



Bogotá, D.C., 11 JUL 2014

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra un apartado del artículo 198 de la Ley 1607 de 2012.

Actor: LILIANA ÁLVAREZ LEGRO.

Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

Expediente No. D-10062

Concepto No. 5809

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2o., y 278, numeral 5o., de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6 y 242, numeral 1° de la Carta, presentó la ciudadana Liliana Álvarez Legro contra un apartado del artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, el cual se cita a continuación (subrayando lo demandado):

“LEY 1607 DE 2012

(26 de diciembre de 2012)

Diario Oficial No. 48.655 de 26 de diciembre de 2012

‘Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones’.

[...]

ARTÍCULO 198 (Artículo corregido por el decreto 722 de 2014). La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2 del artículo 9, los artículos 14-1, 14-2, la expresión “prima en colocación de acciones” del inciso 1 del artículo 36-3 y los artículos 244, 246-1, 287, 315, 424-2, 424-5, 424-6, 425, párrafo 1o del artículo 457-1, 466, 469, 470, 471, 474, 498 del Estatuto Tributario, el artículo 5o de la Ley 30 de 1982, el artículo 153 de la Ley 488 de 1998, el párrafo del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 6 de la Ley 681 de 2001, el artículo 64 del Decreto-ley número 019 de 2012, los numerales 1 al 5 del inciso 4 y el inciso 5 del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, el Decreto número 3444 del 2009 y sus modificaciones, el párrafo 1° del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en los artículos 869 y 869-1 del Estatuto Tributario, entrarán en vigencia para conductas cometidas a partir del año gravable 2013”.

Para efectos de comprender cabalmente el contenido de la demanda, esta vista fiscal considera que en todo caso también es necesario citar la norma cuya derogatoria parcial se cuestiona (subrayando el aparte pertinente):

“LEY 1507 DE 2012

(10 de enero de 2012)

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

“Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”.

[...]

ARTÍCULO 2. Creación, naturaleza, objeto y domicilio de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV). Créase la Autoridad Nacional de Televisión en adelante ANTV, como una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, la cual formará parte del sector de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. La ANTV estará conformada por una Junta Nacional de Televisión, que será apoyada financieramente por el Fondo para el Desarrollo de la Televisión (FONTV) de que trata el artículo 16 de la presente ley.

El objeto de la ANTV es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, así como evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley. La ANTV será el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes y dirigirá su actividad dentro del marco jurídico, democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social de la Nación. El alcance de su autonomía tiene como fin permitirle a la Autoridad desarrollar libremente sus funciones y ejecutar la política estatal televisiva. En desarrollo de dicha autonomía administrativa, la Junta Nacional de la ANTV adoptará la planta de personal que demande el desarrollo de sus funciones, sin que en ningún caso su presupuesto de gastos de funcionamiento exceda el asignado en el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a que se refiere la Ley 1341 de 2009.

La ANTV no podrá destinar recursos para suscripción de contratos u órdenes de prestación de servicios personales, salvo en los casos establecidos en la ley.

El domicilio principal de la ANTV será la ciudad de Bogotá Distrito Capital.

PARÁGRAFO 1º. Para efectos de los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y tributario, sistemas de controles y en general el régimen

jurídico aplicable, la ANTV, se asimila a un establecimiento público del orden nacional, salvo lo previsto en la presente ley.

PARÁGRAFO 2º. La ANTV no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente”.

1. Planteamiento de la demanda

El accionante afirma que el legislador, al derogar el régimen jurídico aplicable a la Autoridad Nacional de Televisión a través del artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, vulneró los principios legislativos de consecutividad e identidad, además de que la comisión de conciliación del entonces proyecto de ley incurrió en un exceso en el ejercicio de sus facultades conciliatorias, debido a que dicha derogatoria fue introducida a manera de una norma nueva mediante una enmienda al informe de conciliación del proyecto de ley correspondiente, sin que previamente la misma hubiera sido objeto de discusión y aprobación en los debates reglamentarios.

También considera el actor que la derogación cuestionada contravino el principio legislativo de unidad de materia porque la misma no tiene ninguna relación con la materia de la Ley 1607 de 2012, que es netamente tributaria, ya que su fin fue resolver un asunto concerniente a la naturaleza jurídica de un ente administrativo autónomo. En sus propias palabras:

“Tal y como lo mencionamos anteriormente el aparte demandado se introduce en el estatuto tributario, y decimos se introduce, por que [sic] la norma que se deroga, ni es una norma de carácter tributario (como si (sic.) sucede con los otros apartes pertenecientes al artículo [sic] 198) ni tampoco una norma que establezca obligaciones directas frente a los contribuyentes. El parágrafo 1 del artículo [sic] 2do de la Ley 1507 de 2012, que se deroga en la ley 1607 de 2012, trata de la categoría a la que pertenece al Autoridad Nacional de Televisión, cuestión totalmente ajena a las regulaciones tributarias”.

2. Problema jurídico

De conformidad con la demanda arriba resumida, esta jefatura considera que en el presente proceso corresponde establecer si con la expedición de la norma parcialmente demandada, a través de la cual se derogó el régimen jurídico aplicable a la Autoridad Nacional de Televisión, se desconocieron los principios legislativos de consecutividad e identidad y se incurrió en un exceso del ejercicio de las facultades conciliatorias, debido a que dicha derogatoria fue introducida como norma nueva mediante una enmienda al informe de conciliación del proyecto de ley correspondiente.

Finalmente se deberá determinar si la derogación cuestionada violó también el principio legislativo de unidad de materia.

3. Análisis constitucional

En primer lugar esta jefatura considera que debe advertirse los cuestionamientos planteados por el accionante que aluden a posibles vicios en el trámite pueden estudiarse, dado que la demanda fue radicada en la Corte Constitucional el 13 de diciembre de 2013, y la norma demandada fue promulgada el 26 de diciembre de 2012, por lo que no se excedió el término de un (1) año establecido en el artículo 242 de la Carta Política para que proceda el conocimiento de las demandas en estos eventos.

De otra parte, para poder entrar a conocer de fondo acerca de la presente acción se debe señalar que, si bien la premisa fáctica que utiliza como base el actor para demandar no se ajusta a la realidad —como se demostrará en el presente proceso—, en todo caso subsiste un cargo de fondo que *prima facie* sí genera serias dudas de inconstitucionalidad sobre el aparte demandado, como es el relativo a la violación del principio de unidad de materia. Por esta razón, a continuación se rendirá el concepto

pertinente a partir de la premisa que guía el control judicial de constitucionalidad, cual es la guarda de la integridad y supremacía de la Norma Superior. Para ello se resolverán los cargos formulados en dos bloques o secciones, siendo el primero de naturaleza fáctica procesal, mientras que el segundo es de orden sustancial.

3.1. Análisis de los cargos relativos a vicios de forma

Para poder determinar si el legislador, al haber derogado el régimen jurídico aplicable a la Autoridad Nacional de Televisión mediante una norma nueva introducida a través de una enmienda al informe de conciliación del proyecto de ley correspondiente, violó los principios legislativos de consecutividad e identidad, e incurrió en un exceso en el ejercicio de las facultades conciliatorias, esta jefatura considera que debe revisarse el trámite procesal legislativo con miras a establecer cómo fue que la norma cuestionada efectivamente fue tramitada y aprobada.

Al hacer esto, se observa que la derogación aludida no formó parte de la presentación inicial; no se incluyó en el primer debate de sesión conjunta; y tampoco se incluyó en el segundo debate en el Senado de la República de lo que entonces era el proyecto de ley 134 de 2012 Senado, 166 de 2012 Cámara y que, finalmente, fue aprobado y promulgado como la Ley 1607 de 2012-.

Por el contrario, la norma parcialmente demandada fue incluida como resultado de una proposición parlamentaria presentada en el segundo debate que se surtió en la Cámara de Representantes, como consta en el acta de plenaria No. 188, correspondiente a la sesión celebrada el 19 de diciembre de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso número 378 de 2013. En efecto, allí expresamente puede leerse lo siguiente:

“Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

Proposición con aval, señor Secretario.

La Secretaría General informa, doctor Raúl Enrique Ávila Hernández:

Señor Presidente, esta proposición acoge el texto como viene en la ponencia con una adición en el párrafo 1° del artículo 192.

Adiciónese el artículo 192 con la siguiente derogatoria. Deróguese el párrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012.

Firman: Iván Darío Agudelo, Didier Tavera y otras firmas, incluida la del señor Ministro de Hacienda.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

En consideración el artículo 192 como viene con la proposición¿

Señor Secretario ¿Existe otra proposición adicional a esta que acabamos de leer con aval?

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

No, señor Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

Entonces someto a consideración el artículo como viene con la proposición que tiene el aval del Gobierno y el doctor Didier Tavera o alguno de los que la han suscrito quiere sustentar la proposición.

Doctor Didier tiene usted el uso de la palabra.

Palabras del honorable Representante Didier Alberto Tavera Amado:

Señor Presidente, esta proposición presentada no solamente por los miembros de la Comisión Sexta de Cámara de Representantes sino también por el Ministro Diego Molano de las TIC, tiene función porque está en duda la autonomía que aquí le dimos a la Autoridad Nacional de Televisión, y entonces como está la proposición de artículo nuevo, dice que de forma transitoria y mientras se apropian recursos en el Presupuesto General de la Nación la Junta Nacional de Televisión aprobará el Presupuesto de la Autoridad Nacional de Televisión del 2013.

Parágrafo. Adiciónese el artículo 192, deróguese el párrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 del 2002 que es el tema de la Autoridad Nacional de Televisión. Esto es porque bajo un concepto del Consejo de Estado está en discusión si la Autoridad Nacional de Televisión tiene autonomía o depende presupuestalmente del Ministerio de Hacienda, y mientras se soluciona la televisión pública en este país no cuenta con recursos para funcionar durante el año 2013.

El Ministro de Hacienda puede corroborar lo que les estoy diciendo porque se ha trabajado arduamente con la Autoridad Nacional de Televisión y con el Ministerio de Hacienda.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

Señor Ministro.

Palabras del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría:

Gracias señor Presidente. La proposición tiene el aval del Gobierno porque la ANTV sostuvo la tesis de que su presupuesto no se debía discutir en el debate del Presupuesto General de la Nación, ellos eran un ente independiente. El Ministerio de Hacienda siempre consideró que eran parte del Presupuesto General de la Nación, el Consejo de Estado acaba de conceptuar a favor de la tesis del Ministerio de Hacienda y por lo tanto hay una situación en la que ellos no pueden dictarse su propio presupuesto, tenemos que hacerlo acorde a las normas del Presupuesto General de la Nación, de manera que esta es una disposición transitoria para que el año entrante no se queden sin presupuesto y se dé la autorización para que ellos puedan expedir el presupuesto, que

entre otras cosas financian con sus propios recursos del fondo que tiene el Ministerio de las TIC, de manera que la proposición tiene el aval del Gobierno. Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez: Sometamos a consideración el artículo como viene en la ponencia con la proposición, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, abra el registro señor Secretario.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se abre el registro para votación del artículo 192 como fue leído.

La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Señor Presidente, la Secretaría le informa que la Representante María Victoria Vargas se retira del recinto mientras existe la votación del artículo 192.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Ángel Custodio Vota Sí

Efraín Torres Vota Sí

Padaui Vota Sí

Yolanda Duque Vota Sí

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

Cierre el registro señor Secretario y por favor anuncie el resultado de la votación.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se cierra el registro.

Por el Sí: 81

Por el No: 7

Ha sido aprobado el artículo 192 con la modificación y el aval ya discutido, señor Presidente ha sido aprobado el artículo 192 con las modificaciones avaladas y explicadas”.

Lo anterior puede corroborarse, además, con el texto definitivo aprobado en dicha sesión plenaria, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso número 949 de 2012, y en donde textualmente consta lo siguiente:

“Artículo 192. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2° del artículo 9°, los artículos 14-1, 14-2, la expresión ¿prima en colocación de acciones¿ del inciso primero del artículo 36-3, y los artículos 244, 246-1, 287, 315, 424-2, 424-5, 424-6, 425, parágrafo 1° del artículo 457-1, 466, 469, 470, 471, 474, 498 del Estatuto Tributario, el artículo 5° de la Ley 30 de 1982, el artículo 153 de Ley 488 de 1998, el parágrafo del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 6° de la Ley 681 de 2001, el artículo 64 del Decreto-ley 019 de 2012, los numerales 1 al 5 del inciso 4° y el inciso 5° del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, el Decreto 3444 del 2009 y sus modificaciones, el artículo 28 de la Ley 191 de 1995, el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en los artículos 869 y 869-1 del Estatuto Tributario, entrarán en vigencia para conductas cometidas a partir del año gravable 2013”.

Hasta aquí, por lo tanto, esta jefatura considera que es posible señalar que no le asiste razón al demandante cuando afirma que la derogación del párrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012 fue incluida durante el trámite de conciliación del Proyecto de ley 134 de 2012 Senado, 166 de 2012 Cámara, motivo por el que se concluye que los cargos por él formulados con fundamento en esta apreciación equivoca — desconocimiento de los principios legislativos de consecutividad e identidad y exceso en el ejercicio de las facultades conciliatorias—, no puedan ser atendidos en la forma como fueron planteados en la demanda.

Sin embargo y en virtud del principio de justicia constitucional de la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, esta jefatura considera que deben seguirse analizando los aspectos procesales legislativos pertinentes en tanto que advierte que de los mismos se derivan serias dudas respecto de la constitucionalidad de la norma demandada.

El texto conciliado del Proyecto de ley 134 de 2012 Senado, 166 de 2012 Cámara que fue puesto a consideración de las sesiones plenarias de ambas cámaras legislativas no incluyó lo correspondiente a la derogación del párrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, tal y como consta en las Gacetas del Congreso 948 y 950 del 20 de diciembre de 2012, así:

“Artículo 197. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso segundo del artículo 9°, los artículos 14-1, 14-2, la expresión ¿prima en colocación de acciones? del inciso primero del artículo 36-3, y los artículos 244, 246-1, 287, 315, 424-2, 424-5, 424-6, 425, párrafo 1° del artículo 457-1, 466, 469, 470, 471, 474, 498 del Estatuto Tributario, el artículo 5° de la Ley 30 de 1982, el artículo 153 de Ley 488 de 1998, el párrafo del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 6° de la Ley 681 de 2001, el artículo 64 del Decreto-ley 019 de 2012, los numerales 1 al 5 del inciso 4° y el inciso 5° del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, el Decreto número 3444 del 2009 y sus modificaciones, el artículo 28 de la Ley 191 de 1995, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en los artículos 869 y 869-1 del Estatuto Tributario, entrarán en vigencia para conductas cometidas a partir del año gravable 2013".

Frente a tal situación omisiva, los parlamentarios de la comisión accidental presentaron una enmienda al informe de conciliación para que se incluyera dentro del mismo la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, lo cual hicieron a manera de proposición en el desarrollo de las sesiones plenarias donde debía ser aprobado dicho informe de conciliación, como consta en el acta de plenaria de la Cámara de Representantes No. 190 del 21 de diciembre de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso 120 de 2013, así:

"Jefe Sección de Relatoría, doctor Raúl Enrique Ávila Hernández, informa:

*Señor Presidente me permito dar lectura a la proposición de enmienda al informe de conciliación, al **Proyecto de ley número 166 de 2012 Cámara, 134 de 2012 Senado**, por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 20 de diciembre de 2012

Honorables Congresistas

ROY BARRERAS

Presidente de Senado de la República

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente de la Cámara de Representantes

***Referencia:** Proposición de enmienda a los artículos 168 y 197 del texto conciliado del **Proyecto de ley número 166 de 2012 Cámara, 134 de 2012 Senado**, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.*

En calidad de Conciliadores del proyecto de ley de la referencia, nos permitimos radicar ante las Plenarias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, la presente proposición de enmienda, con el fin de que sea tenida en cuenta al momento de someter a votación el informe de conciliación.

Nos permitimos precisar que de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, como consta en el informe de conciliación radicado en las Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes, la Comisión decidió acoger los textos de los artículos 168 y 197, en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Sin embargo se incurrió en un error de transcripción del contenido de estos artículos, la transcripción de los artículos que aprobó la Comisión y que se

propone a votación, como parte integral del texto del informe de conciliación, es el siguiente:

Artículo 168. Base gravable y tarifa del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, el impuesto nacional a la gasolina corriente se liquidará en razón de \$1.050 pesos por galón, el de gasolina extra a razón de \$1.555 por galón y el impuesto nacional al ACPM, se liquidará a razón de \$1.050 pesos por galón. Los demás productos definidos como gasolina y ACPM, de acuerdo con la presente ley distinta a la gasolina extra, se liquidarán a razón de \$1.050 pesos.

Parágrafo. El valor del impuesto nacional se ajustará cada primero de febrero, con la inflación del año anterior.

Artículo 197. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2° del artículo 9°, los artículos 14-1, 14-2, la expresión prima en colocación de acciones, del inciso 1° del artículo 36-3 y los artículos 244, 246-1, 287, 315, 424-2, 424-5, 424-6, 425, parágrafo 1° del artículo 457-1, 466, 469, 470, 471, 474, 498 del Estatuto Tributario, el artículo 5° de la Ley 30 de 1982, el artículo 153 de la Ley 488 de 1998, el parágrafo del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 6° de la Ley 681 de 2001, el artículo 64 del Decreto-ley 019 de 2012, los numerales 1 al 15, del inciso 4° y del inciso 5° del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, el Decreto 3444 del 2009 y sus modificaciones, el artículo 28 de la Ley 191 de 1995, el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en los artículos 869 y 869-1 del Estatuto Tributario, entrarán en vigencia para conductas cometidas a partir del año gravable 2013.

En los anteriores términos se propone la presente enmienda al texto conciliado, que se somete para votación, la cual forma parte del Acta de conciliación.

Firman: Camilo Sánchez Ortega, Samuel Arrieta Buelvas, Mauricio Lizcano Arango, León Darío Ramírez, Heriberto Escobar, Jaime Rodríguez, Ángel Custodio Cabrera, Hernando Padaui y el Representante Orlando Clavijo.

[...]

Intervención del honorable Representante Fabio Raúl Amín Saleme:

Muchas gracias señor Presidente, la proposición de enmienda que se anexa y que fue leída por parte de la Secretaría, tiene que ver básicamente con dos artículos: El artículo 168, que es la base gravable y la tarifa del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Y la enmienda es sencilla, en el momento de la transcripción, por algún error involuntario se transcribió en cuanto al valor del galón, un valor diferente al que debe aparecer en el texto, ya en la enmienda se hace referencia de manera clara y precisa los valores de los impuestos por galones, que tienen que ver para la gasolina, para la extra, para la corriente y para el ACPM, que fue además lo que se votó, es un error de transcripción.

Y en lo referente al artículo 192 inicial, que en el momento del cambio en la numeración, hoy constituye el artículo 197 y es el de las derogatorias; la Comisión de conciliación tomó y con esto le doy respuesta a la otra inquietud del Representante Navas, la decisión de solo considerar los artículos nuevos, que fueron votados en ambas Cámaras.

En razón a ello, algunos artículos nuevos que solo fueron votados en la Cámara o que solo fueron votados en el Senado, no hacen parte del texto de conciliación, de acuerdo a las sentencias de la honorable Corte Constitucional. Por ello en el artículo 197, en la enmienda, lo único que aparece es la inclusión del párrafo 1º, del artículo 2º, de la Ley 1507 del 2012, que fue una proposición aprobada en la Plenaria, de ese artículo, pero que en el momento del estudio aparecía en el texto de un artículo nuevo, como tal hubo necesidad de transcribirlo a enmienda, honorable Representante Navas”.

Posteriormente en la sesión plenaria del Senado de la República se hizo lo propio, como se observa en el acta de sesión plenaria No. 46, publicada en la Gaceta del Congreso 294 de 2013, en donde expresamente se señala:

*“PROPOSICIÓN DE ENMIENDA AL INFORME DE CONCILIACIÓN AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2012 CÁMARA, 134 DE 2012 SENADO
por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de diciembre de 2012

Honorables Congresistas

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Proposición de enmienda a los artículos 168, 197 y 198 del texto conciliado del Proyecto de ley número 166 de 2012 Cámara, 134 de 2012 Senado, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

En calidad de conciliadores del proyecto de ley de la referencia, nos permitimos radicar ante las plenarias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, la presente proposición de enmienda con el fin de que sea tenida en cuenta al momento de someter a votación el informe de conciliación.

Nos permitimos precisar que de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y al artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de Conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes.

Como consta en el informe de conciliación radicado en las Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes, la Comisión decidió acoger los textos de los artículos 168 y 198 (197 reenumerado) aprobados en la Plenaria de la Cámara de Representantes y el artículo 197 aprobado en la Plenaria del Senado como artículo nuevo. Sin embargo se incurrió en un error de transcripción del contenido de estos artículos.

La transcripción de los artículos que adoptó la Comisión, y que se proponen a votación como parte integral del texto del informe de conciliación es la siguiente:

Artículo 168. Base gravable y tarifa del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. El Impuesto Nacional a la Gasolina corriente se liquidará a razón de \$1.050 por galón, el de gasolina extra a razón de \$1.555 por galón y el Impuesto Nacional al ACPM se liquidará a razón de \$1.050 por galón. Los demás productos definidos como gasolina y ACPM de acuerdo con la presente ley, distintos a la gasolina extra, se liquidarán a razón de \$1.050.

Parágrafo. El valor del Impuesto Nacional se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior.

Artículo 197. Las sanciones a que se refiere el Régimen Tributario Nacional se deberán imponer teniendo en cuenta los siguientes principios:

1. LEGALIDAD. Los contribuyentes solo serán investigados y sancionados por comportamientos que estén taxativamente descritos como faltas en la presente ley.

2. LESIVIDAD. La falta será antijurídica cuando afecte el recaudo nacional.

3. FAVORABILIDAD. En materia sancionatoria la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

4. PROPORCIONALIDAD. La sanción debe corresponder a la gravedad de la falta cometida.

5. GRADUALIDAD. La sanción deberá ser aplicada en forma gradual de acuerdo con la falta de menor a mayor gravedad, se individualizará teniendo en cuenta la gravedad de la conducta, los deberes de diligencia y cuidado, la reiteración de la misma, los antecedentes y el daño causado.

6. PRINCIPIO DE ECONOMÍA. Se propenderá para que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de gastos para quienes intervengan en el proceso, que no se exijan más requisitos o documentos y copias de aquellos que sean estrictamente legales y necesarios.

7. PRINCIPIO DE EFICACIA. Con ocasión, o en desarrollo de este principio, la Administración removerá todos los obstáculos de orden formal, evitando decisiones inhibitorias; las nulidades que resulten de vicios de procedimiento, podrán sanearse en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud del interesado.

8. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD. Con el procedimiento se propone asegurar y garantizar los derechos de todas las personas que intervienen en los servicios, sin ninguna discriminación; por consiguiente, se dará el mismo tratamiento a todas las partes.

9. APLICACIÓN DE PRINCIPIOS E INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la aplicación del régimen sancionatorio prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y la ley.

*Artículo 198. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2° del artículo 9°, los artículos 14-1, 14-2, la expresión *prima* en colocación de acciones; del inciso 1° del artículo 36-3, y los artículos 244, 246-1, 287, 315, 424-2, 424-5, 424-6, 425, parágrafo 1° del artículo 457-1, 466, 469, 470, 471, 474, 498 del Estatuto Tributario, el artículo 5° de la Ley 30 de 1982, el artículo 153 de Ley 488 de 1998, el parágrafo del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 6° de la Ley 681 de 2001, el artículo 64 del Decreto-ley 019 de 2012, los numerales 1 al 5 del inciso 4° y el inciso 5° del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 15 de la Ley 1429 de 2010, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 13 de la Ley 1527 de 2012, el Decreto número 3444 del 2009 y sus modificaciones, el artículo 28 de*

la Ley 191 de 1995, el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en los artículos 869 y 869-1 del Estatuto Tributario, entrarán en vigencia para conductas cometidas a partir del año gravable 2013.

En los anteriores términos se propone la presente enmienda al texto conciliado que se somete para votación, la cual forma parte del acta de conciliación”.

Así, la referida enmienda se tuvo lugar como una forma de aplicación del principio de economía al procedimiento legislativo, ya que en el informe de conciliación correspondiente expresamente se determinó que se acogía el texto derogatorio consignado en el artículo 192 del Proyecto de ley 134 de 2012 Senado, 166 de 2012 Cámara, en la forma aprobada definitivamente en la Cámara de Representantes —el cual sí incluyó la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, como ya se advirtió—, tal como consta en las Gacetas 948 y 950 de 2012¹.

Sin embargo, a partir del anterior recuento procesal esta jefatura considera que sí se vulneró el principio de identidad legislativa porque el tema de la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507, si bien fue aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes como consecuencia de una proposición parlamentaria presentada durante el desarrollo de la misma, en todo caso no fue objeto del primer debate dado al proyecto de ley pertinente en comisiones conjuntas.

La violación procesal de alcance normativo superior señalada se tipifica así debido a que el principio de identidad legislativa dispone que los cambios, modificaciones o adiciones a los proyectos de ley que se realicen en segundo debate en la sesión plenaria de una cámara deben estar directamente relacionados con los temas tratados y aprobados en el primer debate desarrollado en la respectiva comisión constitucional permanente, teniendo en cuenta que, desde el punto de vista

¹ “A continuación se relacionan los artículos que fueron conciliados y se acogen de la siguiente manera: [...] Artículo 192. Se acoge el texto de Cámara”. Gacetas 948 y 950 de 2012

constitucional, es válido que durante el segundo debate de todo proyecto de ley cada cámara pueda introducir las modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias, para efectos que se materialice el principio democrático en materia de representación parlamentaria (como efectivamente lo permite el artículo 160 de la Carta Política y lo ha reiterado la Corte Constitucional²).

3.2. Análisis de los cargos relativos a la violación del principio de unidad de materia

Como el único cargo procedente que formuló el demandante es el referente a la violación del principio legislativo de unidad de materia porque considera que el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012 no tiene ninguna relación con la materia de la Ley 1607 de 2012, esta jefatura considera que corresponde hacer el análisis comparativo pertinente de los contenidos normativos indicados para determinar si efectivamente existe congruencia o divergencia material entre uno y otro.

Para estos efectos, ante todo se hace necesario reiterar que el principio de unidad de materia exige que todo proyecto de ley debe referirse a un mismo tema o asunto, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con este, como expresamente se dispone en el artículo 158 de la Carta Política. Así, todos los artículos que conforman una ley deben estar directamente relacionados con la materia general que la identifica, lo cual se hace posible mediante la existencia objetiva y razonable de relaciones de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica entre cada uno de los artículos de la norma con la materia dominante de la misma³.

² Cfr. Sentencia 822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo

³ Cfr. Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Partiendo de lo anterior, esta vista fiscal encuentra que, desde el primer momento de la presentación del Proyecto de ley 134 de 2012 Senado, 166 de 2012 Cámara, y hasta su aprobación final como ley de la república, el mismo hace alusión a reformas de normas y temas tributarios. Mientras que, por su parte, el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 define el régimen jurídico de la Autoridad Nacional de Televisión, asimilándolo al de un establecimiento público del orden nacional, lo que claramente no tiene relación temática alguna con el objeto de la Ley 1607 de 2012.

De otra parte, la intención que motivó la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1607 no es de carácter tributario sino de alcance presupuestal, toda vez que el propósito de la misma fue garantizarle la autonomía a dicha autoridad, especialmente en asuntos presupuestales, como expresamente lo señaló el ministro de Hacienda y Crédito Público en la intervención que hiciera en el debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de 2012 para solicitar su aprobación, como ya se transcribió antes en este concepto fiscal de constitucionalidad⁴.

De hecho, en la misma sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 19 de diciembre de 2012, antes de que se aprobara la derogatoria aludida y atendiendo a las mismas razones presupuestales, primero se presentó y aprobó un artículo transitorio para que la Junta Nacional de Televisión le aprobara a la Autoridad Nacional de Televisión el presupuesto del año 2013, tal y como consta en el acta de plenaria de esa cámara identificada con el número 188 de 2012 y publicada en la Gaceta del Congreso número 378 de 2013, en la cual expresamente puede leerse lo siguiente:

⁴ Cfr. Acápite 3.1., página 6.

“Artículo. De forma transitoria y mientras se aprueban recursos en el Presupuesto General de la Nación, la Junta Nacional de Televisión aprobará el presupuesto de la autoridad nacional de televisión de 2013.

Firman: Diego Patiño, Iván Darío Agudelo, Carlos Julio Bonilla, Didier Tavera y tiene el visto bueno del señor Ministro.

[...]

Próximo artículo señor Secretario.

La Secretaría General informa, doctor Raúl Enrique Ávila Hernández:

De forma transitoria y mientras se apropian los recursos en el Presupuesto General de la Nación, la Junta Nacional de Televisión aprobará el presupuesto de la Autoridad Nacional de Televisión del 2013.

Firma: Diego Patiño Amariles.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

Doctor Ángel Custodio.

Palabras del honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez:

Según lo expresado por el doctor Patiño, hoy la Comisión Nacional de Televisión tiene un problema presupuestal muy delicado, por eso este es un tema transitorio y por eso el señor Ministro lo avaló y es resolver un tema presupuestal y si no se aprueba estará [sic] un problema delicado en la Comisión Nacional de Televisión, esa es la explicación”.

Además, esa intención de resolver el problema presupuestal aludido utilizando para ello el argumento de la autonomía de la Autoridad Nacional de Televisión a partir de la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 mediante el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, se aprecia claramente en los considerandos que animaron la expedición del presupuesto de esta entidad para el año 2013, consignados en la Resolución 254 del 31 de diciembre de 2012⁵ así:

“Que mediante la Ley 1607 sancionada el día 26 de diciembre de 2012, se derogó el parágrafo primero del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, generando dicha ley dos efectos inmediatos:

1. Desapareció la asimilación de la ANTV a un “establecimiento público”, y por ende, el supuesto de derecho que fundamentaba tanto la interpretación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como la decisión del H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil respecto a la definición del conflicto de competencias, razón por la cual tanto la solicitud del Ministerio como el fallo citados pierden su principal fuente de derecho.

2. Con la decisión legislativa dispuesta en la Ley 1607 de diciembre de 2012 se reafirma la verdadera voluntad legislativa y por ende la autonomía e independencia de la ANTV en materia presupuestal”.

⁵ Publicada en el Diario Oficial número 48.662 del 3 de enero de 2013.

Por tanto, esta vista fiscal concluye que la derogación del régimen jurídico de la Autoridad Nacional de Televisión por razones presupuestales, en función de una autonomía plena de dicha entidad pública, a través de la ley de reforma tributaria, no es respetuosa de los principios legislativos de unidad de materia e identidad⁶, razón por la que se solicitará que se declare que la misma es contraria al orden superior.

De hecho, tanto fue la intención del legislador de resolver el problema presupuestal referido utilizando para ello el trámite y aprobación de una ley de contenido material tributario, que el presupuesto de la Autoridad Nacional de Televisión para la vigencia 2014 fue aprobado como corresponde a su naturaleza de establecimiento público⁷, tal como consta en la Ley 1687 de 2013, aprobatoria del Presupuesto General de la Nación para la vigencia indicada, y en su decreto de liquidación número 3036 del 27 de diciembre de 2013.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-580 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)⁸, por cuanto se consideró que el mismo fue expedido a partir de la libertad de configuración que le asiste al legislador para crear entidades de la rama ejecutiva del Poder Público del orden nacional, competencia que le permitió al Congreso de la República dotar a dicho ente administrativo de una autonomía limitada a asuntos técnicos en el manejo de la televisión, dejándola sujeta en los demás aspectos administrativos al control de la autoridad central del sector del cual forma parte.

⁶ La vulneración de este principio fue objeto de demostración en el acápite 3.1. de la presente intervención fiscal de constitucionalidad, en las páginas 13 y 14.

⁷ En este caso, el presupuesto debe ser aprobado directamente por el Congreso de la República y no por la Autoridad Nacional de Televisión a través de su junta directiva.

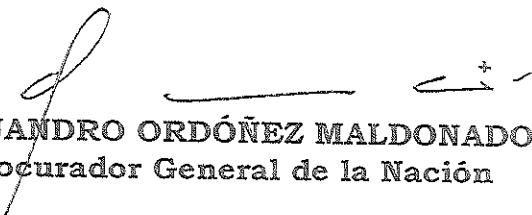
⁸ Al momento de tomar la decisión dentro de la providencia aludida, la Corporación Judicial tenía claro que el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012 había sido derogado por el artículo 198 de la Ley 1607 del mismo año, pero falló de fondo en atención a los efectos jurídicos que la norma pudiera seguir produciendo.

Indicando estos dos últimos hechos, por lo tanto, que la declaratoria de inconstitucionalidad que esta jefatura le hará a esa corporación judicial tendrá como consecuencia que las competencias de la Autoridad Nacional de Televisión continuaran por su cauce jurídico inicial; es decir, sin que con ello se produzca ningún traumatismo en su naturaleza jurídica ni en el ejercicio de sus funciones desde el punto de vista constitucional y legal.

4. Solicitud final

De conformidad con lo anterior, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*el párrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012*” contenida en el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012.

De los señores Magistrados,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/JD Contreras B.