

Sentencia C-1113/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

TRAMITE LEGISLATIVO-Principio de publicidad, consecutividad e identidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Alcance

PROYECTO DE LEY-Modificaciones o adiciones

CUENTA UNICA NOTARIAL-Introducción del artículo vulneró los principios de consecutividad e identidad

NORMA ACUSADA-Trámite legislativo vulneró los principios de consecutividad e identidad

COMISION DE CONCILIACIÓN-Inconstitucionalidad por vicios de trámite no puede ser convalidada por el mecanismo de la conciliación

NORMA ACUSADA-Inexequibilidad por vicios de forma

Referencia: expediente D-4555

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 112 de la Ley 788 de 2002, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Héctor Jesús Santaella Quintero.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Héctor Jesús Santaella Quintero y Darío Fernández Lacera solicitan ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 112 (total y parcial respectivamente), de la Ley 788 de 2002, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”.

Por medio de auto fechado el 10 de abril de los corrientes, este despacho decidió inadmitir la demanda radicada bajo el número D-4556, presentada por Darío Fernández Lacera contra el artículo

112 (parcial) de la Ley 788 de 2002, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”. Concedió al actor un término de tres (3) días para que corrigiese la demanda en el sentido señalado en la parte motiva de esa providencia. Del mismo modo advirtió que de no cumplir con ello, la demanda sería rechazada. Ya que esta demanda no fue corregida, por auto de mayo dos (02) de 2003, este despacho la rechazó y advirtió que contra esa decisión procedía recurso de súplica. Teniendo en cuenta que el término para que quedara ejecutoriado el auto aludido transcurrió en silencio, el Despacho procedió a la desacumulación de los expedientes D-4555 y D-4556 entre sí, así como el archivo correspondiente de este último. Para dar continuación al trámite del expediente D-4555, sobre cuya admisión este despacho se pronunció en el auto de abril 10 de los corrientes, se ordenó dar cumplimiento a los numerales cuarto a octavo del auto de abril 10 del presente año tal como fue ordenado en el auto de mayo dos (02) de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45046 del 27 de diciembre de 2002,

“LEY 788 DE 2002

(diciembre 27)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

Artículo 112. Cuenta Unica Notarial. Establécese la Cuenta Unica Notarial como cuenta matriz de recaudo de los derechos que por todo concepto deben recibir o recaudar los notarios del país en desarrollo de las funciones que les son asignadas por las leyes y reglamentos que regulan el servicio notarial y de registro de instrumentos públicos. La Cuenta Unica Notarial será una cuenta bancaria que deben abrir los notarios a nombre de la notaría respectiva, en la cual depositarán todos los ingresos que obtenga la notaría con destino al notario, a los fondos o cuentas parafiscales del notariado, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a los demás organismos públicos que deben recibir ingresos provenientes de los recaudos efectuados por los Notarios.

A través de esta cuenta los notarios deberán hacer los pagos o transferencias a cada uno de los titulares de los ingresos recaudados sin causar el impuesto del tres por mil (3x1.000) a las transacciones financieras. La cuenta se constituye exclusivamente para recaudar los ingresos de la Notaría y distribuirlos entre sus titulares y en ningún caso podrá usarse para hacer pagos o transferencias a terceros.”

III. LA DEMANDA

El actor manifiesta que la norma acusada viola los artículos 14, 38, 58, 131, 157, 158, 169 y 333 de la Carta. Considera el demandante que el artículo 112 de la ley 788 de 2002 no fue sometido al trámite parlamentario propio de la formación de las leyes, ni tiene relación con la reforma tributaria. Además, su contenido vulnera libertades básicas de nuestra estructura constitucional. Respecto a la violación del artículo 157 constitucional, el ciudadano argumenta que el artículo demandado no figura en el proyecto inicialmente presentado al Congreso, ni en la publicación previa al debate en la comisión respectiva, ni en los primeros y segundos debates. Estos vicios procedimentales no son saneables y por tanto el artículo debe ser retirado del ordenamiento por violar la esencia del debate público, la transparencia y la publicidad. Concluye el ciudadano que la falta de publicación y de aprobación en debida forma vician la norma.

En cuanto a la violación del principio de unidad de materia, el actor estima que el núcleo temático de la ley 788 es la fijación de medidas para recomponer las finanzas del Estado, teniendo a los impuestos como fuente principal de financiación del gasto público. De acuerdo con ello, la norma demandada no responde a estos objetivos, pues reglamenta aspectos distintos al objetivo mencionado. Se introduce entonces, según el actor, en el tema el régimen jurídico del servicio notarial y el control por parte de la autoridad a los ingresos de los notarios. Además, en su opinión, la norma determina el manejo de las tarifas notariales y la retribución de los notarios. Anota que el cambio es tal que los notarios deberán consignar los dineros de su propiedad - por ser remuneración de su trabajo- en una cuenta bancaria y esperar a que los agentes públicos satisfagan sus acreencias, pues la ley es clara al proscribir cualquier transferencia a terceros desde dicha cuenta.

Sobre la violación a los derechos de propiedad privada, libertad económica y libertad de contratación, el demandante recuerda que según el estatuto notarial, la remuneración de los notarios la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, lo cual crea a favor del notario un derecho patrimonial sobre las sumas percibidas por la prestación del servicio fedatario. En tal derecho las autoridades deberán interferir lo menos posible pues se trata de recursos privados del notario, y no de fondos públicos. Considera entonces el ciudadano que obligar a un particular a abrir una cuenta, depositar allí sus recursos y limitar la disposición de los mismos menoscaba la libertad económica.

IV. INTERVENCIONES

1.- Intervención del Ministerio del Interior y de justicia

La ciudadana Ana Lucia Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior, solicita que la Corte declare la constitucionalidad de la norma acusada. Considera la interviniente que esta norma cumplió con todos los requisitos de trámite: iniciativa gubernamental, publicaciones y trámite conjunto de comisiones ante mensaje de urgencia, instancia en la cual la disposición demandada no fue aprobada. En cuanto al trámite en las Plenarias del Senado y la Cámara, la ciudadana encuentra que el artículo acusado fue incorporado y aprobado por la plenaria de la Cámara. Estas inclusiones son permitidas por la Constitución siempre y cuando se conserve la identidad del proyecto (arts. 158, 160 y 131 C.P.). En cuanto a la labor de la comisión de conciliación, encuentra la representante del Ministerio que se ocupó de unificar el texto ante las discrepancias, tal como está previsto por la

Constitución. Finalmente, la sanción presidencial se presentó en debida forma.

Agrega la interviniente que el artículo 112 guarda relación con la temática general de la ley. Según la jurisprudencia, puede afirmarse que incluir normas en materia tributaria que señalen el depósito intermedio a que deben someterse los ingresos obtenidos por las notarías (que posteriormente deben destinarse, entre otros, a cubrir determinados rubros parafiscales y a ser aportados a la DIAN) tiene estrecha relación con la materia reglada en la ley.

Considera la ciudadana que la norma acusada no viola el derecho a la propiedad privada, ni el postulado de la singularidad de la ley que reglamente el servicio público que prestan los notarios, ni tampoco la libertad económica. Así, anota que la cuenta única notarial sirve para depositar temporalmente los ingresos de la notaría, que luego serán destinados al notario, a fondos o cuentas parafiscales y a la DIAN. Esta cuenta es distinta a la que el notario escoja para depositar sus ingresos, por eso la cuenta notarial tendrá el nombre de la notaría. En cuanto a la singularidad de la ley, es claro que la norma acusada no pretende reglamentar el servicio, ni definir el régimen laboral o transformar el monto de los aportes que reciben las notarías. Por tanto, la representante del Ministerio considera que no es de recibo ninguno de los cargos del actor y solicita que la norma sea declarada exequible.

2.- Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Astrid Salcedo, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare exequible la norma acusada. Para la ciudadana el artículo 112 no vulnera la Carta, pues la actuación de la comisión de conciliación estuvo circunscrita a lo permitido por la normatividad, respetó los principios de identidad y consecutividad teniendo en cuenta la alteración del procedimiento legislativo derivado del mensaje de urgencia. La inclusión de disposiciones nuevas por las plenarias está permitida, y justamente, la mayor diferencia entre los textos aprobados por una y otra cámara es la inclusión de un nuevo artículo en una de ellas, siempre y cuando guarde identidad de materia. En conclusión, la norma cumplió con el procedimiento legislativo determinado para su expedición.

En cuanto al principio de igualdad, la interviniente estima que no es aceptable el cargo, pues los notarios tienen un estatus especial y por tanto sus responsabilidades y los controles que el Estado ejerce sobre ellos también son específicos. En su opinión la norma tampoco atenta contra el principio de buena fe, pues el diseño de mecanismos o instrumentos que tienden a garantizar la eficacia de los fines tributarios del Estado no están en contra de este principio. Además, los notarios se diferencian de otros particulares por la función que cumplen y por eso se justifican los estrictos controles a su accionar en lo que se refiere al manejo de los recursos originados en la prestación de un servicio público.

3.- Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro

El ciudadano José Félix Lafaurie, Superintendente de Notariado y registro, justifica la constitucionalidad de la norma acusada con base en los siguientes argumentos. La ley 788 intenta reorganizar las finanzas del Estado, lo cual implica el establecimiento de mecanismos que garanticen el buen recaudo y eviten la evasión. Es en este contexto en el que surge la cuenta única notarial. Sobre la violación a los derechos de propiedad privada, libertad económica y libertad de

contratación, considera el Superintendente que la argumentación del actor parte de una concepción equivocada de la figura del notario. Así, el notario es un particular que presta un servicio público y por ello su libertad está circunscrita al bien común. Parte de éste es la transparencia en el recaudo de los dineros, función que requiere un principio de orden y seguridad. Anota el Superintendente que el objetivo de la norma es facilitar la vigilancia y el control sobre los dineros recaudados por los notarios a fin de prevenir mora en la transferencia de los tributos, o el no pago de los mismos, así como la falta de contribuciones para atender salarios y seguridad social de los empleados a cargo del notario. Finalmente, agrega que deben distinguirse los dineros que recibe cualquier particular como resultado de una actividad privada y los que recibe por el ejercicio de una función pública, pues esta última se realiza de acuerdo con la ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3298, recibido el 23 de julio de 2003, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad condicionada del artículo 112 de la ley 788, bajo el entendido de que la exención del gravamen de movimientos financieros sólo se aplicará a los pagos o transferencias con destino a los organismos públicos. En lo que se refiere al cargo por vicios de trámite, el Ministerio Público solicita que la Corte declare la exequibilidad de la norma acusada.

Inicialmente la Vista Fiscal anota que ha rendido varios conceptos sobre la norma acusada y reiterará los argumentos expuestos en los mismos, teniendo en cuenta también los nuevos argumentos presentados por esta demanda. Para el Ministerio Público el trámite legislativo se ajustó a la Constitución pues la norma demandada fue incluida en segundo debate en la Cámara de Representantes y por ello fue objeto de análisis por parte de la comisión de mediación que la incluyó en el texto final. Así, a pesar de la exigencia de que todo proyecto cumpla cuatro debates, ello no implica que el proyecto deba ser el mismo durante todo el proceso. Tal concepción eliminaría el carácter discursivo del trámite legislativo. Por tanto, la introducción de modificaciones es adecuada si respeta la regla de unidad de materia, tal como lo ha anotado la jurisprudencia constitucional.

El Ministerio Público estima que la disposición acusada no vulnera la regla de unidad de materia por cuanto existe conexidad teleológica entre la ley que expide normas en materia tributaria y la creación de la cuenta única notarial como mecanismo de control fiscal de los recursos captados por las notarías. Aclara además que no todos los aspectos relativos a las notarías deben estar contenidos en una norma especial, pues el tema de los tributos de que son objeto los ingresos notariales puede ser regulado por una norma destinada a reformar o adicionar el estatuto tributario. Además, según su criterio, fue respetado el principio de unidad de materia, pues la norma se relaciona con el tema dominante de la ley y con su título.

Para la Vista Fiscal la norma demandada no vulnera el principio de la libertad económica y de la libre iniciativa privada pues el servicio notarial es público y debe ser regulado por el Estado. Ello implica que éste puede regular y controlar dicha función en aras de la satisfacción del interés general. En este caso, la norma trata de controlar los dineros percibidos por la prestación de un servicio público, a fin de eliminar las irregularidades en el manejo y destino de esos dineros, reconocidas incluso por la Superintendencia de Notariado y Registro.

El despacho del Procurador solicita que la Corte declare la constitucionalidad condicionada del

artículo 112 de la ley 788 en relación con la exención del gravamen a movimientos financieros, pues el inciso final de la mencionada disposición establece que los pagos o transferencias a cada uno de los titulares de los ingresos recaudados no causan el impuesto del tres por mil a las transacciones financieras. Aunque el legislador puede establecer exenciones debe hacerlo en términos generales y abstractos, con requisitos determinados. En el caso bajo examen, la exención es constitucionalmente admisible cuando se trata de recursos con destino a los fondos o cuentas parafiscales del notariado, a la DIAN, a la Superintendencia de Notariado y Registro y otros organismos públicos pues son recursos públicos. Pero en cuanto a transferencias y pagos a los titulares de los ingresos recaudados, teniendo en cuenta que el notario es también titular de dichos ingresos, no existe justificación para eximirlo del pago del impuesto, pues los ingresos que reciben los notarios son la contraprestación por sus servicios, los cuales deben ser objeto de causación tributaria de acuerdo con la finalidad del gravamen a movimientos financieros. Concluye el Procurador que esta exención vulnera el principio de igualdad de las cargas públicas, pues personas en condiciones similares sí deben pagar este tributo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

Asunto previo. Cosa juzgada en relación con algunos de los cargos de esta demanda.

2.- Antes de hacer el análisis de los cargos expuestos en esta demanda, hay que advertir que la Corte analizó en la sentencia C-574 de 2003, los siguientes cargos: igualdad, intimidad, reserva bancaria, autonomía de la voluntad, buena fe y unidad de materia, y resolvió que el artículo 112 de la Ley 788 de 2002, es exequible, por los cargos estudiados, salvo la expresión “al notario”, incluida en el primer inciso, que se declaró inexecutable. La parte resolutive de esta sentencia restringió la declaración de executable a los cargos allí estudiados, así:

“Declarar, por los cargos estudiados, executable el artículo 112 de la Ley 788 de 2002 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, salvo la expresión “al notario” que se declara inexecutable.”

Es decir, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada en lo concerniente a los cargos estudiados en la sentencia C-574 de 2003: artículos 13, 15, 83, 131 y 158 de la Constitución.

De la misma forma, en la sentencia C-630 de 2003, la Corte se ocupó de estudiar la violación de la libertad económica y la iniciativa privada, y el supuesto tratamiento privilegiado a favor de los notarios, pues se les exonera del pago del impuesto del 3x1000 sobre los giros y transacciones. Así mismo, se refirió a la solicitud del señor Procurador en el sentido de condicionar la executable de la disposición, idéntica a la aquí presentada, tal como el jefe del Ministerio Público lo advirtió en su escrito.

En esa ocasión este Tribunal consideró que el cargo por violación del artículo 333 de la Constitución

no debía prosperar. En cuanto a la presunta violación del artículo 13 de la Carta porque consagra un privilegio a favor de los notarios al exonerarlos del pago del tributo del 3x1000, la Corte consideró que el cargo tampoco debía prosperar. Finalmente, en aquella oportunidad este Tribunal estimó que no era necesario condicionar la exequibilidad de la norma como lo solicitaba el Procurador. Así, la sentencia C-630 de 2003 resolvió lo siguiente:

“Primero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-574 de 2003, que declaró exequible, por los cargos allí estudiados, el artículo 112 de la Ley 788 de 2002 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, salvo la expresión “al notario” que declaró inexecutable.

Segundo: Declarar exequible el mismo artículo, salvo la expresión “al notario”, por no violar el artículo 333 de la Constitución, ni el artículo 13 de la Carta sobre el presunto privilegio a favor de los notarios en materia de exención del tributo del 3x1000.”

3.- De conformidad con lo anterior el fenómeno de la cosa juzgada constitucional ha operado en varios de los cargos que se han presentado en esta ocasión, a saber: la supuesta violación al principio de unidad de materia, la libertad económica y la iniciativa privada. De la misma forma esta Corte ya se ha pronunciado sobre la solicitud de la Procuraduría referida al condicionamiento de la exención del gravamen a movimientos financieros. Por tanto, esta Corte deberá estarse a lo resuelto en cada una de las providencias citadas y sólo se ocupará de los cargos sobre los que aún no hay pronunciamiento alguno, teniendo en cuenta que las declaraciones de constitucionalidad hechas están limitadas a los cargos presentados en cada ocasión. Igualmente, la expresión “al notario” ya no hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de la sentencia C-574 de 2003.

Problema Jurídico

4.- En consecuencia la Corte debe examinar i) el cargo planteado por el actor según el cual el artículo 112 de la ley 788 de 2002 es inexecutable porque contraría las normas que regulan el procedimiento legislativo pues no hizo parte ni del proyecto inicial presentado por el Gobierno al Congreso de la República, ni del pliego de modificaciones presentado en relación con el mismo, ni de los debates en las Comisiones constitucionales de cada Cámara, ni en las plenarias de dichas Corporaciones en segundo debate. Y ii) el cargo planteado por la supuesta vulneración del derecho a la propiedad que se generaría por las restricciones derivadas de la instauración de una cuenta única notarial.

Para los ciudadanos intervinientes y el Procurador General de la Nación no existió vicio alguno en el trámite del referido artículo. En cuanto a la vulneración del derecho de propiedad, concuerdan en que no hay violación alguna de los derechos de los notarios.

5.- Así las cosas, la Corte deberá determinar si la inclusión del artículo 112 en la ley 788 de 2002 cumplió con todas las etapas propias del trámite legislativo. En caso de no encontrar que el trámite dado a la norma acusada vulnera la Constitución, la Corte deberá decidir entonces si la norma viola o no el derecho a la propiedad de los notarios.

La acción fue presentada en tiempo

6.- De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 788 de 2002 fue publicada en el Diario Oficial N° 45.046 del 27 de diciembre de 2002 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 18 de marzo de 2003, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción por el supuesto desconocimiento de las normas que regulan el trámite legislativo.

Los principios que orientan el desarrollo del trámite legislativo según la Constitución

7.- Conforme al artículo 157 de la Carta, citado por el actor como violado, para que un proyecto se convierta en ley de la República es indispensable que haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva; haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión permanente de cada cámara, o, en los casos establecidos en el Reglamento del Congreso, en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras; haya sido aprobado en segundo debate en cada Cámara, y haya obtenido la sanción del Gobierno.

8.- Cabe hacer énfasis al respecto en que esta Corporación ha señalado que el trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad[1]. Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. Con todo, la jurisprudencia ha sostenido que dicho principio está sujeto a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley[2]. Ejemplo de ellas son las sesiones conjuntas de las comisiones de una y otra cámara para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992.

En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992).

Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República.

Ello no implica la existencia de un control rígido respecto a la exigencia de que durante todos los

debates parlamentarios el proyecto de ley guarde estricta identidad. El concepto de identidad[4] implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática[5]. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación[6]. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones[7].

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la Corporación hará el estudio constitucional del artículo demandado y determinará si se ajusta o no a la Carta.

Trámite dado en el Congreso de la República al artículo sobre la cuenta única notarial en el proyecto que finalizó con la expedición de la Ley 788 de 2002

9.- En la Gaceta 398 de 2002, en la cual fue publicado el proyecto de ley No. 80 de 2002-Cámara-, ningún artículo relativo a una cuenta única notarial figuraba en su texto. Tampoco figuraba ningún artículo en este sentido en el pliego de modificaciones al referido proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público que fue publicado en la Gaceta 467 del mismo año. En las cinco ponencias presentadas para primer debate en sesiones conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República (Gacetas 536, 537, 538, 539 y 551 de 2002) tampoco se aludió a este punto. De conformidad con ello y con la certificación expedida por el Secretario de la Comisión tercera constitucional permanente de la Cámara de Representantes (fl. 4 cuaderno de pruebas de la Cámara) resulta probado que durante las discusiones en sesiones conjuntas de las comisiones económicas para primer debate del proyecto de ley no fue considerado ningún artículo relativo a la cuenta única notarial.

En las ponencias para segundo debate en la Cámara y el Senado (publicadas respectivamente en las Gacetas 614 y 615 del 18 de diciembre de 2002) tampoco fue incluido ningún artículo en este sentido.

Según la certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes (fl. 731 y 1063 del cuaderno de pruebas 2 de la Cámara) este artículo fue propuesto por algunos representantes, con el aval de los Ministros de Justicia, Hacienda y Crédito Público el 19 de diciembre de 2002 a la Plenaria de la Cámara de Representantes, fecha en que fue aprobado por dicha Corporación el mencionado proyecto de ley, como consta el acta 93 de la sesión extraordinaria del 19 de diciembre de 2002 publicada en la Gaceta 83 de 2003 (pgs. 85 a 93). Por su parte el Senado de la República, cuya sesión plenaria se desarrolló simultáneamente a la de la Cámara de

Representantes[8], dio aprobación al proyecto de ley 93 de 2002 Senado, 80 de 2002 Cámara sin incluir el artículo acusado, según consta en el acta número 42 de la sesión extraordinaria del día jueves 19 de diciembre de 2002 publicada en la Gaceta 46 del 6 de febrero de 2003 (pags 59 a 95). Ante las discrepancias entre los textos aprobados en una y otra cámara, y dentro de ellas la presencia del artículo acusado sobre la cuenta única notarial en el texto aprobado por la Cámara de Representantes, fue designada una comisión de conciliación cuyo informe fue aprobado tanto por la Plenaria de la Cámara como del Senado de la república (folios 7 y 106 cuaderno 1 de pruebas).

La introducción del artículo sobre la cuenta única notarial en el debate en plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002 y la vulneración de los principios de consecutividad e identidad

10. Determinada la etapa del proceso legislativo - debate de la plenaria de la Cámara de Representantes- en la que fue incluido el artículo 112 acusado en el que se establece la cuenta única notarial debe la Corte determinar si ello era posible a la luz de la Constitución.

Al respecto la Corporación constata que si bien el tema de la cuenta única notarial, en cuanto se refiere a la materia tributaria, cumple con el principio de unidad de materia como lo estableció la Corte en la Sentencia C-574 de 2003 donde resaltó la conexidad entre el tema de la ley 788 de 2002 -“por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”- y la fijación de un procedimiento a cargo de los notarios en relación con la forma como deben depositarse los ingresos que por todo concepto reciba la notaría, dicha unidad de materia no puede confundirse con la identidad temática que es exigida por la Constitución para poder introducir modificaciones o adiciones a los temas debatidos en las comisiones constitucionales.

Por ser en efecto la cuenta única notarial un tema específico, autónomo y separable de los otros temas del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002, dicho tema ha debido ser objeto de debate por dichas comisiones constitucionales, así como por las plenarios de cada Cámara.

Al respecto ha dicho de manera reiterada la Corte lo siguiente:

“Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el **principio de la identidad**, se conservó **el principio de la consecutividad** del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1°.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2°.) en la Sesión Plenaria. Luego, 3°.) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4°.) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley.

Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.

Es el imperio del **principio de la consecutividad** que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política.

Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras.”[9]

11. En ese orden de ideas la Corte encuentra que en el trámite legislativo del artículo 112 de la ley 788 de 2002 no fue respetado el principio de consecutividad, - por cuanto el tema de la cuenta única notarial no tuvo sino un debate durante todo el trámite legislativo el cual llevó a cabo en la Plenaria de la Cámara de Representantes -, como tampoco fue respetado el principio de identidad - por cuanto si bien un proyecto de ley puede ser objeto de modificaciones y adiciones en el transcurso de las diversas etapas del trámite legislativo, dichas modificaciones deben referirse a temas discutidos desde el primer debate en las comisiones constitucionales, lo que no ocurrió en el presente caso.

12. Cabe precisar de otra parte que el hecho de haberse aprobado por parte de las plenarios tanto de la Cámara de Representantes, como del Senado de la República el informe de conciliación en el que se introdujo el texto acusado, para resolver en esta punto la discrepancia presentada entre los textos aprobados en segundo debate por la plenaria de una y otra Corporación, ello no convalida, el vicio de trámite en que se incurrió en este caso.

Al respecto ha dicho claramente la Corte lo siguiente:

“De esta forma, la Corte, siguiendo los mismos criterios anteriormente acogidos por la jurisprudencia constitucional, reitera que las comisiones de conciliación solo pueden adelantar su actuación respecto de textos válidamente aprobados por ambas cámaras legislativas, aunque diferentes en su redacción, y que por lo tanto la inconstitucionalidad por vicios de trámite no puede ser convalidada por el mecanismo de la conciliación. De admitirse esta convalidación posterior del trámite, se pondrían en entredicho caros intereses superiores vinculados a las exigencias de publicidad de los textos de los proyectos y las proposiciones, a realización de los debates parlamentarios, a la verificación de una votación con la mayoría exigida en cada caso y, en general, al cumplimiento de los demás requisitos de trámite que garantizan la participación de las minorías y el respeto del principio mayoritario en la adopción de las decisiones, propios del sistema democrático y representativo que adopta nuestra Constitución. Por las razones anteriores la Corte descarta la posibilidad de considerar saneadas las inexequibilidades parciales que ha encontrado, con base en la actuación adelantada por la comisión de conciliación.”[10]

13. Así las cosas, por no haberse respetado los principios de consecutividad e identidad que orientan el trámite legislativo, el artículo 112 de la ley 788 de 2002 resulta inexecutable sin que sea necesario en consecuencia entrar a examinar el cargo de fondo planteado por el actor contra el mismo artículo por la supuesta vulneración del derecho a la propiedad.

La declaratoria de inexecutable a efectuar como consecuencia de los vicios encontrados por la Corte en el trámite del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la ley 788 de 2002.

14. La Corte precisa que si bien en la sentencia C-574 de 2003 se declaró la executable del

artículo 112 de la ley 788 de 2002 - salvo de la expresión “al notario”-, por los cargos de fondo estudiados en esa oportunidad y posteriormente la Sentencia C-630 de 2003 declaró igualmente exequible dicho artículo por los cargos de fondo analizados en dicha sentencia, la declaratoria de inexecutable que debe hacerse en este caso en relación con la totalidad del mismo artículo alude a los vicios de forma encontrados por la Corte en el trámite del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la ley 788 de 2002.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 112 de la ley 788 de 2002.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-1113/03

PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Principios de identidad y consecutividad (Salvamento de voto)

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD-Excepción constitucional y legal (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Requisitos para convertirse en ley (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Objeto (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-No significa que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los debates reglamentarios (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Modificaciones o adiciones en segundo debate (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Flexibilización (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación con los principios de identidad y consecutividad (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Integración/COMISION ACCIDENTAL-Finalidad/COMISION ACCIDENTAL-Funciones (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Límite material de su actuación surge de la propia Constitución Política (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por diversidad de núcleos temáticos (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Autorizadas para superar las diferencias que se presentan en los proyectos de ley (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Implicaciones/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Lazo con el principio de consecutividad (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-No se define por artículos sino por temas (Salvamento de voto)

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, los suscritos Magistrados procedemos a sustentar el salvamento de voto que fue manifestado por nosotros en la Sala Plena del día 25 de noviembre de 2003, respecto de la sentencia C-1113 de 2003.

2.- En dicha providencia, se resolvió, en primer lugar, estarse a lo resuelto en las sentencias C-574 y C-630 de 2003 que declararon la exequibilidad del artículo 112 de la ley 788 de 2002 por los cargos estudiados en cada oportunidad, teniendo en cuenta que la primera de las providencias citadas declaró la inexecutable de la expresión “al notario”. En segundo lugar la Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 112 de la ley 788 de 2002. De este último punto discrepamos.

Los fundamentos para tal decisión fueron que si bien el tema de la cuenta única notarial cumple con el principio de unidad de materia en relación con todo el proyecto de ley que trata sobre asuntos tributarios, es un tema específico, autónomo y nuevo, separable de los otros temas del proyecto de ley, que vino a ser introducido solo en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Por lo tanto, el Congreso violó los principios de consecutividad - que hace relación a que todos los temas de un proyecto de ley deben surtir los cuatro debates- pues en este caso el tema de la cuenta única notarial no tuvo sino un debate. Además fue vulnerado el principio de identidad ya que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas del trámite, pero sólo en la medida que estas adiciones y modificaciones se refieran a temas discutidos desde el primer debate, lo que no ocurrió en el presente caso.

3.- Teniendo en cuenta los argumentos de la mayoría y las temáticas a que se refieren, en este salvamento estudiaremos los conceptos de identidad y consecutividad. Así, los argumentos principales y la metodología de este salvamento serán similares a los expuestos en el salvamento parcial de voto a la sentencia C-1056 de 2003. En primer lugar haremos un breve estudio del procedimiento legislativo y los principios que los guían, tales como la identidad, consecutividad, la unidad de materia, las competencias de las plenarias y de las comisiones accidentales de conciliación, para luego hacer el análisis del artículo 112 acusado y mostrar que no es inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación.

4.- Según lo visto anteriormente, la principal razón para declarar la inconstitucionalidad del artículo 112 fue la supuesta violación de los principios de identidad y consecutividad ya que tal disposición no fue votada desde el primer debate. Consideramos que el entendimiento armónico de estos principios conduce a declarar la exequibilidad de la norma pues como veremos a continuación, una interpretación estricta de estos postulados afectaría gravemente el proceso legislativo.

5.- El proceso de formación de las leyes está regido por los principios de identidad y consecutividad. El principio de identidad ha sido relativizado[11] al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias[12], siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación[13]. Esta regla implica darle preponderancia al principio de consecutividad, pues es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución. Así, el principio de identidad busca que no sean incluidos temas que no tengan relación con los discutidos desde el inicio del proceso legislativo, mientras que el principio de consecutividad intenta asegurar el desarrollo de todos los debates para

aprobar un proyecto de ley.

Con todo, los principios de identidad y consecutividad están sujetos a las excepciones contempladas en la Constitución y en la ley[14]. De manera que las sesiones conjuntas de las comisiones homólogas de una y otra cámara, por ejemplo, para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, constituyen singularidades en el trámite legislativo.

Es necesario recordar ahora las normas e interpretaciones sobre el trámite legislativo, pues de acuerdo con lo dicho anteriormente, éste no puede convertirse en una camisa de fuerza que impida el trabajo del Congreso y tampoco puede ser un compendio de fórmulas sacramentales que llegue a sacrificar valores constitucionales por el solo respeto a la formalidad. Con todo, su importancia es innegable, pues fue diseñado para garantizar transparencia, organización y debate real al interior del Congreso.

La Carta establece que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (CP art. 158), fue presentado por alguien que tenía iniciativa para tal efecto (CP art. 154), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y (iii) en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (CP art. 157). Además, deben respetarse los respectivos quórum y mayorías (CP arts 145 y 146), y los plazos entre los distintos debates (CP art. 159).

El objeto del debate parlamentario es la discusión y posterior aprobación de un proyecto de ley. Conforme a la Carta[16], debe presentarse, para toda norma y por regla general, un primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras para que el proyecto se convierta en ley de la República. Con todo, como se verá más adelante, las competencias que la Constitución le ha otorgado a las plenarias permiten que éstas puedan incluir normas nuevas.

Por tanto, el principio de identidad cambió con la expedición de la actual Carta, tal como la Corte lo ha reconocido[17]. Tal principio no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo, además de existir la debida unidad de materia[18], el tema específico que se debate, sea el mismo durante todo el trámite legislativo.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, siempre y cuando la materia concreta o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. No es necesario entonces repetir todo el trámite, salvo cuando se presenten serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo[19]. Mal podría entonces la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si no corresponde al mismo tema específico que se

ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.

Aunque las plenarios pueden introducir modificaciones y adiciones, tal facultad encuentra un límite en el principio de unidad de materia[21]. El interrogante que surge ahora es cuál es el alcance de ese principio.

El principio de unidad de materia[22] garantiza que las leyes sean el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”[23]. Con todo, el concepto de unidad de materia no debe ser concebido de forma inflexible. Tal entendimiento llevaría a una grave restricción de la función propia del Congreso.[24] Por tanto, teniendo en cuenta que éste es el límite de las plenarios, la Corte ya ha aceptado que

“[...] si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente”[25].

Este principio guarda estrecha relación con los principios de consecutividad y de identidad - aunque este último exija un mayor grado de concreción o especificidad -. Además, también se predica de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos vistos de manera aislada[26].

De ahí que el artículo 161 de la Carta Política[27] contemple la posibilidad de integrar comisiones accidentales entre los miembros de una y otra cámara, con el fin de armonizar las discrepancias surgidas en su interior. Ello responde a la flexibilización del principio de identidad temática[28] pues el constituyente previó que este cambio generaría la necesidad de armonizar las discrepancias de los textos aprobados por las cámaras.

El funcionamiento y la integración de las comisiones de conciliación (artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992) establece que su integración corresponde a los presidentes de las Cámaras con el fin de superar discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto; preferencialmente deben integrarse por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarios; deben preparar el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus presidentes; en el informe que rindan a las plenarios deben expresar las razones acerca del proyecto controvertido a fin de adoptarse por las corporaciones la decisión final y, si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia “siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”.

La función de las comisiones accidentales de conciliación consiste, entonces, en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como “las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones

nuevas”[29]. Además, las comisiones accidentales de conciliación deben ejercer su función partiendo de textos válidamente aprobados por las cámaras, pues la función de la comisión no consiste en convalidar vicios de trámite (sentencia C-760 de 2001). Y en cuanto hace al límite material de la actuación de las comisiones de mediación o conciliación, la jurisprudencia también ha expresado que éste surge de la propia Constitución cuando en su artículo 158 exige que todo proyecto deberá referirse a una misma unidad temática y serán “inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

Sobre este aspecto, no puede olvidarse que esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia con el fin de determinar si un artículo desconoce o no la regla de identidad temática, o si un proyecto respetó en su trámite dicho principio. Así, esta Corporación ha dicho que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático[31].

Cabe reiterar que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como el contenido de la exposición de motivos; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; entre otros. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.[32]

De lo anterior se concluye que las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarias de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos siempre y cuando se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad.

De acuerdo con lo visto anteriormente, consideramos que el principio de identidad implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo. De allí el lazo de este postulado con la consecutividad, que pretende asegurar que se adelanten todos los debates para cada proyecto de ley. Así, el tema específico debe haber cumplido entonces todos los debates, mas no el artículo, pues éste puede modificarse o adicionarse. La consecutividad exige entonces que se cumplan los debates para cada tema y sólo se prescinde de ello en los casos excepcionales establecidos en la Constitución. En resumen, la consecutividad no se define por artículos sino por temas específicos teniendo en cuenta que el rigor exigido por la consecutividad es mayor que el impuesto por la unidad de materia. De otro lado, es claro que no puede darse prevalencia a las comisiones sobre las plenarias y por eso éstas son autorizadas para incluir modificaciones o artículos nuevos (art. 169 inc 2). Pero si un tema es negado en las comisiones mal podría la plenaria revivir este asunto pues violaría el principio de consecutividad. Visto lo anterior, nos referiremos a la norma declarada inconstitucional por la mayoría.

6.- Para nosotros, el artículo 112 declarado inexecutable cumplió con los principios de identidad y consecutividad. La norma fue presentada a la plenaria de la Cámara de Representantes, es decir, no fue incluida desde el principio del trámite de la ley, y en la Plenaria del Senado nunca fue presentada, razón por la cual debió ser objeto de conciliación. De conformidad con ello, cabe anotar que la ausencia de un artículo desde los inicios del trámite legislativo no hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria, si el tema específico ya había sido discutido. En este caso, el tema al que se refiere la norma ya había sido objeto de discusión en el marco del debate de la ley. Consideramos que el tema genérico de la ley es, como su título lo indica, la reforma tributaria, y el subtema a que se refiere el artículo 112 - cuenta única notarial- es el control de la evasión de impuestos. Contrario a lo afirmado por la posición mayoritaria, no se trata de un tema autónomo y nuevo susceptible de ser separado de otros temas del proyecto de ley. Claramente, una de las finalidades de esta ley era evitar la evasión de impuestos a través del diseño de mecanismos que lo impidieran. Prueba de ello es que desde la exposición de motivos tal objetivo fue expresado. Así, en la Gaceta del Congreso No. 398 de 2003, que contiene el proyecto y la exposición del gobierno, fue señalado que la reforma tributaria hace parte del paquete de reformas encaminadas a modernizar, hacer más eficiente y más respetuoso de los principios básicos de cualquier modelo impositivo el sistema tributario colombiano.

Además, el proyecto contiene el establecimiento de penas para castigar de manera ejemplar la evasión y la defraudación fiscal. La ley busca entonces dotar a la administración tributaria de herramientas legales eficientes para luchar contra la evasión y facilitarle mecanismos conducentes a mejorar la recuperación de cartera.

La norma presenta no sólo unidad de materia, por cuanto se trata de una disposición de carácter tributario, sino que además tiene en común con muchas otras normas de esta ley un asunto específico dentro del tema genérico. El asunto al que aludimos es el interés en prevenir y sancionar la evasión de impuestos. Así, varias normas de esta ley confluyeron en este punto de innegable importancia dentro del tema tributario. El artículo 112 referente a la cuenta única notarial, no es pues una norma que desarrolla un tema aislado, por el contrario, el asunto específico a que se refiere, fue objeto de discusión por parte del Congreso de la República, pues las normas anti-evasión fueron diversas.[33]

Visto lo anterior, es evidente que esta norma cumple no sólo con la identidad de materia exigida en el debate legislativo; también se refiere a un asunto específico que había sido determinado como punto de discusión desde el inicio del trámite legislativo, razón por la cual no hubo violación alguna en el procedimiento seguido para expedir esta norma.

En efecto, el tema estaba incluido en el proyecto de ley presentado por el gobierno nacional y durante todo el trámite se dieron discusiones en torno al tema. Este artículo fue introducido entonces como artículo nuevo en la plenaria de la Cámara de Representantes y la plenaria del Senado no lo consideró. Por tal razón fue sometido a estudio de la comisión de conciliación pues la plenaria del Senado no lo había tratado.

Consideramos que no hubo violación a la Carta pues fue respetado el principio de consecutividad, ya que a pesar de no haber sido presentado desde el inicio del trámite, el tema específico a que hace alusión el artículo 112 había sido debatido como parte del tema genérico a que se refiere la ley: la

reforma tributaria y, específicamente, el control a la evasión de impuestos. Además, la presentación de este artículo como nuevo no altera en nada las cosas, pues la esencia del principio de consecutividad es asegurar el debate democrático y que no sean incluidos - en etapas tardías del proceso legislativo- temas que nunca fueron debatidos con suficiencia.

En cuanto al trabajo de las comisiones de conciliación, esta Corte ya ha aceptado que la aprobación en una de las cámaras y la no consideración en la plenaria de la otra es una discrepancia que compete resolver a este estamento[34]. Por tanto, una vez aceptado que no hubo vicio de inconstitucionalidad en el trámite, la comisión de conciliación estaba habilitada para pronunciarse respecto del artículo 112.

En consecuencia, no existen, para los suscritos Magistrados, razones que permitan excluir del ordenamiento el artículo 112 de la ley estudiada, pues no se configuraron vicios de trámite.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

[1] Ver al respecto la Sentencia C-198 de 2002.

[2] Cfr. Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002.

[3] Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002.

[4] Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

[5] Cfr. Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

[6] Cfr. Sentencia C-702 de 1999.

[7] Cfr. Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

[8] Circunstancia que como ha explicado la Corte no vulnera la Constitución para el caso en que se han efectuado sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales durante el primer debate del respectivo proyecto. Ver al respecto la Sentencia C-025/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[9] Cfr. Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz

[10] Cfr. Sentencia C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

[11] Ver sentencia C-801 de 2003

[12] Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

[13] Sentencia C-702 de 1999.

[14] Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002 .

[15] Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002.

[16] Artículo 157.

[17] C-702 de 1999.

[18] C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

[19] Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

[20] Sentencia C-702 de 1999.

[21] Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

[22] Sentencia C-551 de 2003.

[23] Sentencia C-501 de 2001.

[24] Sentencia C-025 de 1993. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-737 de 2001.

[25] Sentencia C-1488 de 2000.

[26] Sentencia C-376 de 1995.

[27] El artículo 161 de la Constitución Política dispone: "Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto".

[28] Ver sentencia C-737 de 2000.

[29] Inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5 de 1992

[30] Sentencia C-198 de 2001

[31] Sentencia C-025 de 1993.

[32] Sentencia C-501 de 2001.

[33] Algunas normas antievasión incluidas son las siguientes: artículo 1 Sanción a administradores y representantes legales, artículo 3 intereses moratorios en el pago de las obligaciones tributarias, artículo 25 sanción por no acreditar el pago oportuno de los aportes parafiscales, artículo 28, reforma al artículo 260-8: obligación de presentar declaración informativa, artículo 37 responsables del impuesto sobre las ventas, artículo 47 agentes de retención del gravamen a movimientos financieros, artículo 46 sujetos pasivos del gravamen a movimientos financieros, artículo 62 control del impuesto al consumo de cervezas, artículo 64 requisitos de la factura de venta, artículo 69 reforma al artículo 319 de Código Penal, Contrabando, artículo 70 contrabando de hidrocarburos, artículo 71

favorecimiento de contrabando, artículo 71 favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, artículo 73 favorecimiento de contrabando por servidores públicos, artículo 74 favorecimiento por servidores públicos de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, artículo 80 actualización de patrimonio.

[34] Ver sentencia C-801 de 2003.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación de disposiciones aplicables al MUNICIPIO DE MEDELLÍN
n.d.
Última actualización: 15 de septiembre de 2020

