

COADYUVANCIA EN DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD-No puede comportar una transformación de la demanda

Coadyuvar la demanda presentada por otro es una opción al alcance de todo ciudadano, pero ese acompañamiento no puede comportar una transformación tan radical de la demanda que, en la práctica, conduzca a variar su sentido y alcance mediante la agregación de pretensiones nuevas y de razones totalmente distintas a las oportunamente esgrimidas en el libelo demandatorio para justificar la declaración de inconstitucionalidad solicitada. Un pronunciamiento fundado en el análisis de asuntos introducidos al proceso en las intervenciones o en los escritos de coadyuvancia conduciría a soslayar las etapas del proceso de constitucionalidad y a desvirtuar sus finalidades. La coadyuvancia no puede ser convertida en instrumento para obtener decisiones rápidas y no sometidas a la ritualidad del proceso, tampoco sirve para desplazar las pretensiones y cargos originalmente planteados de la demanda

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Aplicación rigurosa de acuerdo a la manera como se aborden los asuntos tributarios

El artículo 154 de la Constitución señala que en la Cámara de Representantes deberán iniciar el trámite legislativo aquellos proyectos de ley relativos a tributos. Sin embargo, en la práctica, las leyes aluden a la materia tributaria de muy diversos modos y, dado que la referencia de una determinada ley a los tributos puede ser total o parcial, directa o tangencial, es menester precisar cuál es la específica manera como en una ley o en un artículo de una ley se abordan los asuntos tributarios para determinar el peso que, en cada caso concreto, ha de tener la exigencia que el Constituyente plasmó en el artículo 154 de la Carta.

CONTRIBUCION SOBRE LOS CONTRATOS DE OBRA PUBLICA Y OTRAS CONCESIONES-Carácter tributario

La Corte estima que el carácter tributario de la contribución sobre los contratos de obra

pública y otras concesiones se mantiene en la actualidad y, sin perjuicio de que más adelante se consignen datos que contribuyan a perfilar su índole, por el momento es suficiente destacar que esa condición tributaria se deriva con facilidad del origen legal de la contribución, de su obligatoriedad y de su finalidad que consiste en proporcionar presupuestos de orden jurídico y económico para garantizar la preservación del orden público y de la seguridad y convivencia ciudadanas. El artículo acusado regula en forma directa los elementos del tributo y se ocupa de algunos otros aspectos, motivo por el cual, es factible concluir que la ley 1106 de 2006, que lo contiene, ha debido iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, conforme lo exige el artículo 154 de la Constitución.

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Circunstancias de flexibilización del procedimiento

La flexibilidad en la aplicación de la regla comentada se justifica cuando el Congreso de la República convierte en legislación permanente las disposiciones adoptadas durante un estado de emergencia económica y también cuando el Presidente envía un mensaje de urgencia como resultado del cual las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras, en atención a lo dispuesto en el artículo 163 de la Carta, deliberan conjuntamente para darle primer debate al proyecto de ley. El examen del iter legislativo del proyecto en el cual tuvo su origen la Ley 1106 de 2006 da cuenta de que el respectivo proyecto fue presentado por el Ministro del Interior y de Justicia el 20 de julio de ese año, que fue radicado en la Secretaría del Senado de la República, que la iniciativa fue publicada junto con la exposición de motivos, así como repartida para el conocimiento de la Comisión Primera Constitucional del Senado y que el 6 de septiembre de 2006, antes de surtirse el primer debate, el Presidente de la República envió un mensaje de urgencia a los Presidentes de la Cámara y del Senado. El 13 de septiembre de 2006 la mesa directiva de la Cámara de Representantes, mediante Resolución No. 2249, autorizó a la Comisión Primera Constitucional Permanente para estudiar y surtir el respectivo debate junto con la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República que, para el mismo efecto, fue autorizada al día siguiente mediante Resolución No. 07 emitida por la mesa directiva del Senado.

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-La deliberación conjunta de las comisiones implica la aplicación de la regla constitucional

La deliberación conjunta de las comisiones para impartir el primer debate al proyecto de ley permitió que la Cámara de Representantes participara, por intermedio de su Comisión primera, en la iniciación del procedimiento legislativo y, según la jurisprudencia constitucional, la participación de la Cámara en las circunstancias anotadas tiene como consecuencia el dar por satisfecha la regla prevista en el artículo 154 superior que exige iniciar el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos en la Cámara de Representantes, siendo del caso aclarar que la mentada regla no se deja de aplicar sino que, en razón de una situación excepcional generada por el mensaje de urgencia, se interpreta y se aplica de modo flexible.

Referencia: expediente D-6814

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”.

Demandante: Rafael Antonio Rey Castro

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Rafael Antonio Rey Castro presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus

disposiciones”.

Mediante Auto del cuatro (4) de junio de dos mil siete (2007) el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro del Transporte, al Instituto Nacional de Vías (INVIAS), al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), al Presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario y Libre, para que intervinieran en caso de considerarlo conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DEL ARTICULO DEMANDADO

A continuación se transcribe el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 que ha sido demandado.

LEY 1106 DE 2006

(diciembre 22)

Diario Oficial No. 46.490 de 22 de diciembre de 2006

Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA:

(...)

Artículo 6º. DE LA CONTRIBUCION DE LOS CONTRATOS DE OBRA PUBLICA O CONCESION DE OBRA PUBLICA Y OTRAS CONCESIONES. El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

Se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

Autorízase a los Gobernadores Departamentales y a los Alcaldes Municipales y Distritales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deban construirse las sedes de las estaciones de policía.

PARAGRAFO 1º. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de

cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.

PARAGRAFO 2º. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

I. LA DEMANDA

Según el demandante, la disposición acusada “adolece de un vicio de procedimiento”, pues, de conformidad con el cuarto inciso del artículo 154 superior, los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y la Ley 1106 de 2006 se empezó a tramitar en el Senado de la República.

Para justificar su apreciación el actor transcribe amplios apartes de la jurisprudencia constitucional, en los cuales se hace énfasis en que cuando la materia regulada tiene contenido tributario se debe acatar lo establecido en el artículo 154 de la Carta, sin que al efecto importe que las disposiciones tributarias se hallen incorporadas en leyes que regulen materias distintas de la tributaria o actividades económicas específicas.

Al referirse al trámite de la Ley 1106 de 2006 el libelista indica que el proyecto inicial fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por “el Gobierno Nacional, en cabeza del señor Ministro del Interior y de Justicia”, que de allí pasó a la Presidencia de esa Cámara en donde fue repartido a la Comisión Primera Constitucional.

Alude luego el demandante al trámite surtido tanto en la comisiones como en las plenarias de las dos cámaras y a la sanción y promulgación de la Ley 1106 de 2006, para concluir que el trámite no se inició en la Cámara de Representantes.

El ciudadano Rey Castro dedica el apartado subsiguiente a demostrar que “la contribución de

los contratos de obra pública o concesión de obra pública tiene una verdadera naturaleza de tributo” y con tal finalidad transcribe extensos apartes de los debates parlamentarios en los que en forma reiterada se le califica como impuesto, lo cual le lleva a concluir que la contribución prevista en el precepto acusado “tiene las características propias de un impuesto”.

A continuación en libelo se menciona que la referida contribución implica un cobro unilateral que hace el Estado, sin que haya contraprestación específica o directa, pues “una vez pagado el tributo, el Estado dispone de él de acuerdo con criterios y prioridades distintos de los del contribuyente”, fuera de lo cual el pago no es opcional y los recursos obtenidos se destinan al presupuesto nacional, mas no a un servicio público determinado.

Adicionalmente el libelista puntualiza que el tributo es general, por cuanto se establece “sin lugar a distinciones ni discriminaciones” y todas las personas, naturales o jurídicas, que suscriban los contratos o las concesiones indicadas en la disposición acusada están obligadas a pagarlo.

Finalmente, en la demanda se hace constar que la acción pública de inconstitucionalidad no ha caducado, porque “la Ley 1106 de 2006 fue promulgada el 22 de diciembre de 2006 y la demanda se interpone el 25 de abril de 2007, esto es, dentro del término constitucional” de un año previsto el ordinal tercero del artículo 242 de la Carta.

1. Intervención de la Universidad del Rosario

Los profesores Carlos Ariel Sánchez Torres, Edilberto Peña González y Edwin Santamaría Ariza suscriben el escrito mediante el cual la Universidad del Rosario interviene en el presente proceso y solicitan a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo demandado.

Inicialmente los intervinientes se refieren al inciso final del artículo 154 de la Constitución, precisan que el mandato en él contenido busca preservar el principio de democracia representativa en materia tributaria e indican que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido especialmente estricta en su aplicación. Sin embargo, añaden que la rigurosidad de

esta regla se puede atenuar “cuando el Presidente de la República envía un mensaje de urgencia para que las dos cámaras sesionen conjuntamente o cuando el Congreso convierte en legislación permanente disposiciones adoptadas durante un estado de emergencia económica”.

De acuerdo con las precedentes consideraciones, quienes intervienen en representación de la Universidad del Rosario consideran que no se configura un vicio de trámite, pues el primer debate se surtió “a través de sesiones conjuntas de ambas cámaras” en razón del mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República y, además, puntualizan que la disposición acusada “se encuentra dentro de una ley cuyo contenido esencial no era de carácter tributario”, situación que, aún cuando no justifica el desconocimiento del artículo 154 superior, “sí permite explicar el origen de la iniciativa y la razón por la cual se presentó el proyecto de ley ante el Senado de la República”.

2. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Por designación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y en su calidad de miembro correspondiente, el ciudadano Paul Cahn-Speyer intervino en el proceso y solicitó la declaración de constitucionalidad de la disposición demandada.

En apoyo de su solicitud el interviniente adujo que de la Constitución no surge con claridad cuál es el momento que marca el inicio del trámite legislativo. Según lo plasmado en el escrito de intervención, a partir de una interpretación gramatical cabría pensar que el inicio del trámite se produce con la presentación del proyecto en la Secretaría General del Senado o de la Cámara de Representantes y este punto de vista encontraría sustento en el artículo 143 de la Ley 5 de 1992, de acuerdo con cuyas voces los proyectos de ley relativos a tributos “deberán ser presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes”.

Sin embargo, el interviniente apunta que de conformidad con un “ejercicio sistemático” fundado en el artículo 228 de la Constitución que establece la primacía del derecho sustancial, resulta factible afirmar que “aún cuando el proyecto se haya presentado ante la Secretaría del Senado, el hecho de haberse efectuado su primer debate conjuntamente con la Cámara hace que materialmente se surta el efecto deseado por el Constituyente de iniciar el trámite en la Cámara de Representantes”.

3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Luis Miguel Gómez Sjöberg presentó, en nombre del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, un concepto del cual fue ponente el ciudadano Benjamín Cubides Pinto, y en él se le solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo acusado.

En la intervención se considera que la contribución prevista en el artículo demandado es un tributo y que, por lo tanto, sin necesidad de establecer su tipología, cabe sostener que está sujeta a la regla del inciso cuarto del artículo 154 superior.

Según el Instituto interviniente, de conformidad con el artículo 157 de la Carta, aunque la publicación inicia el trámite legislativo, no comporta ninguna diferencia “en el tratamiento de un proyecto en relación con otros”, así que “el punto determinante como inicio del trámite desde el punto de vista constitucional será el primer debate, pues en su desarrollo sí existe diferencia en cuanto al órgano en el que se realiza”.

Así pues, de acuerdo con la intervención, a partir del primer debate el proyecto se somete a consideración de los representantes del pueblo, “pues previamente se les ha dado a conocer a través de su publicación, pero sin consultarles su voluntad” y, por ello, a partir de ese momento se debe cumplir “con la obligación constitucional de someter en primera instancia a la Cámara de Representantes los proyectos de ley relativos a tributos”, porque los trámites anteriores son de publicidad y de preparación del debate y no tienen la entidad “para considerar que se ha salvaguardado el principio de representación”.

De todo lo anterior deduce el interviniente que cuando “en el primer debate de un proyecto de ley sobre tributos participe la Cámara de Representantes, desde el punto de vista sustancial el principio de representación queda salvaguardado”, bien sea que se cumpla el procedimiento ordinario o que, “por solicitud gubernamental, las comisiones permanentes del Senado y la Cámara de Representantes deban debatir un proyecto de forma conjunta, pues al estar presente la Cámara de Representantes en ese primer debate, se cumple con el inciso cuarto del artículo 154 de la C.P.”.

4. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-

En representación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas

Nacionales intervino la ciudadana Sandra Patricia Moreno Serrano, quien solicitó declarar constitucional el precepto cuestionado.

Después de efectuar unas consideraciones especiales sobre “la contribución especial por contratos de obra pública” y sobre el principio de unidad de materia, la interviniente plantea que “la contribución hace parte de un texto normativo de carácter excepcional que propende por el control del orden público”, fuera de lo cual “sólo se aplica a un grupo reducido de ciudadanos con el fin de cumplir las finalidades específicas descritas en la norma principal” y que, por tales motivos, “no era indispensable en el caso bajo análisis la radicación en Cámara de que trata el último inciso del artículo 154 de la Carta”, al punto que “el mismo secretario del Senado de la República deja constancia de la debida radicación por parte del Gobierno Nacional”.

5. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino la ciudadana Maria Fernanda Gómez Castilla y solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del artículo demandado.

En primer lugar la representante del Ministerio interviniente aclara que la Ley 418 de 1997, “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana que funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior y de Justicia, como un sistema separado de cuenta.

Según la intervención, los recursos obtenidos por concepto del tributo previsto en el artículo demandado nutren al referido Fondo y, según el artículo 121 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, la entidad encargada de recaudar la contribución creada por la Ley 418 de 1997 es la entidad pública contratante.

En el escrito de intervención se añade que la Ley 1106 de 2006 que prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 regula “temas relacionados con la convivencia, la eficacia de la justicia y el orden público, razón por la cual su trámite tuvo lugar en la Comisión Primera Constitucional Permanente y se radicó en el Senado de la República, bajo el entendido que

para su trámite, por ser una disposición de carácter ordinario, es indiferente la cámara donde se inicie su trámite legislativo”.

A continuación el Ministerio interviniente indica que “la intención del legislador fue regular los mecanismos tendientes a preservar el orden público y la convivencia ciudadana, lo cual incluye necesariamente, el propósito de conferirle al Gobierno Central, a los gobernadores y alcaldes, el marco normativo en el que se establezcan los presupuestos de orden político, jurídico y económico, necesarios para cumplir con el objetivo primordial de la Ley, como es la preservación del orden público y la seguridad ciudadana”.

De los anteriores planteamientos la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deduce que el tema central de la disposición demandada “no es la creación de tributos, por lo cual su radicación no fue contraria a lo previsto por el artículo 154 de la Constitución Política”.

Adicionalmente en la intervención se argumenta que el trámite legislativo “puede hacerse más flexible” cuando el Presidente de la República envía un mensaje de urgencia y las dos cámaras sesionan conjuntamente, que fue lo sucedido en el caso del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1106 de 2006.

El escrito de intervención culmina con algunas referencias al principio de unidad de materia y a los elementos de la contribución y mediante ellos se busca demostrar que no se vulneran los artículos 158 y 338 de la Carta.

6. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Actuando en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, la ciudadana Natalia Patricia Caroprese Castro justificó la constitucionalidad del artículo acusado.

La intervención contiene amplias referencias al procedimiento legislativo, al principio de la instrumentalidad de las formas, a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y a la existencia de vicios subsanables e insubsanables en el trámite legislativo y, de conformidad con los criterios expuestos, concluye señalando que la radicación del proyecto de ley en el Senado de la República no es un defecto susceptible de afectar la validez del precepto acusado, porque el artículo 154 superior se refiere al inicio del trámite y la

radicación no tiene importancia en sí misma, “sino en cuanto está relacionada con el trámite posterior”.

Según el Ministerio interviniente se debe tener en cuenta que “en virtud del mensaje de urgencia ambas cámaras surtieron en forma conjunta el primer debate, sustentándose de esta forma el principio de democracia representativa en materia tributaria”. Sin embargo, en el escrito presentado se añade que si la Corte llega a considerar que existió vicio en el trámite legislativo, tal vicio es subsanable, por cuanto el proyecto fue sometido a todo el procedimiento y, especialmente, al desarrollado en la Cámara de Representantes, fuera de lo cual el trámite estuvo marcado por el mensaje de urgencia que implica “un trato diferencial en el proceso legislativo”.

En la intervención se hace énfasis en que el trámite legislativo del proyecto que se convirtió en la Ley 1106 de 2006 cumplió todas las garantías constitucionales inherentes al debate parlamentario, de tal manera que, aún cuando no fue radicado en la Cámara de Representantes, el trámite del proyecto se inició en esta Cámara “en forma conjunta con el Senado de la República y de conformidad con el mensaje de urgencia del Señor Presidente” que “constituye una circunstancia cuyo valor constitucional justifica la flexibilización del procedimiento consagrado en el inciso 4º del artículo 154 superior”.

7. Intervención del Ministerio de Transporte

En nombre del Ministerio de Transporte intervino el ciudadano Harold Iguarán Ballesteros para defender la constitucionalidad del precepto cuestionado.

El interviniente indica que el artículo acusado no establece tributo de ninguna índole, ni modifica relaciones tributarias y que, por lo mismo, en su caso no se justifica el control político ejercido por la Cámara de Representantes y no era indispensable iniciar en ella el procedimiento legislativo que condujo a su expedición.

A juicio del interviniente, la contribución regulada en el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 “no es tributo impositivo con destino a la Nación a cuesta de todos los asociados”, sino que “el mismo tiene justificación en la medida en que emerjan precisas situaciones contractuales en las que intervenga la Nación o los entes territoriales, sean departamentales o municipales”.

En la intervención se añade que “la supuesta norma tributaria es marginal” en el contexto de una ley que se ocupa de prorrogar la vigencia de otras leyes, fuera de lo cual, la contribución prevista no tiene por destinatarios a todos los asociados y, por tratarse de una contribución específica “sin destinos genéricos”, su naturaleza “desdibuja los contornos precisos de los tributos fiscales o parafiscales”.

Adicionalmente, el interviniente sostiene que el actor no demostró que la contribución sea un tributo y tampoco demostró que era menester iniciar el trámite por la Cámara de Representantes, motivos por los cuales solicita la declaración de constitucionalidad.

8. Intervención de la Cámara Colombiana de la Infraestructura

En representación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura intervino el ciudadano Juan Martín Caicedo Ferrer y solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006.

Según el interviniente, una disposición que imponga un tributo está sometida a un procedimiento especial que incluye el inicio del trámite en la Cámara de Representantes, por ser “el organismo de representación democrática por excelencia” y esta regla no fue observada durante el trámite de la disposición acusada, puesto que el proyecto se radicó en la Secretaría del Senado de la República.

9. Intervención de la ciudadana Isabel Mosquera Gregory

La ciudadana Isabel Mosquera Gregory interviene en el presente proceso, manifiesta que lo hace en condición de coadyuvante y solicita a la Corte declarar contrario a la Constitución el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 “por los vicios de procedimiento esgrimidos en la acción pública instaurada por el ciudadano Rafael Antonio Rey Castro” y, además, “por los vicios en cuanto al contenido material de la norma acusada”, como se propone demostrarlo.

Señala que su argumentación se dirige a atacar la expresión “con entidades de derecho público”, contenida en el inciso primero del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 y para demostrar la inconstitucionalidad del segmento transcrito hace amplias referencias a las empresas de servicios públicos y concluye que es discriminatorio imponer una contribución “a los contratos de obras públicas que suscriben las entidades estatales que prestan

servicios públicos domiciliarios, a pesar de que otras empresas de servicios públicos domiciliarios de naturaleza no estatal que compiten por los mismos mercados no resulten gravadas.

Aduce la ciudadana Mosquera Gregory que la situación descrita vulnera el principio de igualdad, ya que sin una razón objetiva se le impone una carga adicional “a una empresa de servicios públicos determinada, exclusivamente en razón de que su capital es estatal”, fuera de lo cual se impacta “negativamente a un gran número de usuarios de servicios públicos domiciliarios”, tratándose, por lo tanto, de una medida “que no es idónea ni proporcionada respecto de la finalidad pretendida”.

Además, indica que el aparte que ella cuestiona viola el principio de libertad de empresa consignado en el artículo 333 de la Carta, pues la contratación con las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas con capital estatal mayor al 50% se encarecerá debido al pago de la contribución impuesta por la ley, lo que se traduce en una desventaja frente a las empresas de servicios públicos privadas, siendo que las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios tienen derecho a competir en condiciones de igualdad.

La ciudadana interviniente sostiene que la prohibición de confiscación prevista en el artículo 34 de la Constitución también resulta vulnerada, pues el exceso de impuestos “se puede considerar como una verdadera confiscación de bienes” y, a continuación expone un ejemplo mediante el cual pretende demostrar su afirmación.

Por último, aduce que se violan los principios constitucionales del sistema tributario establecidos en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución y en especial el principio de progresividad y culmina el escrito señalando que aporta copia para el archivo de la Corte “y para los traslados a que haya lugar”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él pidió a la Corte “Declarar EXEQUIBLE el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, por el cargo examinado”.

Anotó el Jefe del Ministerio Público que la Ley 1106 de 2006 “fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de diciembre de 2006 y se publicó, en esa misma fecha, en el Diario Oficial No. 46.490”, razón por la cual “la demanda se encuentra dentro del término establecido por el numeral 3 del artículo 242 superior para la procedencia de acciones de constitucionalidad por vicios de forma”.

En lo atinente a la naturaleza de la contribución a las obras públicas y concesiones prevista en el artículo cuestionado, en la vista fiscal se expone que es una contribución parafiscal. A juicio del Procurador, sujetos pasivos son las personas que contraten con entidades de derecho público, en cualquiera de sus ordenes territoriales, la realización de una obra pública o que adicionen los existentes, así como las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación terrestre o fluvial, puentes aéreos, marítimos o fluviales y, adicionalmente, las concesiones para la cesión en el recaudo de impuestos o contribuciones; sujetos activos son los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante, su agente recaudador es la entidad territorial con la que se contrata, los hechos generadores son la contratación, concesión o adición de obra pública; su base gravable es el monto total del contrato, concesión o recaudo y las tarifas son las señaladas en el artículo demandado.

Del análisis del procedimiento que cursó el proyecto que luego se convirtió en la Ley 1106 de 2006 el Jefe del Ministerio Público concluye que “el artículo demandado fue sometido a mensaje de urgencia por decisión del Presidente de la República, cuya formalización se realizó conforme a lo establecido en los artículos 169 y 191 de la Ley 5 1992 por parte del Congreso de la República”, situación que, en su criterio, “configura una clara excepción a la iniciativa de trámite en materia tributaria en la Cámara de Representantes” y, por lo tanto, el cargo formulado por el demandante resulta improcedente.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

2. Cuestión previa

Llama la atención el extenso escrito mediante el cual la ciudadana Isabel Mosquera Gregory manifiesta coadyuvar la demanda de la referencia, porque a propósito de la coadyuvancia plantea acusaciones de fondo en contra de una expresión contenida en un artículo que, en la demanda original, ha sido acusado en su totalidad y por razones de forma.

Aunque la posibilidad de intervenir “como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros” está reconocida a “cualquier ciudadano” por el artículo 242 de la Constitución, la Corte considera que los términos en los que se presenta la demanda que da origen al proceso delimitan el sentido y el alcance de las cuestiones debatidas en el mismo y por eso, de manera reiterada la Corporación ha evitado pronunciarse sobre disposiciones que, pese a no haber sido demandadas, son cuestionadas en los escritos de intervención o sobre cargos nuevos formulados por los intervinientes y no por el demandante.

Ciertamente coadyuvar la demanda presentada por otro es una opción al alcance de todo ciudadano, pero ese acompañamiento no puede comportar una transformación tan radical de la demanda que, en la práctica, conduzca a variar su sentido y alcance mediante la agregación de pretensiones nuevas y de razones totalmente distintas a las oportunamente esgrimidas en el libelo demandatorio para justificar la declaración de inconstitucionalidad solicitada.

Con insistencia ha expuesto la Corte que a ella no le corresponde examinar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes y que únicamente puede hacerlo a instancia ciudadana concretada en el ejercicio de la acción pública instituida para tal efecto. Pues bien, entrar a analizar acusaciones novedosas presentadas so pretexto de una coadyuvancia, equivale a asumir funciones respecto de peticiones que no se han elevado en debida forma y debe recordarse que la Corte está conminada a ejercer sus competencias de control “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 superior.

Un pronunciamiento fundado en el análisis de asuntos introducidos al proceso en las intervenciones o en los escritos de coadyuvancia conduciría a soslayar las etapas del proceso de constitucionalidad y a desvirtuar sus finalidades. En efecto, en relación con las pretensiones y cargos de tal manera esgrimidos ya no se puede proveer sobre su admisión o inadmisión, tampoco es viable comunicar a las autoridades o las personas interesadas en

intervenir, ni requerir en relación con esas pretensiones y cargos el concepto del Procurador General de la Nación.

Los propósitos de participación, mejor ilustración y representación de la sociedad, que inspiran el proceso de constitucionalidad quedarían frustrados y, con pretermisión de las formalidades propias de ese juicio y de manera inconsulta, la Corte adoptaría una decisión sobre temas o aspectos no ventilados en el proceso.

En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte es evidente que la demanda ha sido admitida teniendo en cuenta, únicamente, el reparo formal presentado por el demandante, que sobre ese reparo han girado los argumentos expuestos por las autoridades y demás intervinientes, con la sola excepción de la ciudadana Mosquera Gregory, y que, igualmente el concepto del señor Procurador General de la Nación versa sobre los planteamientos del actor.

Sobre las acusaciones de fondo formuladas por la ciudadana Mosquera Gregory nada se dispuso en el auto admisorio y nada se dijo en las restantes intervenciones, ni en la vista fiscal, debido a que la coadyuvancia fue presentada mucho tiempo después de la demanda y a que a la intervención que la contiene sólo es conocida por esta Corporación. En tales condiciones, mal puede la coadyuvante pretender un pronunciamiento que la Corte no está facultada para emitir.

Así pues, la coadyuvancia no puede ser convertida en instrumento para obtener decisiones rápidas y no sometidas a la ritualidad del proceso, tampoco sirve para desplazar las pretensiones y cargos originalmente planteados de la demanda y menos todavía para entorpecer la actuación de la Corte que, como es sabido, tiene plazos fijados en la Constitución y en la ley para fallar las demandas de inconstitucionalidad y, por lo mismo, no está facultada para alterar el curso normal del proceso con el único propósito de darle entrada a cuestiones radicalmente distintas a las propuestas en el libelo inicial.

La ciudadana Mosquera Gregory estructuró su intervención en forma de demanda de inconstitucionalidad, pues transcribió la disposición, señaló en ella la parte que considera inconstitucional, formuló unas pretensiones, expuso cargos por motivos de fondo, anexó copia para el archivo de la Corte y “para los traslados”, y nada se opone a que intente una demanda separada en procura de obtener las declaraciones que persigue, pues, en lo que

hace a este proceso, su intervención sólo será apreciada en cuanto coadyuva la demanda en los términos en que fue presentada.

3. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas a resolver

Para atacar la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 el actor esgrime un solo cargo y lo hace consistir en la vulneración del inciso final del artículo 154 de la Constitución, pues, a su juicio, en contra de la expresa previsión constitucional de conformidad con la cual el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos se debe iniciar en la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional radicó el proyecto en la Secretaría del Senado de la República y esa circunstancia determinó el posterior desarrollo del procedimiento que, en consecuencia, no habría tenido comienzo en la Cámara de Representantes.

Quienes intervinieron en nombre la Universidad del Rosario, de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio del Interior y de Justicia, así como el señor Procurador General de la Nación, mantienen una posición contraria a la defendida por el demandante y coinciden al justificar la constitucionalidad del artículo acusado aduciendo que el mensaje de urgencia enviado por el señor Presidente de la República condujo a la deliberación conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras para darle primer debate al respectivo proyecto, y que la participación de la Cámara de Representantes en esa etapa del procedimiento legislativo satisfizo la regla establecida en el artículo 154 de la Carta y la tornó flexible, aunque de manera excepcional.

Por cuanto el vicio de inconstitucionalidad alegado es de forma, a la Corte le corresponde determinar si la demanda fue presentada en término y, sólo en caso de haberlo sido, la Corporación tendrá que entrar a establecer si el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 se refiere a tributos y, en caso afirmativo, si esa referencia obligaba a iniciar el trámite en la Cámara de Representantes, según lo indicado en el último inciso del artículo 154 superior.

Si del análisis de los anteriores aspectos se desprende que en el caso sometido a examen la regla que el actor considera conculcada resultaba aplicable, la Corte dilucidará si del modo como en concreto se desarrolló el procedimiento legislativo se deduce que la referida regla debía ser aplicada estrictamente o si se configuró alguna situación que justificara, por

excepción, su aplicación flexible.

A la luz de las conclusiones obtenidas la Corte determinará si en el trámite del precepto demandado se acató el artículo 154 de la Constitución en cuanto impone que “los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la cámara de representantes” o si este mandato fue quebrantado.

4. El término de presentación de la demanda

Según el artículo 242-4 de la Constitución, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto” y como quiera que la Ley 1106 de 2006 fue publicada el día veintidós (22) de diciembre de dos mil seis (2006) en el Diario Oficial número 46.490 y que el ciudadano Rafael Antonio Rey Castro presentó su demanda el veinticinco (25) de abril de dos mil siete (2007), es claro que la acción de inconstitucionalidad fue incoada en término y que procede examinar la constitucionalidad de la disposición acusada para establecer si el Congreso de la República incurrió en el defecto procedimental alegado por el demandante.

5. El tratamiento legislativo de las materias relativas a tributos y el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006

El artículo 154 de la Constitución señala que en la Cámara de Representantes deberán iniciar el trámite legislativo aquellos proyectos de ley relativos a tributos. Sin embargo, en la práctica, las leyes aluden a la materia tributaria de muy diversos modos y, dado que la referencia de una determinada ley a los tributos puede ser total o parcial, directa o tangencial, es menester precisar cuál es la específica manera como en una ley o en un artículo de una ley se abordan los asuntos tributarios para determinar el peso que, en cada caso concreto, ha de tener la exigencia que el Constituyente plasmó en el artículo 154 de la Carta.

Esta Corte ha destacado que “el legislador cuenta con diversas posibilidades para expedir normas tributarias”, ya que puede “organizarlas de manera integral y completa en leyes tributarias” o incorporarlas “en leyes que regulen otras materias, en cuanto guarden con ellas un nivel suficiente de conexidad temática, sistemática, teleológica o causal”¹.

La Ley 1106 de 2006, de la cual hace parte el artículo acusado, prorroga, por el término de cuatro (4) años, la vigencia de algunos artículos de la ley 418 de 1997, modificada por la Leyes 548 de 1999 y 782 de 2000, así como de otros artículos pertenecientes a la Ley 782 de 2002 que, en su momento, también prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997.

La Ley 418 de 1997 que, según lo visto, ha sido sucesivamente prorrogada, estableció “unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia” y “la eficacia de la justicia” y es obvio concluir que las materias inicialmente tratadas en la mencionada ley constituyen el objeto de las diferentes prórrogas y, por supuesto, también de la que últimamente ha tenido lugar en virtud de la Ley 1106 de 2006.

Pero, la Ley 1106 de 2006 no sólo se ocupa de prorrogar la vigencia de la Ley 418 de 1997, puesto que, además, modifica algunas disposiciones de esta ley y de la Ley 782 de 2002. En efecto, la Ley 1106 de 2006 varía las regulaciones inicialmente contenidas en los artículos 67 y 105 de la Ley 418 de 1997 sobre el programa de protección de testigos de la Fiscalía General de la Nación y sobre las alertas tempranas en materia de orden público y también modifica los artículos 13 y 37 de la Ley 782 de 2002 que, respectivamente, se refieren, a las pólizas de seguros para el transporte y a “la contribución de los contratos de obra pública o concesiones de obra pública y otras concesiones”, modificación esta última contenida en su artículo 6º que es objeto de la demanda ahora estudiada por la Corte Constitucional.

La contribución a la que se refiere el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 antes fue tratada por el modificado artículo 37 de la Ley 782 de 2002 y éste precepto, a su vez, modificó el artículo 120 de la Ley 418 de 1997 al cual se remonta su origen legislativo de la mentada contribución, cuyo carácter tributario ha sido reconocido desde entonces, incluso por esta Corte, pues al examinar un cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 120 de la Ley 418 de 1997, entre otras cosas puntualizó, que el legislador había regulado “un tributo” y que esa regulación no era contraria al principio de irretroactividad de las normas tributarias².

La Corte estima que el carácter tributario de la contribución sobre los contratos de obra pública y otras concesiones se mantiene en la actualidad y, sin perjuicio de que más adelante se consignen datos que contribuyan a perfilar su índole, por el momento es suficiente destacar que esa condición tributaria se deriva con facilidad del origen legal de la

contribución, de su obligatoriedad y de su finalidad que, tal como se enfatiza en la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consiste en proporcionar presupuestos de orden jurídico y económico para garantizar la preservación del orden público y de la seguridad y convivencia ciudadanas.

Ahora bien, el establecimiento de mecanismos de distinta naturaleza, destinados al logro de objetivos relacionados con el orden público y la seguridad y convivencia ciudadanas constituye la materia dominante de la Leyes 417 de 1997 y 782 de 2002, prorrogadas y modificadas por la Ley 1106 de 2006 y, dentro de ese contexto, la contribución a la cual se refiere el artículo 6º, ahora demandado, no es sino uno de los mecanismos que el legislador estableció para que, junto con otros, contribuyera a la obtención de las finalidades comentadas.

Así las cosas, aún cuando el demandado artículo 6º hace referencia a una materia tributaria, la Ley 1106 de 2006, de la cual hace parte, no regula sistemática o integralmente un tema tributario y, por consiguiente, es evidente que la contribución sobre los contratos de obra pública y otras concesiones se encuentra incorporada en una ley que, preferentemente, se ocupa de materias diferentes a asuntos tributarios.

6. La materia regulada en el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 y su relación con el artículo 154 de la Constitución

La anterior situación llevó a la persona que intervino en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- a sostener que, como “la contribución hace parte de un texto normativo de carácter excepcional que propende por el control del orden público”, el artículo 154 de la Constitución no fue vulnerado, porque “hace relación a proyectos de contenido tributario y no a los de contenido de orden público que crean fondos especiales de seguridad”.

En este orden de ideas, según la lectura plasmada en la referida intervención, la circunstancia de que el tema principal de una ley no tenga carácter tributario permite soslayar la iniciación del trámite en la Cámara de Representantes, aunque alguna disposición de esa ley trate, en forma tangencial, materias tributarias, tal como acontece con el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, respecto de cuya constitucionalidad no habría, entonces, dudas que tuvieran su origen en el inciso final del artículo 154 superior.

Sin embargo, sobre este particular la posición de la Corte Constitucional es diferente, pues la Corporación reiteradamente ha sostenido que, ya se trate de disposiciones organizadas de manera integral o completa en leyes tributarias o de preceptos de índole tributaria incorporados en leyes que regulen otras materias, el respectivo proyecto debe comenzar su trámite en la Cámara de Representantes por cuanto la marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un Estatuto no exime al Congreso de acatar la regla prevista en el artículo 154 de la Constitución³.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la razón de que esto sea así radica en que por la vía de regulaciones tributarias incorporadas marginalmente en leyes con tema principal distinto del tributario no es posible restar “por completo el efecto útil de la reserva de trámite legislativo en materias tributarias”. A este propósito la Corte ha explicado que si se aceptara excluir la previsión establecida en el artículo 154 superior cuando un proyecto contemple de modo marginal alguna regulación relativa a tributos “el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, vaciando de hecho el contenido normativo de la regla del artículo 154.4 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley”⁴.

En las condiciones anotadas, la aplicación de los criterios expuestos al examen de constitucionalidad ahora adelantado, permite aseverar que, en principio, la incorporación de la contribución sobre los contratos de obra pública y otras concesiones en el proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 1106 de 2006 obligaba a que la iniciación del trámite legislativo se cumpliera en la Cámara de Representantes, dada la índole tributaria de la referida contribución y pese a que las restantes disposiciones del proyecto de ley no se ocuparan, preferentemente, de asuntos tributarios.

Empero, para que la precedente afirmación sea del todo incontrastable se requiere precisar si cualquier referencia a materias tributarias realizada en una disposición es suficiente para que la ley de la cual haga parte esa disposición deba iniciar su trámite en la Cámara de Representantes o si “dicha regla se impone exclusivamente en los casos en que la disposición acusada esté transformando algún tipo de relación tributaria”⁵.

Al respecto la Corte ha considerado que la regla contenida en el artículo 154 de la Constitución debe ser interpretada “conforme al principio de razonabilidad, teniendo en cuenta el sentido y finalidad de la reserva de trámite en materias tributarias” y “analizándola sistemáticamente con las demás disposiciones constitucionales relevantes”⁶.

De la realización del ejercicio propuesto, la Corporación ha concluido que la iniciación del trámite en la Cámara de Representantes tiene un propósito de control orientado a “representar los intereses de los asociados para determinar el contenido y el alcance de sus obligaciones tributarias” y que, en esa medida, “una simple referencia normativa a una materia tributaria regulada previamente en otro estatuto, pero que en sí misma no tenga repercusiones respecto del contenido y alcance de una obligación tributaria excede el ámbito propio del control político que el Constituyente quiso otorgar a la Cámara de Representantes” y, por lo tanto, carece de la relevancia necesaria para obligar a iniciar el trámite en la Cámara de Representantes, mientras que, cuando la disposición “afecta alguno de los elementos del tributo, o un aspecto relacionado con las obligaciones tributarias de carácter instrumental, dicha disposición resultará constitucional sólo en la medida en que haya iniciado su trámite en la Cámara de Representantes”⁷.

Como quedó anotado, mediante el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 el legislador modificó el artículo 37 de la Ley 782 de 2002 y, por lo tanto, en lugar de efectuar una simple referencia o alusión a la contribución sobre los contratos de obra pública y otras concesiones la reguló de manera a tal punto detallada que el artículo contiene la autorización legal de la exacción y define los elementos del tributo.

Así pues, la lectura del precepto demandado permite establecer que el hecho generador es la celebración o adición de contratos de obra pública, así como el otorgamiento o celebración de concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puestos aéreos, marítimos o fluviales; que el sujeto activo es la Nación, Departamento o Municipio, “según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante”; que el sujeto pasivo es la persona natural o jurídica que suscriba contratos de obra pública con entidades de derecho público o celebre contratos de adición al valor de los existentes; que la base gravable es el valor del respectivo contrato o adición, o “el valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión”, que la tarifa es el 5% en el caso de los contratos de obra pública o de las respectivas adiciones y del 2.5 por mil tratándose de las

concesiones y que la entidad pública contratante es responsable del recaudo.

El artículo acusado no hace, entonces, una simple mención de la contribución sobre obras públicas y otras concesiones, sino que regula en forma directa los elementos del tributo y se ocupa de algunos otros aspectos, motivo por el cual, es factible concluir que la ley 1106 de 2006, que lo contiene, ha debido iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, conforme lo exige el artículo 154 de la Constitución.

7. Análisis de la iniciación del trámite legislativo del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1106 de 2006 a la luz de la regla contenida en el artículo 154 de la Constitución

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional la aplicación de la regla contenida en el artículo 154 de la Constitución, de conformidad con la cual los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, es rigurosa y aún cuando esa aplicación puede tornarse flexible, las excepciones a su estricta observancia “operan únicamente cuando existan circunstancias concretas a partir de las cuales se pueda fundamentar constitucionalmente la flexibilización del procedimiento legislativo”⁸.

En la mayoría de las intervenciones presentadas durante este proceso se afirma, con base en jurisprudencia de esta Corporación, que la flexibilidad en la aplicación de la regla comentada se justifica cuando el Congreso de la República convierte en legislación permanente las disposiciones adoptadas durante un estado de emergencia económica⁹ y también cuando el Presidente envía un mensaje de urgencia como resultado del cual las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras, en atención a lo dispuesto en el artículo 163 de la Carta, deliberan conjuntamente para darle primer debate al proyecto de ley¹⁰.

En las intervenciones aludidas y en el concepto rendido por el señor Procurador General de la Nación se estima que, precisamente, la última de las hipótesis reseñadas tuvo ocurrencia durante el trámite del proyecto que después vino a ser la Ley 1106 de 2006, que, en armonía con esa circunstancia, en el caso concreto se produjo una justificada flexibilización en la aplicación de la regla establecida en el artículo 154 superior y que, en consecuencia, el citado artículo no habría sido violado.

A la Corte le corresponde, entonces, verificar si el Presidente de la República envió un

mensaje de urgencia a las Cámaras y, en caso afirmativo, determinar si ese mensaje tuvo incidencia en la iniciación de trámite surtido por el proyecto de ley en el Congreso, de qué manera incidió y con cuáles consecuencias.

El examen del iter legislativo del proyecto en el cual tuvo su origen la Ley 1106 de 2006 da cuenta de que el respectivo proyecto fue presentado por el Ministro del Interior y de Justicia el 20 de julio de ese año, que fue radicado en la Secretaría del Senado de la República, que la iniciativa fue publicada junto con la exposición de motivos, así como repartida para el conocimiento de la Comisión Primera Constitucional del Senado¹¹ y que el 6 de septiembre de 2006, antes de surtir el primer debate, el Presidente de la República envió un mensaje de urgencia a los Presidentes de la Cámara y del Senado.

El 13 de septiembre de 2006 la mesa directiva de la Cámara de Representantes, mediante Resolución No. 2249, autorizó a la Comisión Primera Constitucional Permanente para estudiar y surtir el respectivo debate junto con la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República que, para el mismo efecto, fue autorizada al día siguiente mediante Resolución No. 07 emitida por la mesa directiva del Senado.

Así mismo, en la Cámara se designó como ponente al Representante Carlos Fernando Motoa Solarte, mientras que en el Senado de la República fue nombrado el Senador Hernán Andrade Serrano y en la Gaceta No. 388 del viernes 22 de septiembre de 2006 se publicó la ponencia para el primer debate, suscrita por los dos ponentes.

La sesión conjunta de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de la correspondiente Comisión del Senado de la República para dar primer debate “al Proyecto de ley número 24 Senado 107 de 2006 Cámara, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”, inició el 27 de septiembre de 2006¹², prosiguió el día 28¹³ y luego durante los días 214 y 315 de octubre de 2006, habiendo sido publicado el texto aprobado en primer debate por las Comisiones Primeras de Cámara y Senado, en la Gaceta No. 456 del viernes 13 de Octubre de 2006¹⁶.

Como lo ha sostenido la Corte, ninguna disposición constitucional exime de la solicitud de urgencia a las materias tributarias¹⁷ y, en el caso que ahora se examina, tiene singular importancia que el Presidente de la República hubiera enviado el mensaje de urgencia antes

de la realización del primer debate, pues ello hizo posible la sesión conjunta de las respectivas comisiones constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, justamente, para surtir ese primer debate.

La deliberación conjunta de las comisiones para impartir el primer debate al proyecto de ley permitió que la Cámara de Representantes participara, por intermedio de su Comisión primera, en la iniciación del procedimiento legislativo y, según la jurisprudencia constitucional, la participación de la Cámara en las circunstancias anotadas tiene como consecuencia el dar por satisfecha la regla prevista en el artículo 154 superior que exige iniciar el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos en la Cámara de Representantes, siendo del caso aclarar que la mentada regla no se deja de aplicar sino que, en razón de una situación excepcional generada por el mensaje de urgencia, se interpreta y se aplica de modo flexible.

La anterior conclusión no resulta desvirtuada por el hecho de que el Ministro del Interior y de Justicia haya presentado el proyecto en la Secretaría del Senado de la República, porque la simple radicación de un proyecto en la Secretaría de una o de otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Carta otorga al Presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia “de cualquier proyecto de ley” y, por lo tanto, tampoco impide la deliberación conjunta de las comisiones ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia.

Sostener que la presentación del proyecto de ley en la Secretaría del Senado de la República es suficiente para tener por incumplida la regla establecida en el artículo 154 de la Constitución, implica conferirle a la radicación una exagerada importancia y hacer nugatoria la posibilidad de que la sesión conjunta de las respectivas comisiones permanentes de ambas cámaras causada por el mensaje de urgencia tanga la idoneidad para flexibilizar el procedimiento.

En otras palabras, si la radicación del proyecto de ley en la Secretaría del Senado de la República comportara, por sí misma, la violación definitiva del artículo 154 superior, de nada serviría afirmar que el mensaje de urgencia puede dar lugar a la flexibilización de la regla en él contenida, pues la solicitud del trámite de urgencia necesariamente es posterior a la radicación del proyecto y, aún cuando se puede presentar en “cualquiera de las etapas

constitucionales del proyecto”, es obvio que no cabe respecto de iniciativas no presentadas.

Son suficientes las anteriores consideraciones para concluir que inciso final del artículo 154 de la Constitución no ha sido vulnerado por el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 y, en consecuencia, la Corte decretará la exequibilidad de la disposición demandada, pero limitará el alcance de la decisión al cargo examinado en la presente sentencia.

I. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”, pero solamente en relación con el cargo examinado en esta Sentencia.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Con salvamento de voto

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-930 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Aplicación rigurosa de los requisitos y etapas previstas en la Constitución (Salvamento de voto)

SESION CONJUNTA DE CAMARAS LEGISLATIVAS-No excepciona cumplimiento de requisitos (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-6814

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito manifestar mi discrepancia frente a la presente decisión, por cuanto considero que la sesión conjunta de las Cámaras Legislativas no excepciona el cumplimiento de los requisitos y demás etapas previstas en la Constitución Política para la aprobación de una Ley de la República y, en particular, el mandato contenido en el artículo 154 Superior, relativo a que todo proyecto de ley sobre tributos debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes.

En este mismo sentido, considero también que si bien en el caso de la sesión conjunta la deliberación es conjunta, la votación tiene que ser separada. En este caso, no se constata que así haya ocurrido.

Por las razones expuestas, considero que el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 debe ser declarado inexecutable.

Con fundamento en lo anterior, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-229 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-782 de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Ibídem.

5 Ibídem.

6 Ibídem.

7 Ibídem.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-229 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-407 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-058 de 2002 M. P. Alvaro Tafur Galvis.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-955 de 2000. M. P. José Gregorio Hernández Galindo, C-058 de 2002 M. P. Alvaro Tafur Galvis y C-369 de 2002 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

11 Cfr. Gaceta del Congreso No. 245 del martes 25 de julio de 2006, páginas 26 y siguientes.

12 Cfr. Gaceta del Congreso No. 587 del jueves 30 de noviembre de 2006, páginas 1 y siguientes.

13 Cfr. Gaceta del Congreso No. 588 del jueves 30 de noviembre de 2006, páginas 1 y siguientes.

14 Cfr. Gaceta del Congreso No. 589 del jueves 30 de noviembre de 2006, páginas 1 y siguientes.

15 Cfr. Gaceta del Congreso No. 590 del jueves 30 de noviembre de 2006, páginas 1 y siguientes.

16 Cfr. Gaceta del Congreso No. 456 del viernes 13 de octubre de 2006, páginas 7 y 8.

17 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-955 de 2000. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.