida en que de él no se desprenden prescripciones normativas susceptibles de aplicación administrativa o judicial, es indudable que dicho título “exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas [en dicha ley]”. Así las cosas, en la medida en que el título de una ley puede llegar a ejercer algún grado de influencia en la atribución de significado jurídico que se ofrezca a las disposiciones allí consignadas, la cuestión de su determinación adquiere relevancia desde la perspectiva constitucional pues el empleo de determinado título puede conducir a interpretaciones que conduzcan a una violación del texto superior<sup>9</sup>.

Razones adicionales señalan su incidencia directa en el cumplimiento de los objetivos específicos de cada ley y, en términos generales, de los propósitos a los cuales se compromete la totalidad del ordenamiento jurídico. En tal sentido, la titulación de los textos legislativos cumple un importante papel en (i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico y (iii) la publicidad de la ley. Adicionalmente, como

ya ha sido indicado en esta providencia, dicha nominación (iv) ejerce una honda influencia en la interpretación del contenido de la ley; y, para terminar, (v) sirve como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia. Sobre este punto específico, es menester resaltar que, si bien los principios de unidad y congruencia recogen mandatos constitucionales independientes, existe un vínculo reconocible entre éstos consistente en que, durante el examen de la conformidad temática prescrita por el artículo 158, uno de los criterios útiles para determinar el tema desarrollado por la ley puede consistir en la eventual consulta del título ofrecido por el legislador.

Ahora bien, al margen de estas consideraciones, la Corte encuentra en el artículo 169 superior un fundamento constitucional autónomo para llevar a cabo el control de constitucionalidad de los títulos empleados por el Legislador pues, como ya fue advertido, dicha disposición establece: “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”<sup>10</sup>. En consecuencia, tal prescripción resulta suficiente para que la Corte Constitucional examine en sede jurisdiccional tal relación de congruencia<sup>11</sup>.

Un argumento adicional que refuerza la realización del control de constitucionalidad sobre el título de la ley consiste en que el artículo 241 superior, en el cual se compendia buena parte de las funciones confiadas a la Corte Constitucional, establece como competencia del Tribunal “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. De acuerdo a tal prescripción, corresponde a la Corte ejercer el control de constitucionalidad de la ley, entendida como un todo dentro del cual se encuentra comprendido el título de ésta. Aunado a lo anterior, se observa que incluso desde una perspectiva puramente procedimental el título de la Ley hace parte integrante de ésta puesto que, al igual que el resto del articulado, el título se encuentra sometido al mismo trámite de discusión y aprobación realizado por las cámaras del Congreso

Para terminar, en la sentencia C-821 de 2006 ya reseñada, la Corte agrupó las diferentes subreglas constitucionales que deben ser observadas por el Legislador en aras de atender el principio de congruencia entre el título de la Ley y su contenido: “para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169), es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar los siguientes aspectos:

- i) Que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos enunciados por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población. Así, por ejemplo, no puede contener alusiones discriminatorias basadas en la raza, el sexo, la religión, etc.
- ii) Que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma. Se trata simplemente de dar una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo respectivo, sin que deba realizar una descripción pormenorizada de los temas que pretende regular.
- iii) Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169).

iv) El título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, pues para ello se encuentran las leyes de honores.

#### 4.3.- Examen del cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante

Ahora bien, al examinar el contenido de la demanda interpuesta en contra de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 se observa que el reproche de inexecutable propuesto por el Ciudadano consiste en que la inclusión de dichas disposiciones en este cuerpo normativo vulnera el postulado de conservación de unidad de materia en la medida en que, al consultar el título de la ley, no es posible identificar en éste el asunto específico regulado por las disposiciones demandadas.

De manera específica, en la acción promovida el demandante señala que de acuerdo al título asignado a la Ley 1111 de 2006-“Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”- se concluye que el tema central desarrollado por ésta consiste en la regulación de los tributos de orden nacional, pues sobre estos la DIAN ejerce la aludida administración.

Así las cosas, la vulneración de principio de unidad de materia se presenta, a juicio del Ciudadano, al contrastar dicho tema con el punto específico desarrollado en los artículos 76 y 77 - “Impuesto al Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado”- pues el gravamen objeto de reglamentación es un tributo territorial; asunto que, de acuerdo al título de la ley, desborda la frontera temática de ésta en la medida en que no puede ser identificado en dicho encabezado.

A la luz de las consideraciones hasta ahora examinadas, se encuentra que la acusación propuesta por el Ciudadano incurre en una confusión entre los principios de unidad de materia (artículo 158 C. N.) y correspondencia entre el título de la Ley y su contenido (artículo 169 C. N.) pues, tal como se explicó en líneas anteriores, dichos postulados constituyen mandatos independientes. De tal manera, la Sala Plena observa que el cargo de inconstitucionalidad, en los términos presentados en la demanda, no permite la realización del control de constitucionalidad.

En aplicación de las consideraciones expuestas, la Sala Plena podría optar por la emisión de un fallo inhibitorio en la medida en que el cargo formulado en la demanda de inconstitucionalidad no satisface los requisitos establecidos en el Decreto 2069 de 1991. No obstante, como fue señalado en esta providencia, sin lugar a dudas existe una reconocible relación entre los principios de congruencia y de unidad materia, al punto que la misma jurisprudencia constitucional ha indicado que, en conjunto, conforman el mandato de “conservación de unidad de materia en sentido amplio”; lo cual, si bien no deshace la distinción conceptual entre aquellos, de alguna manera sugiere la adopción de un parámetro flexible por parte de la Corte para realizar un pronunciamiento de fondo. Tal consideración coincide con la naturaleza esencialmente pública de la acción de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, la Sala Plena de esta Corporación estima que en el caso concreto el principio pro actione que preside el trámite de la acción consagrada en el artículo 40.6 superior se

opone, igualmente, a un fallo inhibitorio. A propósito del aludido postulado, en sentencia C-048 de 2004, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

De manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha señalado que con el fin de asegurar la efectividad del derecho político que consagra la Constitución Política (CP. art. 40-6), según el cual los ciudadanos pueden acudir a la acción pública de inconstitucionalidad para demandar una norma que consideran contraria al ordenamiento superior, los requisitos de la demanda establecidos por la ley, deben ser evaluados a la luz del principio *pro actione*, de suerte que cuando se presente duda en relación con el cumplimiento de los mismos se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito.

De acuerdo a lo anterior, la Sala Plena de esta Corporación habrá de pronunciarse sobre los dos postulados constitucionales -unidad de materia y congruencia entre el título de la ley y su contenido- supuestamente infringidos de acuerdo a la acusación contenida en la acción promovida por el Ciudadano.

Examen del cargo por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia

De acuerdo a las consideraciones desarrolladas hasta ahora, en atención a que el principio de unidad de materia pretende asegurar una determinada relación temática entre los contenidos normativos que han sido vertidos en una misma ley, descartando por esta vía la posibilidad de incluir disposiciones ajenas al objeto central de regulación; para establecer dicho tema en el caso particular de la Ley 1111 de 2006 es necesario abordar los diferentes asuntos acometidos en el cuerpo legislativo.

A juicio de la Sala el tema o, lo que es lo mismo, el propósito central de regulación desarrollado por la ley consiste en la realización de una modificación del Estatuto Tributario. Así lo enseñan los diferentes artículos y acápite que dan forma al texto legislativo bajo estudio, como se deduce del siguiente análisis: Dentro del capítulo I, titulado “Impuesto sobre la renta y complementarios”, el legislador reguló en detalle los siguientes asuntos: exención a favor del ICBF, disminuciones de la base gravable, Costo fiscal de activos, Deducción de impuestos pagados, Compensación de pérdidas fiscales de sociedades, Pérdidas en la enajenación de activos, Pérdidas sufridas por personas naturales en actividades agropecuarias, Deducción por inversión en activos fijos, Base y porcentaje de renta presuntiva, Depuración de la base de cálculo y determinación, Exclusiones de la renta presuntiva, Tarifa para sociedades nacionales y extranjeras, Revalorización del patrimonio, Valor patrimonial de los inmuebles, Tarifa y hecho gravable del impuesto de retención en la fuente.

Por su parte, el capítulo II, bajo la nominación “Impuesto al patrimonio”, regula los siguientes asuntos: hecho generador, lapso de causación, base gravable, tarifa y, finalmente, declaración y pago. El capítulo III, titulado “Impuesto sobre las ventas” contiene una adición de la base gravable y una regulación específica en cuanto a la tarifa del gravamen: Servicios gravados a la tarifa del 1.6%, bienes gravados con la tarifa del 10%, servicios gravados con la tarifa del 10%, tarifas para otros vehículos, naves y aeronaves y, para terminar, un especial servicio gravado con la tarifa del 20%.

El capítulo IV –“Gravamen a los movimientos financieros”- precisa el hecho generador, establece una nueva tarifa y consagra exenciones al tributo. A su turno, el capítulo V –“Normas de procedimiento”- se ocupa de la regulación de: Presentación de escritos y recursos, competencia para el ejercicio de las funciones, formas de notificación de las actuaciones de la administración tributaria, notificación electrónica, notificaciones devueltas por el correo, Sanciones relativas al incumplimiento en la obligación de inscribirse en el RUT y obtención del NIT, Unidad de Valor Tributario, UVT.

Para terminar, bajo el título “Otras disposiciones” el capítulo VI regula los siguientes asuntos: plazo máximo para remarcar precios por cambio de tarifa, conciliación contenciosa administrativa tributaria, terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, componente inflacionario de rendimientos y gastos financieros, determinación oficial de los tributos distritales sobre la propiedad por el sistema de facturación, tasa por servicios de inspección no intrusiva de mercancías, base gravable en el impuesto de timbre nacional, vigencia y derogatorias

Como se sigue del anterior examen, el tema central desarrollado por la Ley 1111 de 2006 consiste, como fue señalado en líneas anteriores, en la realización de una modificación del Estatuto Tributario. Al respecto, vale anotar que si bien buena parte de la regulación se ocupa de los impuestos administrados por la DIAN, no es menos cierto que el propósito central que se observa en el texto legislativo trasciende la realización de una limitada modificación que sólo afectara aquellos gravámenes; tal como lo enseña –por vía de ejemplo- el nutrido grupo de disposiciones relativas al procedimiento tributario, las cuales no podrían inscribirse en el eje temático propuesto por el demandante en la acción de inconstitucionalidad promovida.

En contra de lo expuesto por el Ciudadano, esta Corporación encuentra acreditada una relación temática directa con el propósito central desarrollado por la Ley 1111 de 2006. De acuerdo a lo anterior, la regulación del impuesto al consumo al cigarrillo y el tabaco elaborado contenida en los artículos 76 y 77 no resulta en forma alguna ajena al tema desarrollado por la ley pues, al contrario, se enmarca dentro de los márgenes de regulación propios de una modificación de dicho estatuto.

Finalmente, al examinar el cargo específico formulado por el accionante, la Sala estima oportuno señalar que, de acuerdo a los precedentes examinados, no resulta viable el análisis de la supuesta violación del principio de unidad de materia empleando como criterio de valoración la infracción de la máxima de congruencia, debido a que la carga exigible en las demandas de inconstitucionalidad que alegan la supuesta infracción del mandato de unidad de materia consiste, precisamente, en la acreditación de las razones por las cuales ha ocurrido una escisión en el contenido de la ley que llega al punto de constituir una ruptura del tema abordado en el texto legislativo. Así las cosas, corresponde al Ciudadano acreditar la ausencia de una razonable relación causal, teleológica, temática o sistemática entre dicho núcleo temático y las disposiciones acusadas. La Sala observa que en el cargo formulado por el demandante, en vez de encontrar una argumentación consistente encaminada a acreditar tal carencia, se observa como fundamento, la supuesta trasgresión de un postulado diferente –el principio de congruencia-.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala concluye que el reproche de inconstitucionalidad formulado por el demandante por la supuesta infracción del principio de unidad de materia no se encuentra llamado a prosperar, razón por la cual la Corte procederá a examinar el cargo relacionado con la vulneración del postulado de correspondencia entre el título de la ley y su contenido.

Examen del cargo por la supuesta vulneración del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido

En cuanto a la infracción del postulado de congruencia, la Sala observa que la inconstitucionalidad acusada por el Ciudadano consiste en que los artículos 76 y 77 se ocupan de la reglamentación del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, el cual pertenece al orden territorial. Tal regulación, a juicio del demandante, no se encuentra reflejada en el título de la Ley 1111 de 2006, el cual textualmente establece lo siguiente: “Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”. Así las cosas, el dilema constitucional planteado por el Ciudadano consiste en que el asunto específico objeto de reglamentación consignado en los artículos demandados no puede ser identificado en el título con el cual ha sido registrado el texto legislativo.

En principio, la cuestión planteada no sugiere un problema de unidad de materia, pues en este punto la tacha de inconstitucionalidad no consiste en que, al examinar el tema desarrollado por la Ley 1111 de 2006, se concluya que dicha regulación se aparta de aquel; sino, al contrario, en que la reglamentación ofrecida al impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado no se refleja en el encabezado de la Ley, lo cual -en opinión del demandante- se opone al texto constitucional, como se infiere del artículo 169 superior, en la medida en que no puede ser identificada por los destinatarios y en que tal circunstancia obstaculiza su aplicación por parte de los operadores jurídicos.

Para resolver el cargo formulado por el demandante la Corte estima pertinente volver sobre lo dispuesto en el artículo 169 superior, el cual consagra el principio de congruencia en los siguientes términos: “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. Como ha sido indicado en esta providencia, mediante la consagración de dicho mandato se pretende asegurar que la labor de nominación de los textos legislativos llevada a cabo por el Congreso de la República se ajuste a determinados patrones constitucionales que no sólo buscan garantizar la adecuada identificación y publicación de la ley, sino un amplio conjunto de objetivos que han sido señalados en líneas anteriores (seguridad jurídica, sistematización del ordenamiento, entre otros).

En consecuencia, la Sala concluye que el cargo no resulta procedente toda vez que el artículo 169 superior, supuestamente infringido, consagra un parámetro de constitucionalidad que ha de aplicarse sobre la labor de titulación de la ley y no respecto del contenido específico de ésta. Adicionalmente, en cualquier caso la Sala encuentra que la regulación del impuesto al consumo al cigarrillo y al tabaco elaborado puede ser identificada en el título de la Ley 1111 de 2006, toda vez que éste hace alusión a la modificación del estatuto -“Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”- dentro de la cual se inscribe temáticamente la regulación contenida

en los artículos demandados.

Por las razones anotadas, la Sala concluye que el cargo de inconstitucionalidad formulado por la supuesta vulneración del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido no prospera. Procede la Corte a examinar el tercer cargo planteado por el accionante, relacionado con la vulneración de los postulados de consecutividad e identidad en el trámite legislativo que culminó en la aprobación de los artículos 76 y 77 la Ley 1111 de 2006.

5.- Estudio del cargo por infracción de los principios de consecutividad e identidad en el trámite de aprobación de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006

Antes de adelantar el examen sustancial del problema jurídico que surge del cargo de inconstitucionalidad planteado contra los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 por la supuesta vulneración del principio de consecutividad e identidad, resulta forzoso establecer si en el caso concreto, en la medida en que la demanda de inconstitucionalidad en este punto específico plantea la existencia de un vicio de carácter formal, se ajusta al término de caducidad establecido en el artículo 242.3 superior<sup>12</sup>, pues la eventual inobservancia de éste conduciría a concluir de plano la falta de aptitud del cargo para efectos de la realización del juicio de constitucionalidad.

En el asunto bajo examen, la Sala observa que la Ley 1111 de 2006 fue publicada en el Diario Oficial número 46.494 del 27 de diciembre de 2006 y la demanda que ahora se resuelve fue presentada el día 16 de marzo de 2007, esto es, dentro del término establecido por el constituyente para ejercer la acción de inconstitucionalidad por el supuesto desconocimiento de las normas que regulan el trámite legislativo.

Esclarecida esta cuestión inicial, pasa la Sala a examinar el cargo de inexecutableidad formulado. A juicio del demandante los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 vulneran el principio de consecutividad, puesto que dichas disposiciones no fueron incluidas en el proyecto de ley originalmente radicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, circunstancia por la cual no se promovió debate alguno sobre dicho punto en las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes. Así las cosas, señala el Ciudadano que el contenido normativo vertido en los artículos ahora censurados fue incluido de manera excesivamente tardía en el trámite legislativo, pues sólo hasta el momento en que la Plenaria de la Cámara de Representantes se encargó de la discusión y aprobación del proyecto, tales disposiciones fueron depositadas en el proyecto de ley.

Con el objetivo de abordar la cuestión central planteada en el cargo de inconstitucionalidad, la Sala considera oportuno realizar determinadas precisiones terminológicas respecto de algunos conceptos sobre los cuales se apoya el reproche de inexecutableidad, pues éstos no sólo son empleados por el Ciudadano de manera indistinta en el texto de la demanda, sino que de su análisis depende, en últimas, la decisión a adoptar por la Corte Constitucional a propósito de la executableidad de los artículos demandados.

5.1.- Los principios de consecutividad e identidad

Tradicionalmente la jurisprudencia constitucional ha examinado los principios de consecutividad e identidad relativa dentro de una misma categoría al examinar el

procedimiento de aprobación de la ley y los actos legislativos<sup>13</sup>. No obstante, si bien existe un reconocible nexo funcional que enseña que estos dos postulados, en conjunto, se dirigen a garantizar la existencia de una determinada idea de continuidad en dicho trámite, existen puntos precisos que justifican un examen separado de cada uno de estos postulados.

En tal sentido, en primer lugar, el postulado de consecutividad se encuentra consagrado en los artículos 157 y 375 del texto constitucional, disposiciones que establecen lo siguiente:

Artículo 157 C. N. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (...)

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras. 3. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate (...).

Artículo 375 C. N. El trámite del proyecto [de acto legislativo] tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Según fue señalado en sentencia C-208 de 2005, el principio de consecutividad prescribe que el trámite de aprobación de los proyectos de ley debe consistir en la realización de cuatro debates que por expresa disposición constitucional han de ser celebrados “de manera sucesiva”, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley<sup>14</sup>. Por su parte, en cuanto al procedimiento que deben surtir los actos legislativos, la máxima de consecutividad impone que tales proyectos sean aprobados mediante la realización de ocho debates llevados a cabo en dos períodos ordinarios y consecutivos. En este punto es necesario precisar que el texto constitucional establece una clara limitación en cuanto a la oportunidad en que tales debates deben ser realizados, pues los primeros cuatro han de celebrarse en la primera legislatura y los restantes en el siguiente período de sesiones.

Como fue precisado en sentencia C-208 de 2005, en desarrollo del principio de consecutividad se impone tanto a las comisiones como a las plenarias de las Cámaras la obligación de examinar y debatir la totalidad de los temas que han sido propuestos, razón por la cual no les es permitido renunciar a dicho deber o declinar su competencia para diferirla a otra célula legislativa con el objetivo de postergar el debate de un determinado asunto<sup>15</sup>. Al respecto, ha señalado la Corte, que “...En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbad por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad.”<sup>16</sup>.

Para terminar resulta pertinente reiterar las subreglas constitucionales deducidas del principio de consecutividad en sentencia C-839 de 2003:

(i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.

Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes<sup>17</sup>.

#### 5.2.1.- El principio de identidad

Ahora bien, en cuanto al principio de identidad, a diferencia del postulado anteriormente examinado, éste ya había sido desarrollado por la jurisprudencia anterior a la expedición de la Constitución Nacional de 1991. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, autoridad judicial encargada del control constitucional en vigencia de la anterior Carta, precisó que dentro del procedimiento legislativo no resultaban admisibles ningún tipo de modificaciones que alteraran el sentido original de las iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República; razón por la cual la máxima de identidad de contenido era absoluta puesto que partía de la ilegitimidad de cualquier decisión adoptada por el Legislador encaminada a modificar tales iniciativas.

Por su parte, con el objetivo de facilitar el desarrollo del principio democrático, en el texto constitucional de 1991 se ha reconocido de manera expresa la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos de ley aún en el momento de llevar a cabo la discusión por parte de las Plenarias de las Cámaras<sup>18</sup>.

En cuanto al contenido específico del mandato de identidad, la Corte ha precisado lo siguiente: “[E]n el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y prueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia<sup>19</sup>” (Negrilla fuera de texto).

En tal sentido, bajo la impronta del principio de identidad se exige, como fue anotado en sentencia C-614 de 2002, en primer lugar, que en cada debate sólo se discutan aquellos asuntos que han sido considerados en los debates precedentes y, en segundo término, que en caso de realizar modificaciones o enmiendas al proyecto de ley, éstas guarden relación

con el discurso temático que ha sido empleado en las etapas anteriores del trámite legislativo.

En consecuencia, si bien el Congreso de la República es el titular de la facultad de configuración normativa en materia legal, a la hora de introducir modificaciones en los proyectos de ley, el desarrollo de dicha facultad debe ser encauzada dentro de determinados parámetros con el objetivo de asegurar la salvaguarda del texto constitucional. Así las cosas, según fue señalado en la providencia en comentario “la facultad que tienen las cámaras de introducir adiciones o modificaciones no es ilimitada, en tanto que deben respetar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones<sup>20</sup>. Es decir, tales modificaciones o adiciones deben tener una conexidad clara y específica<sup>21</sup>, estrecha<sup>22</sup>, necesaria según se desprende del propio artículo 160 Superior, y evidente<sup>23</sup>”

Ahora bien, como fue indicado en las sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004, el principio de identidad limita el margen de modificación de los proyectos de ley con el propósito de asegurar que tales reformas no concluyan en una “enmienda total” del proyecto en trámite. Así pues, este mandato proscribe aquellas transformaciones que concluyan un “texto alternativo” a la propuesta original. De ocurrir una modificación de tales magnitudes, ha señalado esta Corporación, tales iniciativas deben ser trasladadas a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992,<sup>24</sup>

Concluida la exposición del alcance y las diferencias de los principios supuestamente vulnerados al momento de realizar la aprobación de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, procede esta Sala a examinar el trámite legislativo que culminó en la aprobación de este cuerpo normativo.

5.3.- El trámite cumplido para la aprobación de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 y la supuesta infracción al principio de identidad relativa

Antes de iniciar el examen detallado del procedimiento legislativo que habría de concluir en la aprobación de los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, la Sala considera necesario examinar el cargo de inconstitucionalidad formulado por el Ciudadano a la luz de las consideraciones precedentes en aras de establecer, de manera concreta, cuál de los principios analizados ha sido vulnerado a juicio del demandante.

El reproche de inexecutable propuesto por el Ciudadano consiste en que al consultar el proyecto de ley originalmente radicado ante la Cámara de Representantes por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se observa que esta iniciativa no incluía en ninguno de sus apartes la regulación del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado. Por tal motivo, señaló el demandante, las comisiones constitucionales del Senado y Cámara a la hora de realizar la discusión del proyecto en primer debate no consideraron este contenido específico, pues éste sólo sería incluido al ser presentado ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Ahora bien, en cuanto al trámite surtido, la Sala observa que el proyecto de ley que dio origen a la norma que luego sería aprobada como Ley 1111 de 2006, fue el 039 de 2006 -

Cámara, numerado más adelante como proyecto 043 de 2006 - Senado, "por medio del cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales", proyecto que fue presentado a consideración de las cámaras legislativas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el día 28 de julio de 2006. Esta iniciativa, junto con su exposición de motivos, fue publicada en la Gaceta del Congreso número 262 de la misma fecha.

Al iniciar el estudio del proyecto, por decisión de la comisión tercera de la Cámara de Representantes, se acumularon a éste las siguientes iniciativas: Proyecto 003 de 2006 - Cámara "Por la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los fondos municipales de fomento y desarrollo del deporte creados por la Ley 19 de 1991", Proyecto 031 de 2006 - Cámara "Por la cual se dictan normas en materia tributaria, se crea el Fondo de Inversiones Sustitutivas de Impuestos con destino al sector rural (ISIS) y se dictan otras disposiciones"; Proyecto 061 de 2006 - Cámara "Por la cual se decretan medidas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones"; Proyecto 136 de 2006 - Cámara "Por la cual se adiciona el literal "e" al artículo 39 de la Ley 397 de 1997"; Proyecto 003 de 2006 - Cámara "Por la cual se prorroga la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000) por 20 años".

Previo envío por parte del Presidente de la República del mensaje de urgencia a que se refiere el artículo 163 constitucional, el proyecto 039 y sus acumulados fueron estudiados en primer debate de manera conjunta por las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara de Representantes. La correspondiente ponencia fue publicada en las Gacetas del Congreso 523, 527 y 537 de fechas 8, 9 y 15 de noviembre de 2006, respectivamente.

De acuerdo con la certificación expedida el 9 de mayo de 2007 por la Secretaría general de la comisión tercera de la Cámara de Representantes, las sesiones conjuntas para el estudio, debate y aprobación de estos proyectos tuvieron lugar los días 22 de agosto, 14, 15 y 21 de noviembre del mismo año, correspondiendo las dos primeras al estudio del proyecto acumulado y las dos finales a su debate y votación, concluyendo en esta última fecha el proceso de aprobación del proyecto en las comisiones competentes de cada cámara legislativa. El texto finalmente aprobado por las comisiones conjuntas fue publicado en la Gaceta número 608 del 4 de diciembre de 2006.

En este punto cabe anotar que dentro del trámite hasta ahora descrito no se había hecho alusión a la inclusión del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado. Dicha introducción fue realizada en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Sobre el particular, se encuentra que, pasado el proyecto al estudio de las plenarias, la ponencia mayoritaria para segundo debate en la Cámara fue publicada en la Gaceta 619 del 4 de diciembre de 2006. En los comentarios previos en los que se presentan los ajustes que se proponen al articulado aprobado en primer debate consta la siguiente propuesta: "Se adiciona el artículo 77 para modificar la Ley 223 de 1995, en lo relacionado con la causación, base gravable y tarifa del impuesto al consumo y el deporte en cigarrillos y tabaco elaborado, acogiendo la propuesta discutida con la Federación de Departamentos, estableciendo un impuesto específico, clasificado según la categoría de cigarrillos en rubio o negro y eliminando las distorsiones existentes entre cigarrillos nacionales e importados". Este proyecto y la correspondiente ponencia fueron sometidos a debate y votación en la Plenaria de la Cámara

de Representantes en las sesiones adelantadas los días 11 y 12 de diciembre de 2006.

Por su parte, la ponencia para segundo debate en el Senado de la República se publicó en la Gaceta 617 del 4 de diciembre de 2006 y también allí se incluyó, bajo idéntico texto al arriba transcrito de la ponencia en la plenaria de la Cámara, la propuesta de incluir el artículo 77 que modificaría la Ley 223 de 1995 en relación con el impuesto anotado. La ponencia y el articulado fueron objeto de debate y aprobación por la mayoría exigida en la Plenaria del Senado de la República durante la sesión adelantada el día 12 de diciembre de 2006, tal como consta en el acta número 37, publicada en la Gaceta 71 de 2007.

Aprobado el proyecto en ambas cámaras, y en atención a la existencia de diferencias entre los textos adoptados, fue necesario someterlo a conciliación ante la respectiva comisión. El correspondiente informe fue publicado para la Cámara de Representantes en la Gaceta 662 del 13 de diciembre de 2006 y para el Senado de la República en la Gaceta 663 de la misma fecha, siendo aprobado en ambas cámaras durante las sesiones realizadas el día 14 de diciembre de 2006.

Ahora bien, en cuanto a la supuesta vulneración del principio de identidad, es preciso considerar lo dispuesto en el artículo 160 superior, el cual establece “Durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. Como se encuentra acreditado, la iniciativa legislativa planteada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encontraba orientada a la realización de una sustitución del Estatuto Tributario que recaía, principalmente, sobre los impuestos administrados por la DIAN. Igualmente, se encuentra acreditado que en el texto de dicha ponencia no estaba incluida la regulación del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, razón por la cual este asunto específico no fue objeto de debate dentro de las sesiones conjuntas del Senado y Cámara encargadas de dar primer debate al proyecto.

Ahora bien, estas razones fácticas no conllevan, a juicio de la Corte, a la adopción de un fallo de inexecutable por vulneración del principio de identidad pues, tal como lo enseña el artículo 160 superior, el texto constitucional ha consagrado de manera expresa la posibilidad de introducir a los proyectos de ley “las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias” a condición de respetar los lineamientos jurisprudenciales reseñados con antelación. Sobre el particular, observa la Sala que la inclusión de la regulación relativa al impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado en forma alguna constituye un “texto alternativo” que, al ser comparado con el texto aprobado por parte de las comisiones conjuntas, no pudiera ser reconocido en dicha iniciativa. Al contrario, tal introducción es una típica adición que en forma alguna supone una subrepticia infiltración de un nuevo asunto, desvinculado del proyecto bajo trámite.

Ahora bien, en cuanto a la existencia de una relación de conexidad temática entre lo dispuesto en los artículos 76 y 77 y el proyecto legislativo que se encontraba en trámite, la Sala encuentra acreditado dicho vínculo con fundamento en dos argumentos: (i) en primer lugar, tal como fue oportunamente indicado en los apartes de esta providencia dedicados al estudio del cargo por infracción del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido, el tema desarrollado por la ley 1111 de 2006 consistía esencialmente en la modificación del estatuto tributario, lo cual en forma alguna se opone a la reforma de las

disposiciones hasta ese momento vigentes a propósito de un impuesto que se encuentra efectivamente inserto en dicho estatuto. (ii) En segundo término, la Corte encuentra una coincidencia sustancial entre la materia de regulación de los artículos 76 y 77 y el asunto que venía siendo objeto de consideración por parte del Congreso de la República, particularmente al observar la amplitud temática ofrecida por los proyectos de ley acumulados, la cual denota la intención de llevar a cabo una considerable modificación del Estatuto Tributario, dentro de la cual participan de manera legítima las disposiciones demandadas.

Por las razones antes anotadas los cargos formulados los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 no prosperan.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, por los cargos examinados en la presente decisión.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Ausente en comisión

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Con salvamento de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

Con salvamento de voto

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario Ad-hoc

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-908 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración produce inexequibilidad (Salvamento de voto)

Para el suscrito magistrado los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 han debido ser declarados inexequibles, toda vez que desconocen los principios de consecutividad e identidad legislativa, en la medida en que la materia específica en tales preceptos, estuvo ausente en la fase inicial del trámite del respectivo proyecto de ley y sólo fue introducida en los debates ante la plenaria de cada cámara, sin que se hubiera debatido por las comisiones constitucionales permanentes, tal como lo exige el artículo 157 de la Constitución Política

Referencia: expediente D-6773

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito salvar mi voto frente al fallo adoptado mediante esta providencia, en el cual se declaran exequibles los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, por los cargos examinados.

Para el suscrito magistrado los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 han debido ser declarados inexequibles, toda vez que desconocen los principios de consecutividad e identidad legislativa, en la medida en que la materia específica contenida en tales preceptos, estuvo ausente en la fase inicial del trámite del respectivo proyecto de ley y sólo fue introducida en los debates ante la plenaria de cada cámara, sin que se hubiera debatido por las comisiones constitucionales permanentes, tal y como lo exige el artículo 157 de la Constitución Política. En este sentido, me permito manifestar que me el suscrito magistrado

se encontraba de acuerdo con la propuesta inicial presentada por el magistrado sustanciador en donde se proponía la declaración de inconstitucionalidad de los artículos demandados.

De otra parte, considero conveniente recalcar la necesidad de diferenciar entre la naturaleza y características de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad, y el alcance de cada uno de ellos, así como entre los impuestos nacionales, que son los que quería reformar el Gobierno, y los impuestos de las entidades territoriales, así como también precisar que no es el impuesto al valor agregado el que los ocupa en este caso sino el impuesto al consumo, conceptos todos que a mi juicio la jurisprudencia constitucional ha confundido.

Así las cosas, reitero que en el asunto bajo revisión relativo al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco se desconoció el principio de consecutividad toda vez que los artículos demandados no estuvieron presentes desde el primer momento del trámite legislativo respectivo, razón por la cual considero que le asiste razón al demandante.

Con fundamento en lo anterior, salvo mi voto a la presente decisión de la Corte.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA A LA SENTENCIA C-908 DE 2007

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración en relación con el principio de unidad de materia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD RELATIVA-Vulneración por tardía introducción de textos aprobados que comprometen legitimidad del procedimiento surtido/PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD-Vulneración produce inexecutable (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-6773

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

Magistrado ponente:

Humberto Antonio Sierra Porto

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, y teniendo en

cuenta que la Sala Plena no acogió el proyecto de fallo que en relación con este asunto presenté a su consideración, comedidamente me permito presentar las razones que me llevan a apartarme de la decisión finalmente adoptada, las cuales he extractado de la referida ponencia.

Mi disentimiento con el contenido de la sentencia finalmente adoptada parte de dos aspectos esenciales de aquella, a saber: i) haber considerado que no existía cosa juzgada derivada de la sentencia C-809 de este mismo año en relación con el cargo por presunta vulneración del principio de unidad de materia, lo que a su turno condujo a que la Corte se pronunciara de fondo en relación con este tema, en un sentido que tampoco comparto; ii) la conclusión a que arribó la mayoría en relación con la legitimidad del trámite impartido en el Congreso de la República a las normas aquí demandadas, que como se recordará, estuvieron ausentes de los textos inicialmente propuestos y debatidos por las competentes comisiones constitucionales permanentes y fueron introducidos apenas al iniciarse el segundo debate ante la plenaria de cada una de las cámaras legislativas.

A continuación explicaré brevemente cada una de las razones que, según lo antes dicho, sustentan mi respetuosa discrepancia con esta decisión.

1. Cosa juzgada derivada de la sentencia C-809 de 2007 y aplicación del principio de unidad de materia.

En el referido fallo C-809, recientemente adoptado por la Sala Plena de esta Corte, se declaró la exequibilidad de los mismos artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006 aquí demandados, “por los cargos analizados”.

Al volver sobre los cargos estudiados en esa oportunidad, se observa que la acusación de la cual se ocupó entonces la Corte en relación con estas dos normas se refería a la eventual vulneración “del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política”, teniendo en cuenta que, en concepto del actor, el asunto sobre el cual ellas versan, que es el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado es “un impuesto administrado por las entidades territoriales, que por lo tanto es ajeno y no se encuentra comprendido dentro del tema predominante a lo largo de la Ley 1111 de 2006, que es el relativo a “los impuestos nacionales administrados por la DIAN y a los que se refiere el Estatuto Tributario”<sup>25</sup>.

Repetidamente, a todo lo largo del análisis de los cargos relativos a los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, mismas normas demandadas en esta oportunidad, la Corte se refirió al principio de unidad de materia, frente a la presunta o real desconexión existente entre el tema a que se refiere el título de la ley y aquél sobre el cual versan esos dos artículos. Es evidente además que el cargo así formulado se refería específicamente a la ausencia de unidad de materia, la que se intentó demostrar a partir del contenido del título de la ley, es decir, exactamente en la misma forma en que lo planteara el demandante en el expediente D-6773.

Por lo anterior, e independientemente del sentido de las decisiones adoptadas por la Corte en uno y otro fallo, considero evidente que existía en este caso cosa juzgada constitucional en relación con el tema de unidad de materia frente a estas dos normas, por lo cual este

tribunal no ha debido volver a ocuparse del mismo tema.

Ahora bien, en parte para justificar su decisión contraria a la existencia de cosa juzgada en este caso, la Corte planteó una distinción un tanto artificiosa entre el principio de unidad de materia (art. 158 Const.) y los efectos que deben atribuirse al título de la ley (art. 169 ibídem), pese a que conforme a un fragmento jurisprudencial anterior, que la sentencia C-908 transcribe, “el principio de unidad de materia está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores”.

Por otra parte, en lo que concierne al sentido de la decisión que en relación con este tema se toma en la sentencia de la cual discrepo (sobre lo cual el proyecto original, como es natural, no contenía planteamiento alguno), considero que la Corte debió haber acogido el cargo por violación al principio de unidad de materia. Lo anterior por cuanto, tal como lo sustentara el actor, ello quedaba evidenciado al comparar el título de la Ley 1111 de 2006 “Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, con la materia sobre la cual versan los dos artículos demandados, esto es, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, asunto que por las razones expuestas en la demanda y reseñadas en la parte inicial de esta sentencia, no podría entenderse comprendido dentro de los temas anunciados por el título de la ley.

De otra parte, considero que la ya aludida distinción entre el principio de unidad de materia y el que allí se denomina como “congruencia entre el título de la ley y su contenido” le resta toda eficacia a la posibilidad de demostrar la violación al primero de tales principios a partir del contenido del título de la ley, sin duda uno de los objetivos de la regla prevista en el artículo 169 superior, tal como en este caso pretendió hacerlo el actor. Y de otra parte, admite como compatible con el texto constitucional la frecuente y censurable práctica de incorporar en textos normativos considerablemente extensos<sup>26</sup> normas o preceptos que difícilmente esperaríamos el ciudadano encontrar en ellos, a juzgar por la(s) materia(s) anunciadas en el título.

Estas razones explican mi discrepancia con la decisión tomada por la Corte en relación con este primer cargo.

## 2. Sobre la infracción a los principios de consecutividad e identidad relativa en el trámite de aprobación de los artículos 76 y 77

En relación con este tema debo precisar que, sin ignorar el contenido del inciso 2° del artículo 160 constitucional conforme al cual “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”, ni el carácter flexible que la jurisprudencia de esta corporación le ha atribuido al principio de identidad del texto normativo a lo largo del proceso legislativo, considero que en el presente caso la tardía introducción de los textos finalmente aprobados como artículos 76 y 77 comprometía la legitimidad constitucional del procedimiento surtido en relación con estas normas, razón por la cual ellos han debido ser declarados inexecutable.

Sobre este tema me permito presentar a continuación un resumen de los razonamientos que en su momento propuse a consideración de la Sala Plena, en el proyecto que finalmente fue desechado por ésta:

## 2.1. Sobre el trámite cumplido en relación con los textos que vinieron a convertirse en los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006

El proyecto de ley que dio origen a la Ley 1111 de 2006, fue el 039 de 2006 - Cámara, numerado luego como proyecto 043 de 2006 - Senado, "por medio del cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales", fue presentado a consideración de las cámaras legislativas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público el 28 de julio de 2006.

El texto final de la sentencia C-908 de 2007 recoge en su punto 5.3 (páginas 38 a 41) un fragmento del proyecto original en el cual se narran de manera detallada las incidencias del trámite legislativo de este proyecto de ley en cada uno de sus cuatro debates, así como la forma y momento en que fueron introducidos los textos finalmente aprobados como artículos 76 y 77. Por ello, y para no hacer una innecesaria y larga transcripción de la referida sentencia, me remito, en lo que a esa cronología se refiere, al relato contenido en los indicados párrafos.

Como conclusión de lo allí relatado se observa que: i) El tema del impuesto al consumo de cigarrillo estuvo ausente de los proyectos originales, de las discusiones y de los textos aprobados en primer debate en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, el 21 de noviembre de 2006. ii) Fue planteado, con entera y clara expresión acerca de su novedad, a las plenarias de ambas cámaras durante los segundos debates, realizados el 12 de diciembre de 2006, quedando incluidos en ambas versiones finales, en los textos que hoy corresponden a los artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006. iii) Estos textos permanecieron inalterados con ocasión del trámite de conciliación, por lo cual hicieron parte del que fue sancionado por el Presidente de la República el 27 de diciembre de 2006.

## 2.2. El principio de identidad legislativa y la jurisprudencia de la Corte Constitucional a este respecto

El artículo 157 de la Constitución Política, que contempla las distintas etapas que comprende el trámite legislativo, establece en sus numerales 2° y 3° que para poder convertirse en ley, un determinado proyecto debe haber sido aprobado en cuatro (4) distintos debates, los cuales deben tener lugar en las comisiones constitucionales permanentes y en las plenarias de cada una de las cámaras que conforman el Congreso de la República, respectivamente.

Sin embargo, es claro que el texto del proyecto aprobado no tendrá que ser necesariamente idéntico durante los cuatro (4) debates reglamentarios. Así se deduce, entre otros, del contenido de los artículos 160 y 161 ibídem, que establecen las reglas conforme a las cuales podrán introducirse modificaciones al proyecto durante el tránsito legislativo, y determinan la forma de conciliar las diferencias que pudieren existir entre los textos aprobados por la plenaria de cada una de las cámaras, lo que implícita pero inequívocamente reconoce la posibilidad de que se presenten tales modificaciones y/o discrepancias.

El principio de identidad legislativa busca entonces armonizar el mandato aparentemente contradictorio de los artículos 157 y 160, determinando en qué medida son aceptables las adiciones y/o modificaciones que el proyecto haya sufrido a través de su trámite, y cuáles de ellas no lo son, por alterar de manera sustancial lo aprobado en las etapas anteriores.

Al respecto, esta Corte ha resaltado que, diferente de lo que ocurría en vigencia de la anterior Constitución, se trata de una identidad flexible, ya que como quedó anotado, el actual texto constitucional es explícito en permitir la introducción de modificaciones durante el trámite del proyecto<sup>27</sup>.

Sin embargo, la jurisprudencia ha subrayado también que para que se entiendan respetados los principios de identidad flexible y consecutividad, es preciso que las adiciones o modificaciones que se introduzcan durante el trámite en las plenarias se refieran a temas que hubieren sido conocidos y debatidos en las respectivas comisiones. Así, la flexibilidad a que se ha hecho referencia, significa que es aceptable introducir artículos específicos que no hubieren hecho parte de los textos aprobados por las comisiones, pudiendo por ejemplo hacerse un desarrollo más prolijo del tema en cuestión, o por el contrario, uno más conciso y de menor extensión, siempre y cuando, se insiste, dicho tema hubiere sido conocido y analizado por la comisión constitucional respectiva<sup>28</sup>.

“La conformación de comisiones constitucionales permanentes para dar primer debate a los proyectos de ley, encuentra fundamento constitucional en los artículos 142 y 157 de la Carta Política. De modo que su finalidad no sólo es tecnificar y lograr una distribución racional del trabajo legislativo con el objeto de hacerlo más especializado, sino darle curso, en primer debate, a los proyectos de ley que han de tramitarse en el Congreso, de manera que se facilite la discusión, el estudio y se presenten los diversos puntos de vista existentes respecto de un mismo asunto. El objeto del debate parlamentario es la discusión y posterior aprobación de un proyecto de ley. Es claro que, conforme a la Carta Política, si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras el proyecto no puede convertirse en ley de la República.” (Sentencia C-801 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño)

Más adelante explicó la Corte, en la misma sentencia:

“En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.”

En ocasión más reciente, señaló también la Corte sobre el mismo tema:

“En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente

ligados a lo debatido y aprobado en comisiones<sup>29</sup>.”(Sentencia C-706 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis, no está en negrilla en el texto original.)

Por lo anterior, considero que no resulta válido, ni se aviene a las exigencias constitucionales y del Reglamento del Congreso, que las plenarias de las cámaras introduzcan al proyecto que es presentado para su consideración, textos o artículos nuevos, cuya materia hubiere estado del todo ausente del debate legislativo previamente adelantado en las comisiones constitucionales permanentes, pues este hecho es contrario a los principios de consecutividad e identidad flexible que el Congreso de la República debe observar durante el trámite de los proyectos de ley.

### 2.3. Conclusiones frente al caso planteado

De la confrontación de las ocurrencias del proceso legislativo aquí relatadas con el entendimiento que esta corporación le ha dado a los principios de consecutividad e identidad flexible, se desprende que en la aprobación de los demandados artículos 76 y 77 de la Ley 1111 de 2006, se incurrió en vicios de trámite que infringieron el contenido de los artículos 157 y 160 superiores, que por ende, comprometían la constitucionalidad de los preceptos acusados.

Sin embargo, la decisión tomada por la Corte en esta oportunidad encontró cumplido el requisito de identidad flexible bajo la sola consideración de que estos artículos regulan una materia tributaria, tal como es el caso de las restantes disposiciones del proyecto, y pasando por alto, respecto de lo que puede esperarse a partir del título de la Ley 1111 de 2006, que este impuesto no está regulado en norma alguna del Estatuto Tributario ni tampoco es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), razones que reforzaban el discutible carácter de esas adiciones.

Como la Corte lo ha destacado en otras ocasiones al adoptar decisiones de inexecutable bajo circunstancias semejantes, los trámites establecidos en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso tienen por objeto garantizar el principio democrático, permitiendo que el pueblo, a través de sus más directos representantes, tenga conocimiento previo y suficiente sobre las normas que habrán de regirlo y afectarlo, y haya oportunidad, también suficiente, de mejorar y enriquecer las normas propuestas, o de oponerse a su aprobación. Sin duda, lo anterior no se cumple si las normas aprobadas lo fueron habiendo agotado, como en este caso particular ocurrió, apenas la mitad del trámite legislativo previsto como necesario y suficiente por el Constituyente primario.

La sentencia de la cual me aparto rompe ese delicado balance al relativizar al extremo el grado de flexibilidad que resulta admisible en la identidad de un proyecto de ley a lo largo de su trámite. Como consecuencia, se ha declarado la exequibilidad de preceptos relacionados con asuntos que de ninguna manera estuvieron presentes durante el detallado estudio realizado en forma conjunta por las comisiones constitucionales competentes y que apenas fueron precipitadamente incluidos en las horas finales del trámite legislativo, lo que sin duda demostraba la ausencia de lo que el demandante denominó la deliberación pública mínima.

Por las anteriores razones estimo, tal como lo propuse en su momento en el proyecto que presenté a consideración de la Sala Plena, que el cargo relativo a los principios de

consecutividad e identidad dentro del trámite legislativo ha debido prosperar.

Con mi habitual respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

1 Los antecedentes y las secciones de esta sentencia, hasta el aparte V y un segmento del acápite 5.3. corresponden a la ponencia original presentada por el Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

3 Sentencias C-480 de 2007 y C-809 de 2007

4 Sentencias C-366 de 2006, C-1316 de 2000, C-477 de 2003, C-965 de 2003, C-989 de 2006, C-153 de 2002, C-211 de 2003, C-656 de 2003, entre otras.

5 Sentencias C-487 de 2002, C-077 de 2007, C-392 de 2007, C-852 de 2005, C-506 de 2006, C-214 de 2007, C-064 de 2005, entre otras.

6 Según fue establecido en sentencia C-501 de 2001, el principio de unidad de materia no sólo tiene repercusión en sede jurisdiccional, esto es, como criterio de valoración empleado por parte del juez constitucional para efectos de establecer la exequibilidad de una disposición determinada, sino que se extiende hasta alcanzar el “desenvolvimiento del proceso legislativo”, toda vez que, tal como lo establece el artículo 158 superior, en virtud del aludido principio, desde las Cámaras en las cuales se lleva a cabo la aprobación de la Ley se debe garantizar la conservación de dicha conexidad para lo cual se ha ofrecido a los Presidentes de las Comisiones la posibilidad de rechazar “las iniciativas que no se avengan con este precepto”. En este punto cabe señalar que si bien el texto constitucional ha establecido dicha facultad, al mismo tiempo se ha asegurado la existencia de un contrapeso que permita la continuación del proceso deliberativo mediante la apelación de dichas decisiones, la cual ha de ser resuelta por la misma comisión.

7 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-290 de 2000, C-1185 de 2000, C-837 de 2001, C-1144 de 2001, C-484 de 2003, C-551 de 2003, C-692 de 2003, C-803 de 2003, C-559 de 2004, C-1177 de 2004, C-852 de 2005. Nótese, no obstante, que estas providencias tuvieron lugar con ocasión de las demandas ciudadanas contra diversas disposiciones incluidas en diferentes cuerpos normativos, pero en ninguna de ellas fue objeto de demanda el título de tales normatividades.

8 Resulta oportuno anotar que en esta ocasión uno de los cargos de inconstitucionalidad invocados en la demanda consistía en la presunta violación del principio de unidad de materia debido a que la expresión “Ley María”, contenida en el título de la ley, no guardaba relación alguna con su contenido, dedicado a la licencia remunerada de paternidad.

9 De manera específica, en la providencia en comento la Corte Constitucional señaló lo siguiente: “Ante todo debe la Corte determinar si es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad parcial de un título de una ley, en atención a que este carece de contenido normativo. Las razones en contra de tal competencia se relacionan con la falta de proposición jurídica que deba ser cotejada con las normas constitucionales y la consecuente inocuidad del pronunciamiento. En contra de tales argumentos la Corte encuentra que el título de una ley, pese a carecer de valor normativo, exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior

10 En el mismo sentido se encuentran los artículos 193 y 194 de la Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” los cuales establecen lo siguiente: “Artículo 193. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: “EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA” (...) Artículo 194. Las leyes guardarán secuencia numérica indefinida y no por año”.

11 Sentencia C-821 de 2006 “El artículo 169 de la Carta de 1991, prescribe que “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. De esta manera, la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la República, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira. Adicionalmente, su rango superior lo dota del carácter de presupuesto jurídico cuyo cumplimiento por el legislador es susceptible de ser verificado con ocasión del control de constitucionalidad. Tal mandato superior, a su vez encuentra desarrollo legal en el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992”

12 Artículo 242 C. N. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones: (...) 3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

13 Sentencias C-208 de 2005, C-238 de 2006, C-113 de 2003, C-1040 de 2005, C-724 de 2004, C-856 de 2005.

14 Ver sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

15 Sentencia C-208 de 2005 “resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.”

16 Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-1152 de 2003, 1092 de 2003, C-312 de 2004, C-313 de 2004, C-370 de 2004, C-372 de 2004.

17 Sentencia C-839 de 2003.

18 En tal sentido, la Constitución ha establecido incluso el procedimiento a través del cual han de ser solucionadas las eventuales discrepancias que surjan entre las cámaras a propósito de un mismo proyecto, el cual consiste en la integración de comisiones de conciliación integradas por miembros de ambas cámaras “quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”.

19 Sentencias C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C- 801 de 2003, C-839 de 2003.

20 Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-940 de 2003, C-226 de 2004.

21 Sentencia C-307 de 2004

22 Sentencia C-1147 de 2003

23 Sentencia C-753 de 2004

24 Sentencia C-1056 de 2003, C-312 de 2004.

25 Citas tomadas del texto de la sentencia C-809 de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Las negrillas no son del texto original.

26 Como es el caso de la Ley 1111 de 2006.

27 El texto del actual artículo 157 corresponde al 81 de la Constitución derogada, luego de la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 1968. Sin embargo, no existía norma que contemplara las regulaciones hoy contenidas en los artículos 160 y 161 constitucionales.

28 Cfr. sobre este tema, entre otras, las sentencias C-702 de 1999 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-922 de 2000 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), C-801 de 2003 (algunos de cuyos apartes son ahora transcritos, M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-1113 de 2003 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-669 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y C-706 de 2005 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

29 Esta sentencia cita la jurisprudencia contenida en los fallos C-008 de 1995 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-809 de 2001 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).