

Sentencia C-932/09

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE AMPLIA LA VIGENCIA DE LA LEY QUIMBAYA (LEY 608 DE 2000)-fundadas

La Corte encontró que el Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”, fue presentado por un grupo de congresistas y mediante él, se introducían modificaciones a la Ley 608 de 2000, entre otros, en relación con los siguientes elementos: (1) ámbito territorial de aplicación, (2) duración de la exención, (3) empresas a las cuales se aplica la exención, (4) monto de la exención, y (5) requisitos para solicitar la exención, concluyéndose que se trataba de un proyecto de ley que comprendía una exención tributaria, por lo que requería de iniciativa del gobierno o en su defecto de aval gubernamental que no tuvo, pues la aquiescencia del Gobierno que se insinúa en reuniones informales y eventos públicos son manifestaciones que no suplen el aval gubernamental exigido en el debate parlamentario; además se trata de una exención tributaria autónoma, diferente de la prevista en la Ley 608 de 2000, en que el fundamento fáctico que dio lugar a esta Ley 608 de 2000 tampoco está presente, por lo que la Corte encuentra fundadas las objeciones gubernamentales contra el Proyecto de Ley por desconocer el inciso 2 del artículo 154 de la Carta y en consecuencia lo declara inexecutable.

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite oportuno

OBJECION PRESIDENCIAL-Términos para formularla en días hábiles

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las cámaras como presupuesto de procedibilidad/INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Aprobación por mayoría absoluta de ambas cámaras

En el presente caso se ha verificado el cumplimiento de las dos condiciones que se requieren para que la Corte Constitucional pueda emitir un pronunciamiento sobre las objeciones propuestas, dirimiendo la controversia de constitucionalidad suscitada entre el Gobierno y el Congreso, a saber: (i) que dentro de los términos perentorios señalados en el artículo 166 Superior, el proyecto de ley sea objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad al momento de pronunciarse sobre su sanción, y (ii) que cumplida la anterior condición el Congreso insista, es decir, que rechace las objeciones con arreglo al procedimiento previsto para tal efecto en la Carta Política. La Corte constata que transcurrieron seis (6) días hábiles entre el momento en que el Presidente recibió efectivamente el proyecto de ley aprobado por el Congreso y el día en que fue enviado al Congreso con las objeciones; y a su vez, que las Cámaras nombraron una Comisión Accidental para el estudio de las objeciones formuladas por el Ejecutivo cuyos miembros insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad, habiéndosele impartido al informe de objeciones el trámite correspondiente y acreditado el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el anuncio previo de la votación de cualquier proyecto de ley en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, como también que los informes sobre las objeciones presidenciales fueron votados de conformidad con las mayorías absolutas exigidas, dado que tanto en

Senado como en Cámara contaron con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, según la cual para la aprobación de los informes sobre las objeciones presidenciales en las plenarios de las cámaras legislativas es necesario contar con mayoría absoluta.

El Congreso tiene una amplia potestad de configuración para establecer impuestos y decidir cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables, y en su ejercicio debe respetar los principios de equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad. En ejercicio de esa libertad, el legislador determina la clase de tributo a imponer, los sujetos activos y pasivos de la obligación, el señalamiento del hecho y la base gravable, las tarifas aplicables, la fecha a partir de la cual se iniciará su cobro, así como la forma de recaudo, las condiciones en que ello se llevará a cabo y los eventos en que no habrá lugar a dicho pago, para lo cual habrá de guiarse por sus propios criterios y orientaciones, atendiendo la realidad social y evaluando razones de conveniencia, necesidad, justicia, equidad e igualdad, y también el ámbito temporal dentro del cual se aplicará la obligación o la exención tributaria. Esos criterios utilizados por el legislador para establecer un tributo son flexibles, en tanto que se basan en razones de política fiscal, económica y social, y en el hecho de que en asuntos tributarios la legislación no puede ser estática ni irreformable, sino dinámica, atendiendo la realidad cambiante del país y las necesidades sociales del momento. En materia de exenciones, la potestad de configuración del Congreso en materia tributaria tiene, adicionalmente, dos límites constitucionales claros: (i) puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno y (ii) no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

INICIATIVA LEGISLATIVA-Origen/INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Exención tributaria/EXENCION TRIBUTARIA-Iniciativa legislativa exclusiva del gobierno

Si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide - en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo

de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DEL GOBIERNO

Referencia: expediente OP-123

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 030 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la ley quimbaya (Ley 608 de 2000)”

Magistrada ponente:

Dra. MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 22 de mayo de 2009, el presidente del Senado de la República Hernán Andrade Serrano remitió el Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo

2. Mediante Auto de 1 de junio de 2009, se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de varias pruebas sobre el trámite legislativo seguido para la aprobación del Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”.

3. Con el Auto de 17 de junio de 2009, se suspendió la revisión del expediente de la referencia, por la falta de varias Gacetas del Congreso en las que se acreditaba el cumplimiento del trámite legislativo correspondiente y se apremió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de las pruebas faltantes.

4. Mediante escritos del 4, 7 y 8 de julio y 10 de septiembre de 2009, los Secretarios

Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes enviaron a la Corte Constitucional algunas de las pruebas solicitadas, a medida que fueron publicadas las Gacetas requeridas.

5. Con el Auto de 25 de noviembre de 2009, se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de las Gacetas del Congreso en las que fueron publicadas las Actas de las Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes realizadas los días 22 y 28 de abril de 2009, en las cuales se efectuó el anuncio y la votación del informe de objeciones, que no habían sido remitidas a la Corte por estar pendientes de publicación.

6. Mediante escritos del 30 de noviembre y del 1 de diciembre de 2009 los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes enviaron a la Corte las Gacetas del Congreso No. 441, 442, 447, 541 y 858 de 2009 que contienen las Actas de las Sesiones Plenarias en las cuales se realizó el anuncio y la votación del informe de objeciones en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República y de la sesión plenaria en la que fueron aprobadas dichas actas.

Descripción del trámite legislativo del proyecto de ley

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

1. El día 23 de julio de 2007, los Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Antonio Virguez y la Representante Gloria Stella Díaz Ortiz, radicaron el Proyecto de Ley No. 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, junto con la correspondiente exposición de motivos,¹ y fue designado como ponente el Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

1. El 13 de mayo de 2008 el Proyecto de Ley No. 30 de 2007 Cámara fue anunciado para ser votado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

1. El 26 de mayo de 2008, el Proyecto de Ley No. 30 de 2007 Cámara fue considerado y aprobado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara.

1. El 11 de noviembre de 2007 fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 785 de 2008, la ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara presentada por los Representantes Felipe Fabián Orozco Vivas, Alfredo Cuello Baute, Luis Enrique Salas

1. El 13 de noviembre de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga Escobar, envió al Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes un escrito con consideraciones sobre la forma como el proyecto de ley desnaturalizaba los objetivos de los tratamientos exceptivos otorgados en la Ley 608 de 2000, desconocía los límites temporales y espaciales propios de esa ley y no respondía a una finalidad constitucional legítima por no guardar relación con los motivos que dieron origen a dicha normatividad, y por desconocer la iniciativa gubernamental exclusiva señalada en el artículo 154 de la Carta en materia de exenciones tributarias. Adicionalmente, señaló que el proyecto no daba cumplimiento a lo ordenado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, sobre la cuantificación del impacto fiscal de proyectos que contemplen beneficios tributarios.

1. El 17 de junio de 2008 fue anunciado el Proyecto de Ley No. 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000), para ser votado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

1. El día 18 de junio de 2008, la Plenaria de la Cámara consideró y aprobó la proposición con que terminó el informe de ponencia para segundo debate, con las modificaciones propuestas y el articulado del Proyecto de Ley No. 30 de 2007 Cámara.

1. El Proyecto de Ley No. 30 de 2007 Cámara fue remitido al Senado de la República el 25 de junio de 2008 y numerado como Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara y fue designado como ponente, el Senador Aurelio Iragorri Hormaza.

1. La ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 667 de 26 de septiembre de 2008.⁴

1. El Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, fue anunciado para ser votado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República el 15 de octubre de 2008.

1. El Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara fue aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República el 21 de octubre de 2008.

1. La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue presentada por los Senadores Aurelio Irigorri Hormaza y Omar Yepes Alzate, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 785 de 2008.

1. El Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, fue anunciado para ser discutido y aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 9 de diciembre de 2008 y aprobado el 10 de diciembre de 2008.

1. Ante las discrepancias existentes entre los textos aprobados en Senado y Cámara, se designó una comisión accidental de conciliación conformada por el Senador Aurelio Irigorri Hormaza y la Representante Gloria Stella Díaz Ortiz. El informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 927 de 2008.

1. El informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, fue anunciado para su votación en la Plenaria del Senado el 10 de diciembre de 2008 y fue aprobado el 11 de diciembre de 2008.5

1. El informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, fue anunciado para su votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 10 de diciembre de 2008 y fue aprobado el 15 de diciembre de 2008.

1. El proyecto fue remitido al Presidente de la República para su correspondiente sanción 16 de diciembre de 2008.

2. El Presidente de la República envió al Presidente de la Cámara de Representantes el 5 de enero de 2009, las objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia, las cuales fueron recibidas en la Secretaría de la Cámara el 13 de enero de 2009. El escrito de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 02 de 2009.

1. Los Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Aurelio Irigorri Hormaza y los

Representantes a la Cámara Gloria Stella Díaz Ortiz y Felipe Fabián Orozco Vivas fueron designados para rendir informe sobre las objeciones presidenciales Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).” El informe de objeciones fue presentado a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso No. 228 de 22 de abril de 2009.

1. El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el 22 de abril de 2009,6 y aprobado el 28 de abril de 2009.7

1. El Presidente del Senado de la República remitió a Corte Constitucional el 22 de mayo de 2009 el proyecto y las objeciones presidenciales, para que esta Corporación decidiera sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETADAS

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”, aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

PROYECTO DE LEY NUMERO 330 de 2008 SENADO, 030 DE 2007 CAMARA

por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 1º de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 1º. Zona afectada. Determinase como zona afectada por el fenómeno natural del sismo de enero 25 de 1999, la jurisdicción territorial de los siguientes municipios:

* Departamento del Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Finlandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Génova, Salento y Quimbaya.

* Departamento de Caldas: Chinchiná y Manizales.

* Departamento de Risaralda: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella.

* Departamento de Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.

* Departamento del Valle del Cauca: Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y Barragán, corregimiento de Tuluá, dentro de los límites que ese corregimiento tenía el 25 de enero de 1999.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 2°. Exención de renta y complementarios. Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios, las nuevas empresas, personas jurídicas, que se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en el artículo anterior, entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año séptimo después de la promulgación de la presente ley, y que tengan, como objeto social principal, desarrollar actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, agroindustriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, y de servicios de salud.

Artículo 3°. El artículo 3° de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 3°. Término de la exención. En el caso de las nuevas empresas, las exenciones contenidas en la presente ley regirán durante siete (7) años, contados a partir del año en que la empresa se encuentre instalada en la zona afectada. Las exenciones aquí consagradas se aplicarán conforme a los siguientes porcentajes:

Localización:

Año1

Año2

Año3

Año4

Año5

Año6

Quindío

90

90

90

80

80

70

70

Otros m/pios

60

60

60

50

50

40

40

Parágrafo 1°. Para las empresas constituidas con anterioridad al 31 de diciembre de 2005 los beneficios de la presente ley se ampliarán hasta el 31 de diciembre del año séptimo después de la promulgación de la presente ley de manera fija en un setenta por ciento (70%) para aquellas empresas que se ubiquen en el departamento del Quindío y del cuarenta por ciento (40%) para los demás municipios a que se refiera el artículo 1° de la Ley 608 de 2000.

Parágrafo 2°. Mientras dura la exención del impuesto a la renta no se causará renta presuntiva sobre el porcentaje de renta exenta previsto para cada año respectivo.

Artículo 4°. El artículo 10 de la Ley 608 de 2000 quedará así:

Artículo 10. Requisitos para cada año que se solicite la exención. Las empresas establecidas en la zona afectada, por cada año gravable en que se acojan a la exención del impuesto sobre la renta de que trata esta ley, deberán enviar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que corresponda a su domicilio o al asiento principal de su negocio, antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable, los siguientes documentos e informaciones:

1. Certificación expedida por el alcalde del municipio respectivo, en la cual conste que la empresa o establecimiento objeto del beneficio se encuentra instalada físicamente en la jurisdicción de uno de los municipios a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

2. Certificación del revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la que conste, para las nuevas empresas:

a) Que se trata de una nueva empresa establecida en el respectivo municipio, entre el

25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año 2012;

b) La fecha de iniciación del período productivo o de las fases correspondientes a la etapa improductiva;

c) El monto de la renta exenta determinada de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Estos requisitos se verificarán por la respectiva administración de impuestos y se hará una eficaz vigilancia al cumplimiento legal.

Artículo 5°. La exención será aplicable a las nuevas empresas efectivamente constituidas en la zona afectada, a las preexistentes al 25 de enero de 1999 y a las compañías exportadoras, que comprueben aumentos sustanciales en la generación de empleo.

Parágrafo. Los aumentos sustanciales en la generación de empleo, relacionados con las nuevas empresas efectivamente constituidas, con las empresas preexistentes al 25 de enero de 1999 y las compañías exportadoras, serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Aurelio Iragorri Hormaza, honorable Representante a la Cámara; Gloria Stella Díaz Ortiz, honorable Representante a la Cámara.

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno objetó el Proyecto de Ley por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación la Corte transcribe sus argumentos en lo relativo a los motivos de orden constitucional.

“1. Desconocimiento de los Principios de Generalidad del Tributo y la igualdad.

El proyecto desnaturaliza los objetivos de los tratamientos exceptivos otorgados en la Ley 608 de 2000 pues éstos se crearon, en su oportunidad, con el fin de propiciar la inversión en la zona afectada por el terremoto que afectó al eje cafetero, situación coyuntural que exige que los beneficios conferidos cuenten con claros límites temporales y espaciales propios. La falta o la laxitud de estos límites implica la incapacidad de lograr el estímulo que el incentivo tributario pretende, al volverse en la práctica una medida de carácter permanente o la configuración del incentivo como un privilegio odioso y de difícil justificación.

Precisamente, en la medida en que las razones objetivas que dieron lugar a la expedición de la Ley 608 de 2000 no subsisten en la actualidad, la exención que se pretende revivir mediante este proyecto resulta contraria al principio de generalidad del tributo e igualdad en las cargas tributarias y, por ende, deviene en inconstitucional. En efecto, debe tenerse en cuenta que aunque el legislador cuenta con una amplia autonomía para la determinación de las exenciones tributarias, éstas deben buscar una finalidad constitucionalmente protegida, de tal forma que se justifique el trato preferencial que

se otorga a su beneficiario, finalidad ésta con la que no cuenta la exención que se propone en el proyecto que nos ocupa.

(...)

Así mismo, se considera vulnerado este principio constitucional al incluir como beneficiarios de la exención tributaria a las empresas constituidas con anterioridad al 25 de enero de 1999, sin condicionar su aplicación a la disminución del 30% de sus ingresos, tal y como lo exigía el artículo 4 de la Ley 608, de tal forma que se estaría confiriéndoles a empresas ubicadas en la zona, que no se hayan visto afectadas por el fenómeno natural, únicamente en razón de su ubicación geográfica, criterio que no puede justificar el tratamiento diferente a la luz de la equidad tributaria, frente a empresas con una misma actividad económica y un mismo comportamiento en materia de generación de empleo pero ubicadas en otras zonas del país.

1. Iniciativa legislativa.

En tanto que la finalidad del proyecto de ley es establecer nuevamente una exención tributaria extinguida en materia del impuesto sobre la renta y complementarios, es claro que el proyecto de ley debe ser de iniciativa del gobierno nacional, tal y como lo exige el artículo 154 de la Constitución Política, (...). El proyecto que nos ocupa es de iniciativa parlamentaria y no contó en ningún momento con el aval del Gobierno Nacional para su trámite, razón por la cual resulta contrario a la Carta.

1. Impacto fiscal.

Al establecer un beneficio tributario, la iniciativa debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (...). Según se observa de la lectura de la disposición, los proyectos de ley que contemplen beneficios tributarios, deben determinar la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto.

El cumplimiento de estos deberes durante el trámite legislativo resulta de imperioso acatamiento, toda vez que se trata de una disposición de carácter orgánico, las cuales cuentan con una jerarquía superior respecto de las ordinarias, como en este caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la Constitución Política”.

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales. El informe presentado y aprobado por las plenarios de cada Cámara rechaza en su integridad las objeciones formuladas por el Gobierno. A continuación se resumen brevemente los argumentos del Congreso de la República para rechazar las objeciones por razones de inconstitucionalidad.

Según el informe presentado por la Comisión Accidental,¹⁰ en el caso del Proyecto de Ley objetado, el proyecto no desconoce los principios de generalidad del tributo, sino que parte de un “error de interpretación jurídica. (...) Uno es el alcance de la generalidad del tributo en el tema subjetivo y otras son las razones y contornos constitucionales de las exenciones de impuestos. La generalidad del tributo propiamente dicha se refiere a las personas destinatarias de una determinada contribución que una vez creada, no puede entenderse que se predique de uno o varios de los sujetos que integran la base gravable, por lo que, todos los obligados sin excepciones o distinciones caprichosas están obligados a pagar la contribución respectiva. (...) Las exenciones otorgan a sectores de la economía o sectores regionales, un tratamiento particular. Esta posibilidad constitucionalidad no implica abandonar el principio de la generalidad del tributo. Pues se trata con ella de otorgar un régimen que no excluya a las personas y establece distinciones inequitativas entre los actores del sector social o de la región concernidos. En las exenciones, la generalidad del tributo consiste en que todas las personas reciban el mismo trato fiscal.”

Según el informe, la prórroga de las exenciones previstas en la Ley Quimbaya está justificada porque los efectos del hecho de calamidad pública que le dio origen, aún persisten. En su opinión, “el proyecto consulta las reivindicaciones autorizadas en los textos constitucionales, por lo siguiente: 1. Las circunstancias que lo originan autorizan inclusive la declaratoria de Estado de emergencia económica y social. 2. El terremoto de 1999 es uno de los hechos calamitosos más grandes que se conocen en la historia de la República. 3. La infraestructura de los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas no puede desaprovecharse, como un polo de desarrollo económico y social del país. 4. El elemento humano que corresponde a esa región del país, golpeado por la tragedia, reclama una oportunidad para aplicar su bien reconocida cultura del trabajo. 5. La región a que se dirige el proyecto, le ha otorgado por más de medio siglo altos porcentajes de ingreso a la economía nacional por la vía de la cultura del café. 6. Un acto mínimo de equidad es conceder, con lógica retributiva, unas oportunidades para el crecimiento de la región.”

En cuanto a la objeción sobre desconocimiento de la iniciativa legislativa exclusiva del gobierno para presentar proyectos que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, tampoco ha sido desconocida por el Congreso, en la medida que el proyecto en cuestión es el ejercicio legítimo de la facultad de las Cámaras para introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno:

“Lo primero que hay que señalar es que el proyecto objetado es una modificación de la Ley 608 de 2000, Ley Quimbaya. De manera que se trata de un elemento accidental de la citada ley, referido a la prolongación en el tiempo de su vigencia por un periodo igualmente limitado. En sentido material no se trata de una nueva ley, es la misma ley presentada por el Gobierno cuyos elementos se prolongan en el tiempo, facultad que le otorga la Carta Política al Congreso de la República. Por lo que nos apartamos del concepto de las objeciones presidenciales tal como lo hicieron los ponentes en los diferentes debates en las sesiones del Congreso.”

(...)

El Congreso, según lo ha entendido la jurisprudencia, goza de atribución constitucional propia, no sólo para establecer impuestos (Art. 150 C.P.), sino para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, y también para crear exenciones (Art. 154 ibídem), en desarrollo de una potestad legislativa que la Constitución le atribuye como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el tributo.

Una cosa es prorrogar una ley, cuya facultad plena es del Congreso aun en las materias exclusivas del gobierno, y otra bien distinta la de presentar proyectos de ley originarios como en este caso la Ley Quimbaya Ley 608 de 2000.

En nuestro sentir las objeciones sobre el tema de la iniciativa legislativa, no se circunscriben al ámbito constitucional, sino más bien se trata de una decisión política. Pues al Congreso le corresponde definir si prorroga la Ley Quimbaya por las razones expuestas en la exposición de motivos de la iniciativa que hemos presentado, pero en ningún caso, por razones de inconstitucionalidad”.

Señala el informe en torno al momento en que debe manifestarse la iniciativa gubernamental, ésta “no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=620&p_numero=330&p_consec=21658 - _ftn1 en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aún cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. (...) Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en el trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=620&p_numero=330&p_consec=21658 - _ftn3.”

Según el informe de objeciones, el día 21 de octubre de 2008, en la Comisión Tercera durante el tercer debate se produjo el acompañamiento positivo a este proyecto de ley por parte del Ministro de Hacienda:

“En el caso de la Ley Quimbaya, se han suscitado una serie de reuniones, inclusive en Palacio, con el señor Ministro de Hacienda, doctor Germán Villegas, en donde el señor Ministro acepta que no pondría ningún tipo de objeción en la eventualidad de que se bajen el término de los 10 años a 7. Lo que ha sido publicado por autoría del Senador Yépez y por mí es la ponencia con base en los 10 años originales del proyecto.

“Yo pensaría que por el hecho de haber sido ya publicada en la gaceta y no haber tenido mayores dificultades, hubo una reunión de la bancada, especialmente del Quindío, en palacio con el señor Ministro de Hacienda y con el secretario general de la presidencia, con

quien estuve hace un par de horas y él me volvió a insistir, al igual que el Ministro, en que no habría ningún tipo de observación por parte del Gobierno y tal vez un poco testarudo. Pienso, que si el Congreso en su sabiduría, piensa que deben ser los 10 años, el tema de orden constitucional es un tema muy abierto para la posibilidad de seguir con ese magnífico beneficio de la Ley Quimbaya.

“Como consta en el acta no se adjuntaron a la ponencia documentos que sustenten las objeciones que hoy afirma la cartera de Hacienda y por el contrario se manifiesta el acuerdo y compromiso en reuniones en la Casa de Gobierno y en eventos públicos.

En cuanto a la objeción sobre el hecho de que el Congreso no podía presentar el proyecto en cuestión sin haber realizado un informe sobre el impacto fiscal de dicho proyecto de ley, el informe señala que “no existe un contenido de orden expreso constitucional que hable de impacto fiscal. Luego no puede haber objeciones por inconstitucionalidad.” Agrega que “de las extensas discusiones llevadas a cabo en las sesiones de la Comisión Tercera del Senado de la República durante el trámite del Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, se fortalece el estudio del marco fiscal con información estadística suministrada por la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (...),” y a continuación cita el informe de la DIAN en cuanto al recaudo por impuesto a la renta durante los años 2000 a 2005 en los departamentos de la zona cafetera beneficiados y el porcentaje dejado de recibir durante esos 6 años en razón de la exención creada con la Ley 608 de 2000, que fue del 49%. Agrega el informe que la exención se encuentra justificada dado que los precios del café en la actualidad han llevado a la ruina a esta zona y hace las siguientes consideraciones fiscales:

“De otro lado, dentro de las objeciones sobre el marco fiscal nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

a) No se tiene en cuenta la disminución gradual de la exención al impuesto de renta regional. Pues el artículo 3° del proyecto de ley que nos ocupa, describe de manera clara que la exención será del 90% en el año 1 y decrecerá hasta el 70% del impuesto de renta en el año 7 después de expedida la ley para las empresas ubicadas en el departamento del Quindío. Para las empresas ubicadas fuera del departamento esta exención era solo del 60% en el primer año y del 40% en el año séptimo.

Contrario a ello, en las proyecciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se observa como el monto de la exención nunca decrece, por el contrario asumen un escenario con un incremento exponencial en precios corrientes de un 503% al pasar de 16.659 millones de pesos en el 2007 a 100.449 millones para el 2016.

Al realizar un análisis sobre los beneficios que ha generado la ley en sus zonas de influencia nos damos cuenta que en Risaralda entre 1999 y 2002, según el reporte de la DIAN, se han acogido a la Ley Quimbaya 94 empresas entre nuevas y preexistentes, que reportaron una renta exenta por 1.800 millones de pesos. En este departamento sólo Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella tienen el beneficio.

Así mismo en Caldas (sólo Chinchiná), se acogieron 13 industrias con renta exenta por 124 millones de pesos. Las cifras son pobres si se tiene en cuenta que sólo en un año se

pueden reportar como sociedades constituidas en Caldas y Risaralda, entre 400 y 600 nuevas empresas, según las Cámaras de Comercio.

b) Proyecciones Macroeconómicas lejanas de la realidad económica actual. El señor Ministro de Hacienda, avala las proyecciones presentadas como soporte de las objeciones presentadas, tomando como insumos el Producto Interno Bruto a precios corrientes del país, desconociendo las grandes asimetrías que representa la producción en los departamentos en mención frente al PIB Nacional. No es comprensible pensar que la producción de Chinchiná puede compararse con la producción de Medellín o Bogotá a la hora de proyectar el impacto de una medida que propicia el empleo de una región marginal dentro de la economía regional así sea para estudiar el recaudo de un impuesto Nacional.

No es admisible la argumentación del Gobierno en el sentido de que el Ministerio no emitió concepto del análisis de impacto fiscal que se presentó en el proyecto. Efectivamente no lo hizo, por lo que debe entenderse que durante el trámite del mismo estuvo de acuerdo con el mismo.

Ahora expresa no estarlo, con lo cual, quiere invertir la carga de las obligaciones que le correspondían; así lo expresa el inciso tercero del mismo artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 cuando afirma:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso”.

Con fundamento en estas consideraciones, el informe insiste en la constitucionalidad del Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000) y por lo mismo propone rechazar las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional.

V. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su intervención ante la Corte Constitucional el Procurador sólo se pronuncia en relación con 2 de las objeciones planteadas por el gobierno nacional -las relativas al desconocimiento de los principios de generalidad del tributo y de igualdad en las cargas tributarias y de la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional para presentar proyectos de ley relacionados con el decreto de exenciones tributarias, pero no frente a los cuestionamientos sobre inconstitucionalidad de las normas objetadas por inaplicación del análisis del impacto fiscal debido a que en su opinión “solamente se hacen unas consideraciones generales en cuanto al estudio de impacto fiscal que debe aplicarse a los proyectos de ley que concedan beneficios tributarios, pero sin ninguna relación con el caso en concreto.”

En cuanto a la primera objeción presidencial, donde se afirma que se desconocen los principios de generalidad del tributo y de igualdad en las cargas tributarias, debido a que

las razones objetivas que dieron lugar a la expedición de la Ley 608 de 2000 (terremoto del Eje Cafetero del 25 de enero de 1999) no subsisten en la actualidad, señala la Vista Fiscal que lo que realmente plantea el Ejecutivo es un problema de falta de unidad de materia entre el Proyecto de ley objetado y la Ley 608 de 2000. Al respecto señala:

“El Artículo 158 de la Constitución Política establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, y el artículo 169 de la Carta prescribe, sin lugar a equívocos, de modo preciso que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido.

Para resolver el presente caso resulta fundamental tener en cuenta la conexidad causal del Proyecto de ley objetado con la Ley 608 de 2000, como expresamente se desprende del título de aquél (“Por la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”).

La Ley 608 de 2000 fue expedida con la finalidad de modificar los decretos con fuerza de ley que fueron promulgados con motivo de la emergencia económica declarada para responder al fenómeno natural del sismo del 25 de enero de 1999 en la zona del departamento de Quindío. Dicha Ley básicamente reguló lo correspondiente a unas exenciones tributarias con el fin de reactivar económicamente dicha zona ante las pérdidas sufridas a causa del terremoto, y tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005 (la vigencia de tal norma es diferente a sus efectos jurídicos en lo que tiene que ver con el término de duración de las exenciones tributarias concedidas).

En relación con la Ley 608 de 2000, se puede establecer que su expedición obedeció a la intención de continuar una política de reactivación económica frente a los daños producidos por el sismo del 25 de enero de 1999, y su vigencia fue hasta el 31 de diciembre de 2005. A la fecha de emisión del presente Concepto Fiscal de Constitucionalidad puede decirse que las circunstancias económicas actualmente vividas en el departamento del Quindío son de otra naturaleza, y NO se relacionan con el fenómeno del sismo del 25 de enero de 1999.

Por tanto, si bien el Proyecto de ley objetado toma como punto de partida la ampliación de la vigencia de la Ley 608 de 2000, realmente su materia NO tiene ninguna relación de causalidad con la Ley cuya vigencia se pretende ampliar debido a que la mayoría de los problemas económicos y sociales que se generaron como consecuencia del sismo del 25 de enero de 1999 fueron objeto de tratamiento por parte del Estado durante la vigencia de la Ley 608 de 2000, y porque la vigencia de esta Ley expiró el 31 de diciembre de 2005.

El Proyecto de ley 330 de 2008, Senado; 30 de 2007, Cámara, presumiblemente intenta responder a unas circunstancias económicas que son muy diferentes a las vividas a partir del 25 de enero de 1999, por lo que NO es de recibo utilizar, como vía de solución, la prolongación de la vigencia de una ley que ya expiró, cuya expedición obedeció a fenómenos de fuerza mayor y donde sus consecuencias, actualmente, ya fueron objeto de tratamiento por parte del Estado. Por tanto, el Proyecto de ley objetado viola el orden constitucional porque no se aviene al principio de unidad de materia en lo

que tiene que ver con la conexidad causal con que pretende justificarse su trámite. Realmente se trata de otro Proyecto de ley que no tiene ninguna relación con la Ley 608 de 2000.

Ahora bien, si se observa la situación socioeconómica de otras regiones del país, sus problemas no distan mucho de los que actualmente vive la zona cafetera y, sin embargo, los de aquéllas se circunscriben al régimen tributario ordinario. En ese sentido, le asiste razón al Gobierno Nacional cuando afirma que el proyecto de ley objetado, de modo consecuencial, vulnera los principios de generalidad del tributo y de igualdad en las cargas tributarias”.

En cuanto al desconocimiento del principio de iniciativa legislativa exclusiva del gobierno para decretar exenciones tributarias, señala el Procurador que el Proyecto de ley 330 de 2008, Senado; 30 de 2007, Cámara, lo desconoce flagrantemente. Señala expresamente la Vista Fiscal:

“Lo anterior, porque el Proyecto de ley objetado tiene la intención de consagrar UNA EXENCIÓN en el impuesto de renta y complementarios, como expresamente lo indica su artículo 2 y, en ese sentido, su iniciativa debió correr por cuenta del Gobierno Nacional y NO ser presentado y tramitado mediante impulso parlamentario, como efectivamente ocurrió al haber sido radicado, como de su autoría, por los senadores ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE y MANUEL ANTONIO VIRGÜEZ, y la Representante a la Cámara GLORIA STELLA DÍAZ ORTIZ.

El artículo 154 de la Constitución es claro en ese aspecto, al indicar que sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional las leyes que decreten exenciones de impuestos.

En este proceso NO resultan de recibo las afirmaciones que hacen los parlamentarios conciliadores, en cuanto a que el proyecto recibió apoyo o compromiso por parte de miembros del Gobierno en la Casa de Gobierno y en eventos públicos, porque los avales gubernamentales a los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, otorgados con el fin de darles el alcance de iniciativa legislativa gubernamental exclusiva, deben ser proferidos por escrito con la finalidad expresa de obrar en el trámite del respectivo proyecto de ley, o manifestados durante las discusiones de los mismos en los debates de comisión o de plenaria de cada una de las Cámaras Legislativas, lo cual no ocurrió en relación con el trámite y aprobación del proyecto de ley objetado”.

Con base en lo anterior, el Procurador solicita a la Corte Constitucional declarar fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional contra el Proyecto de ley 330 de 2008, Senado; 30 de 2007, Cámara, por violar los principios de unidad de materia y de iniciativa legislativa gubernamental exclusiva y, en consecuencia, declarar la inexecutable del mismo.

VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4º y 241 numeral 8º de la Carta Política.

1. El trámite de las objeciones y de la insistencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-8 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde resolver definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. La Corte ha dicho en su jurisprudencia que el ejercicio de esta función comprende también la revisión del procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.¹¹ Por lo cual pasa la Corte a revisar dicho trámite.

Tal como fue reseñado en la sección de antecedentes de esta sentencia, el Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 030 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la ley quimbaya (Ley 608 de 2000),” fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 18 de junio de 2008, y por la Plenaria del Senado de la República el 10 de diciembre de 2008.

Ante las discrepancias existentes entre los textos aprobados en Senado y Cámara, el proyecto se sometió a conciliación y el informe de conciliación fue anunciado para votación en la Cámara de Representantes el 10 de diciembre de 2008 y aprobado el 15 de diciembre de 2008. En el Senado de la República el anuncio se realizó el día 10 de diciembre de 2008 y el informe fue aprobado el 11 de diciembre de 2008.

El proyecto fue enviado al señor Presidente de la República para su sanción presidencial el 16 de diciembre de 2008, pero recibido en la Presidencia el 26 de diciembre de 2008. Mediante oficio del 5 de enero de 2009, el Presidente de la República devolvió el proyecto y las objeciones por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de hasta seis (6) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo constaba con menos de veinte artículos.¹² De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte constata que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello, como quiera que fuera remitido al Presidente por el Congreso para su sanción el 16 de diciembre de 2008, pero recibido efectivamente en la Presidencia de la República el 26 de diciembre de 2008 y devuelto con objeciones por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad el día 5 de enero de 2009. Así, transcurrieron seis (6) días hábiles entre el momento en que el Presidente recibió efectivamente el proyecto de ley aprobado por el Congreso y el día en que fue enviado al Congreso con las objeciones.

Las Cámaras nombraron como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de

las objeciones formuladas por el Ejecutivo a los Senadores de la República Aurelio Iragorri Hormaza y Alexandra Moreno Piraquive y por los Representantes a la Cámara Felipe Fabián Orozco Vivas y Gloria Stella Díaz Ortiz, quienes insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad.

El informe de objeciones fue presentado a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso No. 228 de 22 de abril de 2009.

El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el 22 de abril de 2009,¹³ en los siguientes términos:

“La Secretaría General informa (doctor Raúl Avila):

Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión Plenaria del día 28 de abril o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debaten los proyectos de ley o actos legislativos, según el Acto Legislativo número 1 de julio 3 de 2003.

(...)

Informes sobre Objeciones

(...)

Proyecto de ley número 030 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya. (Ley 608 de 2000).

(...)

Se convoca para el próximo martes 28 de abril a las 3:00 p.m.”.

El informe fue efectivamente sometido a consideración de la Cámara de Representantes y aprobado el 28 de abril de 2009, mediante votación ordinaria,¹⁴ tal como consta en el Acta No. 171 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 541 de 2009,¹⁵ con el quórum y mayorías requeridas tal como lo certificó el Secretario General de la Cámara de Representantes.¹⁶

El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por el Senado de la República el 5 de mayo de 2009,¹⁷ en los siguientes términos:

“La presidencia manifiesta:

Gracias María Cecilia, llamamos a León Darío Álvarez y mientras viene el señor Secretario, le pediría que anuncie la Sesión de mañana y los proyectos para discusión.

La Presidencia pregunta a la plenaria si se declara en sesión permanente y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente.

(...)

La Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Con informes de objeciones

(...)

Proyecto de ley número 030 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya. (Ley 608 de 2000).

(...)

Siendo las 12:00 a. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día 6 de mayo de 2009, a las 3:00 p.m.”.

Dicho informe fue efectivamente sometido a consideración del Senado de la República y aprobado 6 de mayo de 2009, mediante votación ordinaria,¹⁸ como consta en el Acta No. 48 mayo 6 de 2009, publicada en la Gaceta del Congreso No. 442 de 2009,¹⁹ con el quórum y mayorías constitucionales requeridas, tal como lo certificó el Secretario General del Senado.²⁰

La Corte encuentra acreditado el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el anuncio previo de la votación de cualquier proyecto de ley en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, a saber: (i) el anuncio debe hacerlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto, o en su defecto, el Secretario de la respectiva célula legislativa por instrucciones de la Presidencia; (ii) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable; y (iii) el proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta de aquella para la cual ha sido anunciado.²¹

En el caso que ocupa su atención, la Corte encuentra que los anuncios hechos para la votación de las objeciones presidenciales cumplieron con los requisitos señalados, como quiera que el anuncio fuera realizado por el Secretario por instrucciones del Presidente de la respectiva cámara, con el fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el Art. 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, para una fecha determinada y la votación se realizó en la fecha prevista para ello.

La Corte Constitucional también encuentra que los informes sobre las objeciones presidenciales fueron votados de conformidad con las mayorías absolutas exigidas, dado que tanto en Senado como en Cámara contaron con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, según la cual para la aprobación de los informes sobre las objeciones presidenciales en las plenarias de las cámaras legislativas es necesario contar con mayoría absoluta.²²

El Presidente del Senado de la República remitió a Corte Constitucional el 22 de mayo de 2009 el proyecto y las objeciones presidenciales, para que esta Corporación decidiera sobre su exequibilidad.²³

En este orden de ideas, verificado el cumplimiento las dos condiciones que se

requieren para que la Corte Constitucional pueda emitir un pronunciamiento sobre las objeciones propuestas, dirimiendo la controversia de constitucionalidad suscitada entre el Gobierno y el Congreso, a saber: que dentro de los términos perentorios señalados en el artículo 166 Superior, el proyecto de ley sea objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad al momento de pronunciarse sobre su sanción, y (ii) que cumplida la anterior condición el Congreso insista, es decir, que rechace las objeciones con arreglo al procedimiento previsto para tal efecto en la Carta Política, corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad de las disposiciones pertinentes del proyecto, para lo cual estudiará las objeciones presentadas por el Gobierno.

Advierte la Corte, no obstante, que los efectos de cosa juzgada de la presente sentencia en cuanto a la conformidad del trámite de las objeciones con la Constitución se circunscribe a los aspectos estudiados en ella, y no comprende otros sobre los cuales no se ha efectuado ningún análisis.

1. Análisis material de los cargos de inconstitucionalidad planteados por el Ejecutivo al objetar el proyecto de ley

En su escrito de objeciones, el Ejecutivo cuestiona la constitucionalidad del Proyecto de Ley 030 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya. (Ley 608 de 2000), por 3 razones principales: (1) por desconocer el principio de generalidad del tributo y el principio de igualdad, al establecer una exención tributaria; (2) por desconocer el principio de iniciativa legislativa exclusiva del gobierno para presentar proyectos de ley relativos a exenciones tributarias y (3) por no haber dado aplicación al requisito establecido en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, sobre medición del impacto fiscal del proyecto de ley objetado. En relación con estas tres objeciones, el Congreso insistió en la constitucionalidad del proyecto.

Con el fin de examinar si las objeciones planteadas son fundadas, la Corte Constitucional recordará brevemente, la doctrina constitucional sobre libertad de configuración en materia tributaria y la facultad para establecer exenciones tributarias. En segundo lugar, recordará la línea jurisprudencial sobre iniciativa legislativa exclusiva del gobierno en materia de exenciones tributarias. Con base en esta doctrina analizará si en el caso concreto la norma cuestionada desconoció estos principios y, de no ser así, examinará el tercer cuestionamiento, esto es si el legislador estaba obligado a medir el impacto fiscal de la norma objetada, teniendo en cuenta la doctrina constitucional sobre la materia.

1. La potestad de configuración del legislador en materia tributaria y el alcance de la facultad para establecer exenciones

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 150, numeral 12 de la Carta Política, en concordancia con el 154 y 338 ibídem, el Congreso tiene una amplia potestad de configuración para establecer impuestos y decidir cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables.

En ejercicio de esa libertad, el legislador determina la clase de tributo a imponer, los sujetos activos y pasivos de la obligación, el señalamiento del hecho y la base gravable, las tarifas aplicables, la fecha a partir de la cual se iniciará su cobro, así como la forma de recaudo, las condiciones en que ello se llevará a cabo y los eventos en que no habrá lugar a dicho pago, para lo cual habrá de guiarse por sus propios criterios y orientaciones, atendiendo la realidad social y evaluando razones de conveniencia, necesidad, justicia, equidad e igualdad,²⁴ y también el ámbito temporal dentro del cual se aplicará la obligación o la exención tributaria. “Esos criterios utilizados por el legislador para establecer un tributo son flexibles, en tanto que se basan en razones de política fiscal, económica y social, y en el hecho de que en asuntos tributarios la legislación no puede ser estática ni irreformable, sino dinámica, atendiendo la realidad cambiante del país y las necesidades sociales del momento.”²⁵

A pesar de la amplitud de esta potestad, la misma debe ejercerse respetando los principios de equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad (art. 363 CP.). Sobre el particular la Corte ha sostenido:

“...si bien encuentra límites y restricciones que se desprenden del mismo texto constitucional, la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal.

Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo”.²⁶

En materia de exenciones, la potestad de configuración del Congreso en materia tributaria tiene, adicionalmente, dos límites constitucionales claros: (i) puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno (art. 154 CP.) y (ii) no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (art. 294 CP.).

Por otra parte, de conformidad con el principio de generalidad del tributo, consagrado en el numeral 9 del artículo 95 de la Carta Política,²⁷ cuando una norma tributaria impone una carga y excluye de ella a un sujeto o sector determinado no por ese sólo hecho, la norma en cuestión resulta contraria a dicho principio. La validez de las exenciones tributarias depende de que se encuentren fundadas en razones objetivas. “La vulneración del derecho a la igualdad no puede tan sólo basarse en la diferencia de trato entre los contribuyentes, por cuanto la exención supone distinguir entre los distintos sujetos pasivos del tributo, ya sea por las condiciones en que cada uno se encuentra, por la necesidad de redistribuir los ingresos o en aras de hacer efectivo el principio de equidad, de manera que si sobre alguno o algunos pesa con anterioridad una carga tributaria de la cual el otro está excluido, se justifica por ese sólo motivo el trato

divergente”. 28

Corresponde al juez constitucional analizar en cada caso si la diferencia es razonable pues la igualdad “no significa la ausencia de distinciones ni es sinónimo de ciego igualitarismo, sino que responde a la necesidad de otorgar el mismo trato a quienes se encuentran en semejantes o iguales condiciones y de adoptar medidas distintas para quienes se hallan en hipótesis diversas, mediante la razonable búsqueda, por parte de la autoridad, del equilibrio y la ponderación”.²⁹ Al respecto la Corte ha manifestado:

“...toda exención la supone en cuanto es de su esencia distinguir entre los sujetos pasivos de los tributos, obligando a unos y excluyendo a otros del pago de determinado gravamen. La ruptura del equilibrio constitucionalmente previsto debería partir, para ser suficiente como fundamento de la inexecutable, de la absoluta ausencia de un motivo válido, objetivo y razonable basado en circunstancias especiales. De no ser sustentada la exención en elementos que la justifiquen, la Corte no podría hacer nada distinto de declarar su inexecutable, por violación del artículo 13 de la Carta Política. A la inversa, si, desde la perspectiva de las diferencias existentes, el juez de constitucionalidad corrobora que la exención se funda en razones que ameriten exonerar del tributo a algunos de aquellos que en principio, por reunir las características de ley, deberían ser sujetos pasivos del impuesto, la disposición que la consagra no lesiona el principio de igualdad y es executable en la medida en que tampoco desconozca otros principios o mandatos constitucionales”.³⁰

Así las cosas, la jurisprudencia ha admitido que el legislador puede conceder las exenciones que estime convenientes siempre que no se desconozcan derechos fundamentales, su finalidad no se encuentre prohibida por la Constitución y sin que pueda inferirse que la sola diferencia de trato que ella contemple la haga inexecutable.³¹

1. Cargo por violación del inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. Inexecutable del Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”.

3.2.1. Para la Corte, el problema que plantea la objeción gubernamental en relación con el artículo 154 de la Carta es la siguiente:

¿Puede el Congreso de la República, sin contar con la iniciativa del Gobierno, o su aval, prorrogar la vigencia y modificar el alcance de la Ley 608 de 2000, mediante la cual se establecieron exenciones tributarias a favor de las empresas que se constituyeran en la zona afectada por el sismo del 25 de enero de 1999, sin que se contraría la previsión del artículo 154, inciso segundo de la Constitución?

De conformidad con el artículo 154 CP., si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de

dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

En relación con esta regla, y dado que el asunto bajo estudio se circunscribe al problema de la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado de manera consistente que dicha iniciativa corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras en las sentencias C-270 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-022 de 1994, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-475 de 1994, MP: Jorge Arango Mejía; C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara; C-498 de 1998, MP: Hernando Herrera Vergara; C-740 de 1998, MP: Hernando Herrera Vergara; C-393 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-557 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-643 de 2000, MP: Álvaro Tafur Galvis; C-657 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-807 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-1246 de 2001, MP (E) Rodrigo Uprimny Yepes; C-005 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa AV: Jaime Araujo Rentería; C-078 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, SV de Eduardo Montealegre Lynett; C-809-07, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-315/08, MP: Jaime Córdoba Triviño; C-838-08, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-373-09, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

Sobre este punto resulta particularmente relevante lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1707 de 2000:32

“Dentro de los aspectos que se relacionan con el proceso de formación de las leyes, la Constitución desarrolla el tema de la iniciativa legislativa que, como lo ha venido señalando esta Corporación en abundante jurisprudencia, no es otra cosa que la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.

“De acuerdo con ello, según lo establecen los artículos 154, 155 y 156 de la Carta Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a iniciativa o propuesta: (i) de los propios miembros del Congreso, (ii) del Gobierno Nacional, (iii) de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o del 30% de los concejales o diputados del país y (iv) de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, siempre que se trate de asuntos que guarden

concordancia directa con las materias propias del ejercicio de sus funciones.

“No obstante lo anterior, y en lo que toca con los sujetos que pueden concurrir al proceso inicial de formación de las leyes, debe afirmarse que la Constitución le otorga un alcance diferente a la iniciativa legislativa del Gobierno y a la de los congresistas, en cuanto le restringe a estos últimos la capacidad para presentar proyectos de ley en ciertas áreas que, como las relacionadas con el manejo de las finanzas públicas y la estructura y reforma de la administración nacional, son de iniciativa reservada y privativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Con ello, se ha mantenido en gran medida el criterio aplicado por la Constitución de 1886 (art. 79), emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. art. 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que éste haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.

“Así, de conformidad con lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 Superior, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes: (...) (13) las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C.P. art. 154-2). Sobre esto último, debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario.

“Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “la coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.”

“En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior.

“En esta medida, ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.” (Resaltado agregado al texto)

3.2.2. En el asunto bajo estudio, el Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”, fue presentado por un grupo de congresistas y mediante él, se introducen modificaciones a la Ley 608 de 2000, entre otros, en relación con los siguientes elementos: (1) ámbito territorial de aplicación, (2) duración de la exención, (3) empresas a las cuales se aplica la exención, (4) monto de la exención, y (5) requisitos para solicitar la exención. Se trata por lo tanto de un proyecto de ley que si bien coincide parcialmente con el contenido en la Ley 608 de 2000, establece modificaciones fundamentales a la ley original, que cambiaron su materia misma.

Se trata por lo tanto de una exención tributaria autónoma, diferente de la prevista en la Ley 608 de 2000, que requería de iniciativa del gobierno o en su defecto de aval gubernamental.

Adicionalmente, el fundamento fáctico que dio lugar a la Ley 608 de 2000 tampoco está presente en las consideraciones que dieron lugar al Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara. Se trata, entonces, de una ley de exenciones tributarias completamente distinta a la consagrada en la Ley 608 de 2000. En esa medida, debió haber sido un proyecto de iniciativa gubernamental.

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, este proyecto de origen parlamentario tampoco recibió el aval del gobierno en cualquiera de las etapas posteriores del debate legislativo. Según el informe de objeciones, el gobierno manifestó su aquiescencia al proyecto en reuniones informales sostenidas en la Casa de Gobierno y en eventos públicos. No obstante, este tipo de manifestaciones informales, supuestamente ocurridas por fuera del debate parlamentario, no suplen el aval gubernamental que ha exigido la jurisprudencia.³³

Por el contrario, existe evidencia de que el gobierno manifestó en distintas oportunidades su oposición al proyecto. Por ejemplo, en la comunicación del 13 de noviembre de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó su oposición al proyecto de ley de ampliación de la vigencia de la ley quimbaya.³⁴

Por lo anterior, la Corte Constitucional encuentra fundadas las objeciones gubernamentales contra el Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000)”, por desconocer el inciso 2 del artículo 154 de la Carta y en consecuencia lo declarará inexecutable.

I. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- DECLARAR FUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).”

Segundo.- En consecuencia, declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley No. 330 de 2008 Senado, 30 de 2007 Cámara, “por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).”

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

(C-932 de 2009)

- 1 Gaceta del Congreso No. 340 de 24 de julio de 2007, páginas 34-35.
- 2 Gaceta del Congreso No. 499 de 4 de octubre de 2007, páginas 4 a 9.
- 3 Gaceta del Congreso No. 785 de 2008.
- 4 Gaceta del Congreso No 667 de 26 de septiembre de 2008, páginas 5-10.
- 5 Gaceta del Congreso No. 232 de 2009.
- 6 Gaceta del Congreso No. 447 de 2009 (Acta de Plenaria No. 170, publicada finalmente en el mes de noviembre de 2009).
- 7 Gaceta del Congreso No. 541 de 2009 (Acta de Plenaria No. 171, publicada finalmente en el mes de noviembre de 2009).
- 8 Gaceta del Congreso No. 441 de 2009 (Acta de Plenaria No. 47 de mayo 5 de 2009, publicada finalmente en el mes de noviembre de 2009).
- 9 Gaceta del Congreso No. 442 de 2009 (Acta de Plenaria No. 48 de mayo 6 de 2009, publicada finalmente en el mes de noviembre de 2009).
- 10 Dicha Comisión estaba conformada por los Senadores de la República Aurelio Irigorri Hormaza y Alexandra Moreno Piraquive y por los Representantes a la Cámara Felipe Fabián Orozco Vivas y Gloria Stella Díaz Ortiz.
- 11 Ver entre otras, las sentencias C-1249 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1250 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.
- 12 Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C-028 de 1997.
- 13 Gaceta del Congreso No. 447 de 2009, pp. 43 y 51.
- 15 Gaceta del Congreso No. 541 de 2009.
- 16 Cfr. Folio 174 Cuaderno Principal.
- 17 Gaceta del Congreso No. 441 de 2009, pp. 33 y 34.

- 18 Gaceta del Congreso No. 442 de 2009, página 10.
- 19 Gaceta del Congreso No. 442 de 2009, páginas 8-10.
- 20 Cfr. Folio 184, Cuaderno Principal.
- 21 Cfr. Sentencia C-576 de 2006 MP. Manuel José Cepeda Espinosa SV Jaime Araújo Rentería.
- 22 Sentencia C-069 de 2004 MP. Eduardo Montealegre Lynett. Dijo la Corte en esa oportunidad: “Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general que rige el procedimiento de aprobación de las leyes. Por ejemplo, mientras que en general la aprobación de un proyecto requiere mayoría simple (CP art. 146), la insistencia exige ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras CP art. 167)”. La posición anterior fue reiterada en las sentencias C-985 de 2006 y C-1040 de 2007, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- 23 Constitución Política, artículo 167 inc. 3º.
- 24 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-335 de 1994, MP. José Gregorio Hernández Galindo; C-222 de 1995, MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-393 de 1996, MP. Carlos Gaviria Díaz, C-717 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, AV: Jaime Araújo Rentería; y C-838 de 2008, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, SPV: Jaime Araújo Rentería.
- 25 C-717 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, AV: Jaime Araújo Rentería.
- 26 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 1995, ya citada.
- 27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-419 del 21 de septiembre de 1995 (MP. Antonio Barrera Carbonell).
- 28 C-717 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, AV: Jaime Araújo Rentería.
- 29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-925 del 19 de julio de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).
- 30 Sentencia C-188 de 1998, MP. José Gregorio Hernández Galindo.
- 31 Sentencia C-1297 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández.
- 32 MP (E): Cristina Pardo Schlesinger.
- 33 Ver entre otras, las sentencias C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara, SV: José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa; C-032 de 1996, MP: Fabio Morón Díaz; C-737 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, SV parcial Alfredo Beltrán

Sierra; SV: Marco Gerardo Monroy Cabra, Clara Inés Vargas Hernández; C-005 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, AV: Jaime Araujo Rentería, C-078 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, SV de Eduardo Montealegre Lynett; C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández; C-987 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-354 de 2006, MP: Álvaro Tafur Galvis; C-889 de 2006, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-713 de 2008, MP: Clara Inés Vargas Hernández.

34 Ver por ejemplo, Cuaderno Principal, Folios 239 a 244, Carta del 13 de noviembre de 2007 del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga Escobar, dirigida al Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.