

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Plena-

### SENTENCIA N° C-933 de 2014

**Ref: Expediente D-10062**

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 198 (parcial) de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones

**Demandantes:** Liliana Álvarez Legro

Magistrada Ponente:  
María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., tres (03) de diciembre de dos mil catorce (2014)

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Liliana Álvarez Legro presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 198 (parcial) de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

#### **II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe la disposición objeto de la demanda, subrayando el aparte cuestionado:

**“LEY 1607 DE 2012**

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 48.655 de 26 de diciembre de 2012

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

(...)

**ARTÍCULO 198.** <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 722 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el inciso 2 del artículo 9o, 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 6o 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”.

### III. LA DEMANDA

1. La demandante considera que el enunciado cuestionado, contenido en el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, desconoce el Preámbulo y los artículos 157, 158, 160 y 357 de la Constitución Política. A partir de un conjunto de transcripciones de los textos del artículo de derogatorias del proyecto de ley 134 de 2012 (Senado) y 166 de 2012 (Cámara), que dio origen a la Ley 1607 de 2012, sostiene que el enunciado demandado no se discutió ni se aprobó en ninguna de las etapas del trámite ante el Congreso. Por el contrario —afirma—, la derogatoria del párrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 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, fue introducida al proyecto por la Comisión de conciliación en una enmienda al informe de conciliación correspondiente.

2. A partir de lo expuesto, señala que el proceso de aprobación de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, presenta tres vicios de procedimiento en la formación del acto, y uno de naturaleza material. Así, expone que la introducción del aparte demandado, en la última instancia del trámite y sin haber sido discutida previamente, ni mantener relación alguna con otros aspectos previamente debatidos, desconoce los principios de *consecutividad e identidad relativa* y refleja un exceso en el ejercicio de las competencias de la Comisión de conciliación. Por otra parte, indica que la ley no respeta el principio de *unidad de materia* pues, mientras el tema que se pretendía regular era de naturaleza

tributaria, la norma derogatoria cuestionada se refiere a la estructura de una entidad pública.

A continuación se explica, con más detalle, cada uno de los cargos.

### ***2.1. Violación del principio de consecutividad en el trámite legislativo (Artículo 157 de la Constitución Política).***

El artículo 157 de la Constitución Política plantea que ningún proyecto puede convertirse en ley de república sin haber sido aprobado en primer debate en cada comisión permanente y, en segundo debate, ante cada Cámara, prescripción a la que se denomina *principio de consecutividad* del trámite legislativo.

De acuerdo con las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2002, C-1147 de 2003, C-313 de 2004, C-370 de 2004 y C-894 de 2012: *“son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al art. 157 Superior; (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen”*.

El enunciado demandado fue incorporado al proyecto que dio origen a la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, en la adición del informe de conciliación del día 20 de diciembre de 2012; nunca fue debatido en el trámite ordinario del Proyecto de ley número 134 de 2012 (Senado) y 166 de 2012 (Cámara), como se prueba a partir de una revisión de las gacetas donde se registraron las ponencias y debates del proyecto y el informe de conciliación, en su versión inicial. El asunto tampoco fue debatido, pues la derogatoria mencionada no guarda relación alguna con el tema central del proyecto que se tramitaba. *“En razón a ello y bajo el parámetro de que está demostrado que el acto acusado no fue debatido en ninguno de los debates que antecedieron a la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, ni mucho menos guarda relación sustancial con las materias tratadas en ella, existe una evidente violación del principio de consecutividad”*.

### ***2.2. Violación del principio de identidad relativa (artículos 160 de la Constitución Política y 178 de la Ley 5ª de 1992).***

El principio de identidad relativa o flexible, propio del trámite legislativo tiene como fuentes normativas el artículo 160 de la Carta Política y el 178 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso). Los elementos centrales del principio han sido explicados en las sentencias C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C-801 de 2003, C-893 de 2003, en los siguientes términos:

“En el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las cámaras debatan y prueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia”.

Lo que exige el principio de identidad relativa, por lo tanto, es que en cada debate *“sólo se discutan aquellos asuntos que han sido considerados en los debates precedentes y, en segundo término, que en caso de realizar modificaciones o enmiendas al proyecto de ley, éstas guarden relación con el discurso temático que ha sido empleado en etapas anteriores del trámite legislativo”* (C-908 de 2007).

Propone entonces la accionante que el principio se analiza a partir de dos reglas. La primera, ordena que en cada debate solo se discutan asuntos considerados en debates precedentes, y la segunda, que las modificaciones o enmiendas guarden relación con el discurso temático que se ha empleado en etapas anteriores del trámite.

En el caso objeto de estudio el texto demandado fue introducido en la adición que se hizo al informe de conciliación el 20 de diciembre de 2012, en el trámite del proyecto de ley número 134 de 2012 (Senado), 166 de 2012 (Cámara), por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, de manera que no se respetó ninguna de las reglas citadas pues, de una parte, el enunciado cuestionado no fue considerado en ninguno de los cuatro debates, ni en el trámite de conciliación, sino en una modificación al informe correspondiente; y, de otra, no fue tratado en los debates anteriores, ya que en estos no se abordó ningún asunto concerniente a la estructura estatal del servicio público de televisión. Así las cosas, puntualiza la accionante, *“el aparte acusado vulneró gravemente el artículo 160 de la Carta Política, traspasando los límites de unidad relativa establecidos por la jurisprudencia constitucional”*.

### **2.3. Violación del principio de unidad de materia (Artículo 158, Constitución Política).**

De acuerdo con el artículo 158 de la Carta, todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y son inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. De igual forma, el artículo 169 Superior dispone que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido. Tomando como base la sentencia C-400 de 2010, la demanda señala que el principio de

unidad de materia tiene el propósitos de “[A]segurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema o, eventualmente, a varios”.

Explica que aunque la ley 1607 de 2012 plantea varios temas, asociados al mercado y la propiedad, en realidad abarca las reglas tributarias que son aplicables a cada una de esas disciplinas, por lo que no puede deducirse que el aparte acusado guarde una relación sistemática e integrada con los preceptos tributarios. Agrega que la norma derogada no tiene carácter tributario, ni establece obligaciones directas a los contribuyentes, dado que el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012 se refiere a la “*categoría a la que pertenece*” la Autoridad Nacional de Televisión, asunto totalmente distinto a la regulación tributaria.

En tal sentido, continúa, “*la observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere*”, y estima que el aparte demandado “*destruye la coherencia interna de la norma tributaria*”.

Finalmente, propone que “*el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene*”, y expone que, en el caso bajo estudio, el aparte acusado se introdujo en un estatuto tributario, a pesar de ser una norma que no tiene ese carácter, pues la norma derogada (parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012) habla de la categoría a la que pertenece la ANTV, lo que supone una cuestión totalmente ajena a las regulaciones tributarias. Por lo tanto, estima que “*el aparte acusado destruye la coherencia interna de la norma tributaria, porque para nadie sería común encontrar en una norma tributaria la forma en que se estructura una autoridad del Estado en materia de televisión*”.

Acto seguido, manifiesta que el análisis de una presunta violación al principio de unidad de materia pasa por evaluar si existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene y, en ese marco, expone que el aparte acusado no guarda conexidad temática con la ley que lo contiene, pues esta última regula en conjunto el sistema tributario, mientras que la norma derogada hace parte de un ley que regula la estructura estatal y la repartición de funciones del entorno de la televisión; y no evidencia una conexión teleológica, pues los temas de la ley y la norma derogatoria son totalmente opuestos.

La Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, atañe a las relaciones entre el Estado y los contribuyentes, mientras que la Ley 1507 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, trata sobre la repartición de funciones ordenada por el Acto Legislativo 02 de 2011, en materia de televisión. Y no evidencia un vínculo causal o sistemático, *“pues no nos cansamos de insistir en que los temas difieren diametralmente tanto en su concepto como en la sustancia que tratan de abordar”*.

#### **2.4. Exceso en el ejercicio de competencias por parte de la comisión de conciliación**

En concepto de la accionante, se presentó un exceso en el ejercicio de las facultades legales y constitucionales de la Comisión de Conciliación del proyecto de ley 134 de 2012 (Senado) y 166 de 2012 (Cámara).

En ese sentido, en la sentencia C-760 de 2001, la Corte Constitucional explicó 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 conciliación”*.

En este caso, el exceso citado consistió en incorporar, en una enmienda al informe de conciliación inicial, la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, sobre la estructura de la televisión nacional.

### **IV. INTERVENCIONES**

#### **DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL**

3. El Instituto presentó concepto técnico a través de su presidente<sup>1</sup> solicitando declarar la inexequibilidad de la norma demandada.

3.1. Para empezar, señaló que no cuenta con los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre los cargos por violación de los principios de consecutividad e identidad, por tratarse de vicios de procedimiento. Sin embargo, advirtió que el Legislador sí desconoció el principio de *unidad de materia*.

3.2. Como fundamento para estudiar la constitucionalidad de normas derogatorias por unidad de materia, hizo referencia a la sentencia C-015 de 2013 y precisó también que, según la jurisprudencia constitucional, la interpretación y aplicación del principio debe ser amplia, limitándose a una verificación de conexidad objetiva y razonable entre la norma derogada y la derogatoria.

---

<sup>1</sup> Dra. Catalina Hoyos Jiménez.

3.3. En ese orden de ideas, la norma demandada, es decir la ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, corresponde a una reforma tributaria y su contenido esencial hace referencia a esas materias. De acuerdo con la sentencia C-714 de 2001 *“la materia tributaria está compuesta por todas aquellas normas mediante las cuales el Estado establece, las fuentes generadoras de los ingresos necesarios para atender sus gastos (...), los mecanismos para su recaudación y control, así como la manera en que serán empleados los recursos recaudados”*.

3.4. A su turno, la Ley 1507 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, aunque a primera vista no tiene contenido tributario, pues habla de la estructura institucional de la televisión y la ANTV, en el párrafo derogado sí adoptó una determinación que toca asuntos impositivos, puesto que el párrafo citado asimilaba la ANTV a un establecimiento público del orden nacional, para efectos *“de los actos, contratos, funcionarios, regímenes presupuestal y **tributario**, sistemas de controles y en general el régimen jurídico aplicable”*. (Se añade negrita).

3.5. Por ello, el Instituto estima que entre la norma derogada y la derogatoria operada por el artículo 198 (parcialmente demandado) de la Ley 1607 de 2012 *“existe una unidad de materia de carácter relativo, no absoluto, en la medida en que se verifica entre éstas una conexidad temática y consecencial apenas parcial. Es decir, la unidad de materia se predica solo respecto de la alusión al régimen tributario, mas no de la norma completa. Esta referencia a lo tributario, indiscutiblemente guarda relación temática y consecencial con la Ley 1607 referida, en razón a los efectos fácticos inmediatos o potenciales, porque una disposición que consagra el régimen tributario aplicable a un determinado sujeto, necesariamente tiene contenido tributario. || Lo anterior, ha de entenderse sin perjuicio de que, en la práctica, no se produzcan efectos actuales como consecuencia de la derogatoria de la norma. Pues, en este caso, si bien puede aducirse que la derogatoria no deviene efectos inmediatos al mantenerse la exoneración del impuesto de renta a la entidad (ANTV), en su condición de establecimiento oficial descentralizado (art. 22 ET), una eventual reforma tributaria podría hacer relevantes los efectos de la decisión (...)”*.

3.6. El resto de la norma derogatoria no guarda, en cambio, relación alguna con el núcleo temático de la ley 1607 de 2012, pues no presenta vínculos con su objeto, ni con el resto de sus disposiciones. Más aún —puntualiza el interviniente— no existe siquiera un aspecto accidental que permita relacionarlos entre sí, en tanto la Ley 1507 de 2012 —que contiene la norma derogada— se refiere al régimen presupuestal, de contratación, de control y, de manera general, al régimen jurídico aplicable a la ANTV, asuntos que no tienen nada que ver con la materia tributaria regulada en la ley 1607 de 2012, aun adoptando un criterio de análisis flexible.

## AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN

4. El apoderado de la Autoridad Nacional de Televisión,<sup>2</sup> presentó concepto técnico en este proceso, con el propósito de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

En relación con el trámite legislativo, indica que la iniciativa de reforma tributaria fue presentada al Congreso a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 4 de octubre de 2012 y publicada en la Gaceta del Congreso 666 de 2012.

4.1. Explica que la ponencia para primer debate fue discutida y aprobada en sesiones conjuntas de las comisiones terceras de Cámara y Senado los días 28 y 29 de noviembre de 2012, como consta en el Acta de Plenaria No. 188 de la sesión extraordinaria del miércoles 19 de diciembre de 2012, publicada en la Gaceta del congreso No. 378 de 2013, a partir de una proposición por el doctor Raúl Enrique Ávila Hernández, consistente en adicionar a la norma de derogatorias la expresión “el párrafo primero del artículo 192, con la derogatoria del párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2102”, por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades, en relación con la prestación del servicio de televisión.

4.2. Según la Gaceta 913 de 2012, correspondiente a la ponencia para segundo debate, en plenaria de la Cámara de 10 de diciembre de 2012 se discutió la proposición de adición del enunciado cuestionado. El texto del proyecto, incluido se aparte, fue aprobado por la Plenaria de Cámara (GC 949 de 2012). Posteriormente, el informe de la Comisión de conciliación, de 20 de diciembre de 2012 y publicado en la Gaceta 950 de 2012 fue aprobado por las plenarias de Cámara y Senado, y la Ley 1607 de 2012 fue sometida a sanción presidencial el día 26 de diciembre de 2012.

4.3. Para demostrar los hechos expuestos, el interviniente transcribe la parte pertinente del acta 188 de 2012:

“Señor Presidente, esta proposición presentada no solamente por los miembros de la Comisión Sexta de la 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 (...)

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

<sup>2</sup> Doctor Juan Manuel Charry Urueña.



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 que tienen el Ministerio de la TIC, de manera que la proposición tiene el aval del Gobierno”.

En ese contexto, entre el contenido de la norma derogada (parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 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) y el tema dominante regulado por la ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, existe conexidad en los temas asociados al presupuesto.

4.4. En relación con la presunta violación del artículo 158 de la Constitución, explica que dentro del procedimiento legislativo las cámaras introducen modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos y que estas son válidas, siempre que se respete la regla de unidad de materia, precisando que le corresponde a una comisión accidental “*solventar*” las discrepancias entre los textos aprobados en cada cámara.

4.5. Tras una referencia a la sentencia C-015 de 2013, señala: “*se concluye que no hubo vicios de trámite en la aprobación del artículo que contiene el aparte acusado, toda vez que si bien es cierto que el artículo 157 Superior, exige que todo proyecto de ley surta cuatro debates, ello no significa que el proyecto como tal deba en su texto y contenido ser el mismo durante todo el proceso legislativo, pues el artículo 160 constitucional, establece que las cámaras en el tercero o en el cuarto debate (...) pueden introducir las modificaciones que juzguen necesarias, modificaciones que pueden estar contenidas incluso en artículos nuevos, tal como lo prevé el artículo 189 de la Ley 5ª de 1992 (...) En consecuencia la disposición acusada no vulnera el principio de unidad de materia, pues tiene relación con los temas de la ley, esto es, los asuntos tributarios y presupuestales, cuya conexidad no se debe evaluar con criterio excesivamente rígido*”.

4.6. La derogatoria del parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 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, no viola el principio de unidad de materia, pues se ajusta al propósito de la ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, normativa que comprende temas tributarios y presupuestales.

“Se debe aclarar que con la inclusión del aparte demandado no se vulneró el artículo 160 superior, puesto que lo que presentan el informe de conciliación (sic) son los diversos temas objeto de conciliación, sobre lo

cual no existe vulneración del principio de unidad de materia ni consecutividad por ser un tema relevante que debía ser incluido, es así como las plenarias de ambas Cámaras coincidieron en introducir entre las derogatorias, el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012”.

4.7. En conclusión, en concepto de la ANTV, la norma no viola el principio de unidad de materia porque la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, trata temas presupuestales y tributarios, y la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012 tuvo su origen en una necesidad de adoptar medidas relacionadas con el presupuesto de la entidad.

## **5. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

El Centro de Estudios Fiscales de la Institución educativa propuso las siguientes respuestas a los problemas planteados, tendientes a la declaratoria de exequibilidad del enunciado demandado:

5.1. Empieza por señalar que en el cuarto debate se aprecia que se discutió y aprobó la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 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, de donde se sigue que no fue la comisión de conciliación quien introdujo la derogatoria cuestionada, sin haber sido debatida ni aprobada en ningún debate previo. Además, el artículo 160 prevé la posibilidad de que los proyectos de ley sufran modificaciones, adiciones o supresiones, de manera que la derogatoria que se dio en cuarto debate (segundo de Cámara) es constitucional y no desconoce el principio de consecutividad, porque no fue una adición sustancial que obligara a devolver el proyecto a la comisión permanente para examen definitivo.

5.2. En el cuarto debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes, se discutió y aprobó la derogatoria del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 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. No es cierto, por lo tanto, que la derogatoria la haya incluido la Comisión de Conciliación (cita Gaceta 949). Además, según el título de la ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, esta incorpora normas tributarias, pero también “otras disposiciones”, lo que relativiza el principio de unidad de materia. Añade que el principio de unidad de materia debe ser aplicado desde criterios flexibles y afirma que, si bien el tema central de la ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, fue el tema tributario, ello no implica que el Congreso no pudiera abordar otros temas, como ocurre con la derogatoria cuestionada, a partir de lo cual concluyó:

“[P]or las razones anteriormente expuestas, considera esta casa de estudios que los argumentos esgrimidos por la accionante carecen de fundamento tanto legal como probatorio. Además, se debe tener en cuenta que el

argumento principal planteado fue la extralimitación de las funciones de la comisión de conciliación por haber incluido la derogatoria parcial de la Ley 1507 de 2012 sin haber sido debatida ni aprobada en ningún debate, argumento que fue contradictorio en misma demanda (sic), puesto que la actora cita el texto aprobado en el cuarto debate de la Cámara de Representantes, publicado en la gaceta No. 949 de 2012, del cual se extracta que sí fue aprobada”.

## 6. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

6.1. La Dian, actuando a través de apoderada judicial,<sup>3</sup> presentó intervención dentro del trámite de la referencia, con el propósito de solicitar que el enunciado demandado sea declarado exequible.

6.2. En cuanto a la presunta violación del principio de consecutividad indicó que su sentido es que los asuntos que conforman un proyecto de ley hayan sido objeto de debate y decisión aprobatoria o negativa, tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias, es decir, en cada una de las instancias del trámite legislativo, de manera que la totalidad del texto que conforma la ponencia sea discutido y aprobado de manera sucesiva.

6.3. Contrario a lo argumentado por la actora —explicó— la norma demandada no presenta ningún defecto formal, como consta en la Gaceta 378 de 2013 (acta de plenaria de la Cámara Nro. 188 de sesión extraordinaria del miércoles 19 de diciembre de 2012) en la que un Representante<sup>4</sup> planteó que la inclusión de la derogatoria que se cuestiona obedecía a una proposición presentada por los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara y el Ministro de las TIC,<sup>5</sup> por hallarse en duda la autonomía de la ANTV.

6.4. El citado representante señaló que se propuso el nuevo artículo para 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”*.

Posteriormente, en la misma sesión de Plenaria de la Cámara, el Ministro de Hacienda y Crédito Público de la época hizo uso de la palabra, y expresó:

“(…) 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

<sup>3</sup> Doctora Maritza Alexandra Díaz Granados.

<sup>4</sup> El Representante Didier Alberto Tavera Amado.

<sup>5</sup> El doctor Diego Molano.

esta es una disposición transitoria para que el año entrante no se queden sin 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”.

Acto seguido el artículo fue puesto a consideración bajo el número 192, y fue aprobado con votación de 81 votos por el sí y 7 por el no.

6.5. En consecuencia, concluye que en la Plenaria de 19 de diciembre de 2012 de Cámara de Representantes se debatió la proposición de adición del artículo 192 del proyecto de ley 134 (Senado) 166 (Cámara), presentada, entre otros, por los representantes Iván Darío Agudelo, Didier Tavera, y con apoyo del señor Ministerio de Hacienda. Por esa razón, en la Gaceta 949 de 2012 se encuentra publicado el texto del artículo, incluso con el enunciado “el párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012”.

6.6. En los informes de conciliación publicados en las gacetas 948 y 950 de 2012, sin embargo, se omitió transcribir la modificación del (ahora) artículo 198 en el texto conciliado. En las gacetas 958 de 2012 y 294 de 2013 consta el trámite de enmienda del error mencionado y en la Gaceta 949 de 2012 se observa el texto definitivo del artículo 192 del proyecto mencionado, incluido el párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012. Y, como consta en el acta de plenaria 190 de 21 de diciembre de 2012 (Gaceta 120 de 2013), la enmienda presentada por los conciliadores fue explicada y discutida adecuadamente:

“En calidad de conciliadores del proyecto de ley de la referencia, nos permitimos radicar ante las plenarios 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 plenarios del (...) Senado de la República y la (...) 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 169 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 la siguiente [... y cita el artículo 197, sobre derogatorias, con la expresión cuestionada]”.

6.7. A instancias de un Representante, los conciliadores explicaron de forma más amplia el origen de los artículos nuevos. Así, Fabio Raúl Amín Saleme señaló que “[...] en lo referente al artículo 192 inicial, que en el momento del cambio de 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 Corte Constitucional. Por ello en el artículo 197, en la enmienda, lo único que aparece es la inclusión del parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 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 transcribir la enmienda [...]”.*

El texto del artículo aprobado en la conciliación de la Ley 1607 de 2012, en relación con las derogatorias que produciría este cuerpo normativo, fue debatido en cuarto debate en la Cámara y así se reflejó en la enmienda al texto de conciliación.

6.8. Por lo tanto, *“en contraposición a lo manifestado por la accionante, la derogatoria del parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1507 de 2012, sí cumplió con el principio de consecutividad, garantizando la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras, ingresándose al ordenamiento jurídico previa deliberación. || Vale aclarar que, la enmienda presentada por los senadores que hacen parte de la Comisión accidental de conciliación, no extralimita sus funciones, puesto que su labor es el estudio de las discrepancias que se suscitan respecto del proyecto de Ley y [en] tal virtud los miembros de la comisión dirimieron las controversias, decidiendo acoger los artículos 168 y 197, de suerte que no incluyeron asuntos que no se hubieran estudiado por las cámaras, sobre los que no se les surtiera el respectivo debate, lo que permite concluir que no se infringieron los artículos 157 y 375 de la constitución”.*

6.9. En cuanto al principio de identidad relativa, plantea el interviniente que según la jurisprudencia constitucional, las modificaciones y adiciones de los proyectos de ley que se tramitan en cuarto debate *“son procedentes siempre que estas tengan conexidad temática con la materia que se discute, la cual se presenta en la norma debatida, puesto que esta hace referencia al régimen aplicable a la ANTV en cuanto deja de ser un establecimiento público del orden Nacional”.*

6.10. En el asunto objeto de análisis, la inclusión de la norma obedeció *“a razones de carácter especialísimo que hacía (sic) indispensable su existencia para efectos del funcionamiento de la Autoridad Nacional de Televisión, ante la imposibilidad de tramitar el presupuesto de esa entidad conforme a las normas del Estatuto orgánico de presupuesto habida cuenta que la ley 1485 de 2011, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de enero al 31 de diciembre de 2012 ya había sido expedida, así como que ya había concluido el trámite ante el Congreso de la República del presupuesto general de la Nación (ley 1539 de 2012) y la impertinencia legal de la ANTV de presentar para su aprobación el*

*presupuesto a la Junta Nacional de Televisión por cuanto era un establecimiento público en materia presupuestal”.*

6.11. Dice el interviniente que, en el escenario descrito la única posibilidad de funcionamiento de la entidad era la modificación de su naturaleza jurídica, *“permitiéndose la aplicación íntegra del numeral 7 del artículo 7 y el literal g) del artículo 6 de la Ley 1507 de 2012.”* En tal sentido, la motivación de la norma derogatoria fue expuesta claramente por el Ministro de Hacienda y Crédito Público durante la Plenaria de la Cámara de Representantes:

“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 en parte del Presupuesto General de la Nación, el Consejo de Estado acaba de conceputar 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 (...).”

6.12. En atención a los argumentos expuestos, la DIAN solicitó declarar la exequibilidad de la norma demandada.

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

7. Mediante concepto 5808, de treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014), el Procurador General de la Nación solicitó declarar la inexequibilidad de la norma estudiada, considerando que sí existe violación a los principios de consecutividad y unidad de materia.

7.1. El concepto comienza por señalar que es viable el análisis de fondo de los cargos por vicios de trámite, pues el término de caducidad para este tipo de cuestionamientos previsto por el artículo 242 de la Constitución, de un año, aún no ha transcurrido, dado que la demanda fue radicada ante la Corte Constitucional el 13 de diciembre de 2013 y la norma demandada fue promulgada el 26 de diciembre del 2012.

7.2. Posteriormente, explica que el cargo por violación al principio de consecutividad parte de premisas falsas, dado que la modificación del proyecto de ley que dio lugar a la derogatoria del parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 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, sí fue aprobada durante el trámite legislativo, concretamente, en el último debate en Plenaria de la Cámara, y no introducida irregularmente en la adición al

informe de conciliación, como lo afirma la demandante, de manera que el cargo carecería de certeza.

7.3. De acuerdo con un análisis del trámite legislativo, la derogatoria aludida no formó parte de la exposición de motivos, no se incluyó en el primer debate en sesiones conjuntas, ni en la Plenaria del Senado, aunque sí se incorporó en el debate correspondiente a la Plenaria de la Cámara de Representantes, según el acta No 188 de 19 de diciembre de 2012, y publicada en la Gaceta del Congreso 378 de 2013.

7.4. En consecuencia, concluye que la demandante no tiene razón al afirmar que la derogatoria fue incluida dentro del trámite de conciliación del proyecto de ley 134 de 2012 Senado y 166 de 2012 Cámara y que los cargos que se fundan en esa apreciación inequívoca, asociados a los principios de *identidad relativa, consecutividad y exceso en el ejercicio de las facultades conciliatorias* no pueden ser analizados con base en los argumentos de la demanda. Con todo, invocando los principios de justicia constitucional y supremacía de la Carta, considera el Procurador General que deben analizarse los demás aspectos procesales legislativos pertinentes, pues ellos generan “*serias dudas respecto de la constitucionalidad de la norma demandada*”.

7.5. En ese orden de ideas, 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 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012, tal y como consta en las Gacetas del Congreso 948 y 950 del 20 de diciembre de 2012 (...) Frente a tal situación omisiva, los parlamentarios de la comisión accidental presentaron una enmienda al informe de conciliación*” (Acta de plenaria de la Cámara No. 190 de 21 de diciembre de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso 120 de 2013, y acta No. 46 de Plenaria del Senado, publicada en la Gaceta 294 de 2013).

7.6. Así las cosas, la enmienda al informe de conciliación se adelantó en aplicación del principio de economía en el 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 párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012, como ya se advirtió–, tal como consta en las gacetas 948 y 950 de 2012*”.

7.7. Por ese motivo, a pesar de que la demanda se construye sobre premisas falsas, el Procurador General de la Nación “*considera que sí se vulneró el principio de identidad legislativa porque el tema de la derogatoria del párrafo 1º del artículo 2º de la ley 1507 de 2012, si bien fue aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes como consecuencia de una proposición (...) presentada durante el desarrollo de la misma, (...) no fue*

*objeto del primer debate dado al proyecto de ley pertinente en comisiones conjuntas”.*

Sostiene, al respecto, que es válido que en el segundo debate de cada proyecto, en cada cámara, se introduzcan los cambios, modificaciones, adiciones y supresiones que el órgano considere necesarios para materializar el principio democrático, siempre que tales cambios guarden una relación directa con asuntos tratados y aprobados en el primer debate de la respectiva comisión permanente. En este caso, sin embargo, el cambio que se introdujo no tenía nada que ver con la discusión previa.

7.8. En cuanto al cargo relativo a la violación del principio de **unidad de materia**, único que permanecería en pie después de efectuadas las precisiones fácticas previamente mencionadas, el demandante plantea que no existe relación alguna entre el párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 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, y la materia tratada por la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

7.9. Para adelantar el análisis de unidad de materia —plantea el Procurador General— debe considerarse que, de conformidad con el artículo 158 de la Carta, todos los artículos que conforman una ley deben estar directamente relacionados con la materia general que la identifica, a través de la existencia “objetiva y razonable de relaciones de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre cada uno de los artículos de la norma con la materia dominante de la misma”.

7.10. En cuanto al cargo analizado, explica que, desde el primer momento de la presentación del proyecto de ley hasta su aprobación final, este hizo alusión a normas y temas tributarios, mientras que el párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 definía el régimen jurídico de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), asimilándolo al de un establecimiento público del orden nacional, de manera que no existe conexidad alguna entre la norma derogada y la ley que contiene la norma derogatoria.

7.11. Precisa que la intención que motivó la derogatoria cuestionada no fue de carácter tributario sino presupuestal, pues consistió en preservar su autonomía en los asuntos presupuestales, como expresamente lo señaló el Ministro de Hacienda y Crédito Público en la intervención que realizó en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de 2012 para solicitar su aprobación.

En la misma sesión, antes de que se aprobara la derogatoria y atendiendo también a razones presupuestales, se presentó y aprobó un artículo transitorio para que la Junta Nacional de Televisión le aprobara a la ANTV el presupuesto del año 2013, como consta en acta de plenaria de la Cámara de Representantes



número 188 de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso No. 378 de 2013: *“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”*.

7.12 La intención de resolver el problema presupuestal utilizando el argumento de la autonomía de la ANTV se aprecia también en los considerandos que animaron la expedición del presupuesto de la entidad para el año 2013, de acuerdo con la Resolución 254 de 31 de diciembre de 2012:

“Que mediante la Ley 1607 sancionada el día 26 de diciembre de 2012, se derogó el parágrafo primero del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012, generando dicha ley efectos inmediatos: 1. Despareció 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”.

7.13. Por lo tanto, concluye la Vista fiscal que la derogación del régimen jurídico de la ANTV se dio por razones presupuestales, y se incorporó en una reforma tributaria, violando los principios de unidad de materia e identidad flexible, lo que vicia la constitucionalidad del enunciado demandado.

7.14. Además, estima pertinente señalar que el parágrafo derogado (1º del artículo 2º de la Ley 1507 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) fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-580 de 2013, considerando que *“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”*, lo que permitió al Congreso de la República dotar a dicho ente de autonomía limitada a asuntos técnicos sobre el manejo de la televisión.

## 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.

### Cuestión previa. Sobre la aptitud de la demanda.

2. En el caso objeto de estudio, la accionante presentó cuatro cargos contra el artículo 198 (parcial) de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. La disposición hace referencia a las normas derogadas por la reforma tributaria adoptada por medio de esa normativa.

3. La demanda cuestiona, concretamente, el enunciado “*el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012*”, afirmando que fue incorporado al proyecto solamente en la *enmienda del informe de conciliación*, sin haber sido discutido previamente en ninguno de los debates, y sin guardar relación alguna con los distintos temas que sí fueron objeto de deliberaciones previas. Además, aduce que la norma no tiene ningún tipo de relación con el tema principal de regulación, de manera que se quebrantó el principio de unidad de materia, y añade que fue incorporado mediante un informe de enmienda a la conciliación de los textos aprobados por cada cámara, lo que conlleva un vicio de exceso en el ejercicio de competencia de la comisión de conciliación.

4. Aunque todos los intervinientes aceptan que el cargo por violación al principio de unidad de materia contiene suficientes elementos para establecer un problema de control abstracto de constitucionalidad, algunos cuestionan la viabilidad de abordar los otros tres cargos, en la medida en que la descripción del trámite legislativo no se ajusta a la realidad. Específicamente, explican que no es cierto que la norma cuestionada se haya adicionado en la enmienda al informe de conciliación, pues esta fue debatida e incluida en el texto del proyecto durante el último debate, en Plenaria de la Cámara.

5. Entre quienes plantean este yerro se encuentra el Procurador General de la Nación, quien estima que ello implica el incumplimiento del requisito de *certeza* del cargo y, por lo tanto, la ineptitud de la demanda, aunque señaló también que, en aplicación del principio de supremacía constitucional resulta necesario analizar si hubo o no violación a los principios de consecutividad e identidad relativa porque, aunque es válido incluir modificaciones o adiciones en el cuarto debate de un proyecto de ley, estas deben guardar relación con temas que hayan sido objeto de deliberación previamente, lo que no ocurre en esta oportunidad.

6. Para decidir acerca de la capacidad de los cargos para efectuar un pronunciamiento de fondo, la Sala recuerda que el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos para establecer un cargo de inconstitucionalidad. En jurisprudencia constante y uniforme, la Sala Plena ha sentenciado que entre esos requisitos se encuentra el de presentar las razones de la violación, las cuales deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. Además, en las demandas por vicios de trámite, el inciso 4° del mismo artículo establece en cabeza del demandante la carga de señalar “*el*

*trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado”<sup>6</sup>.*

7. La Sala observa que en la demanda, tal como lo indica el Procurador General de la Nación, y lo evidencian otros intervinientes (especialmente, ver la reseña del concepto de la Dian), los cargos por violación a los principios de identidad flexible, consecutividad y exceso en el ejercicio de competencias de la Comisión de conciliación parten de una premisa fáctica errónea. Resulta, además, extraño que la demandante llegue a proponer que la norma no fue discutida ni aprobada en ninguno de los debates, cuando, en el escrito de la demanda transcribe el texto que fue propuesto, debatido y votado en cada una de las etapas del trámite y, en su propia transcripción, se puede apreciar la inclusión de la expresión demandada desde el cuarto debate. Además, se omitió presentar, con base en las gacetas del Congreso pertinentes, lo ocurrido en el trámite de conciliación, en el cual, según obra en las pruebas del expediente, la Comisión presentó un primer informe en el que, al parecer por errores de transcripción no quedaron incluidas todas las propuestas aprobadas en los distintos debates, lo que llevó a la presentación de una adición, procedimiento que no es objeto de cuestionamiento por parte de la accionante<sup>7</sup>.

8. Así las cosas, es cierto que la norma derogatoria que se cuestiona (es decir, el enunciado “el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012) no fue incluido en el proyecto inicialmente presentado por el Gobierno, no hizo parte de la deliberación en el debate conjunto de las Comisiones terceras de cada Cámara, ni tampoco fue tratado, discutido o aprobado en la Plenaria del Senado. Pero, en cambio, sí se evidencia la existencia de una proposición de adición de esa oración en la Plenaria de Cámara de Representantes.

9. Este aspecto es absolutamente determinante para comprender por qué la demanda se edifica sobre una equivocada descripción de los hechos del trámite, de manera que la Sala expondrá los aspectos pertinentes, que llevaron a la inclusión de la expresión cuestionada en el artículo de derogatorias de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas tributarias y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Decreto 2067 de 1991. Artículo 20. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; Sentencia C-131 de 1993.

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

<sup>7</sup> Ver, en ese sentido, los informes de conciliación del proyecto de ley 134 de 2012 (Senado) y 166 de 2012 (Cámara), publicados en las gacetas 948 y 950 de 2012. En las gacetas 958 de 2012 y 294 de 2013 se explica el trámite de enmienda, por error de transcripción, mientras que en la Gaceta 949 de 2012 se puede leer el texto definitivo del artículo 192 del proyecto mencionado, incluido el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, tal como ocurrió en la Plenaria de Cámara. Finalmente, sobre la enmienda, puede consultarse la justificación dada por los conciliadores ante la Cámara de Representantes, en sesión de 21 de diciembre de 2012 (Gaceta 120 de 2013).

10. La proposición de adición de ese enunciado fue presentada en sesión extraordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de diciembre de 2012, por dos representantes,<sup>8</sup> y avalada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien explicó la preocupación que dio lugar a la derogatoria propuesta, asociada a la autonomía de la ANTV<sup>9</sup>.

11. La proposición fue acogida por la Plenaria de la Cámara, y así consta en la Gaceta del Congreso 949 de 2012, en la que se encuentra el texto aprobado por la Plenaria de Cámara de Representantes<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Los Representantes Iván Darío Agudelo y Didier Tavera.

<sup>9</sup> "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.

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 (...).

<sup>10</sup> "TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL 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. 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, 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 3444 del 2009 y sus modificaciones, el artículo 28 de la Ley 191 de 1995, 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".

12. En síntesis, mientras la actora sostiene que la norma que cuestiona fue introducida en una enmienda al informe conciliación, sin previa discusión y aprobación en ninguno de los debates reglamentarios, las pruebas del expediente demuestran que no fue así. Que la derogatoria en cuestión fue (i) discutida y aprobada en cuarto debate, por la Plenaria de la Cámara de Representantes, (ii) omitida en el informe de conciliación original, y (iii) nuevamente incluida en la enmienda a ese informe.

13. En virtud de lo expuesto, la Sala considera que la demanda no cumple una de las cargas exigidas por el artículo 2° del artículo 2067 de 1991, aplicable específicamente a los cargos que se refieren a vicios de trámite o en la formación del acto. De acuerdo con el numeral 4° de esa disposición, le corresponde al actor en los procesos de constitucionalidad señalar el trámite que la Constitución y la Ley prevén para la norma, y explicar de qué forma fue quebrantado.

14. En esta ocasión, la insuficiencia consiste en que, precisamente, esa explicación no se basa en lo ocurrido durante el trámite del proyecto de ley 134 de 2012 (Senado) y 166 de 2012 (Cámara).

15. Es importante, sin embargo, efectuar dos precisiones relacionadas con la argumentación presentada por el Procurador General de la Nación en su concepto técnico.

15.1 En primer lugar, debe aclararse que no se trata en esta oportunidad del incumplimiento de la carga de *certeza*, prevista en la sentencia C-1052 de 2001. Esta hace referencia a que la demanda plantee una interpretación plausible y razonable de las disposiciones que cuestiona y, *contrario sensu*, ordena el rechazo de las acciones que se basen en interpretaciones caprichosas, irrazonables, o puramente subjetivas. La condición se desarrolla entonces en el marco de la *interpretación jurídica* y no en el plano de los hechos, como ocurre en esta oportunidad. En cambio, el inciso 4° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, sí se refiere de manera específica y concreta a una condición mínima para abordar un cuestionamiento que versa sobre la descripción del trámite legislativo.

15.2. En segundo lugar, la Sala no comparte la idea de que, a pesar de la ineptitud de la demanda, debe analizarse el trámite legislativo porque podrían existir vicios, distintos a los que aduce la accionante. Al punto, cabe recordar que la razón por la que la jurisprudencia constitucional exige el cumplimiento de cargas mínimas en este tipo de procesos persigue tres propósitos. El primero es proteger el principio democrático, representado en las decisiones adoptadas por el Congreso de la República. El segundo, evitar que la Corte se convierta en juez y parte, creando los cargos para luego decidirlos. Y el tercero es que de la demanda se pueda extraer un auténtico problema de constitucionalidad, que dé inicio a un proceso participativo de la mayor amplitud posible.

16. Consecuente con lo expuesto, la Sala no se ocupará de analizar eventuales vicios que no fueron propuestos por la ciudadana que presentó la acción pública de inconstitucionalidad.

17. Por otra parte, el segundo cargo, atinente a una eventual violación al principio de unidad de materia, sí reúne las características necesarias para provocar un pronunciamiento de fondo, como pasa a explicarse:

17.1. En primer término, el error en que incurre la demandante al narrar lo ocurrido en el trámite legislativo no afecta este cargo, porque el vicio de unidad de materia tiene un carácter material.

17.2. En segundo lugar, el cuestionamiento cumple los requisitos argumentativos esenciales de una demanda de inconstitucionalidad, dado que el problema planteado por la demandante es **claro**, en tanto sus argumentos son plenamente inteligibles y siguen un hilo argumentativo bien definido y desarrollado; **cierto**, pues, en efecto, el aparte normativo demandado derogó el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 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; **específico**, ya que explica, de forma concreta, que el enunciado cuestionado no es válida porque trata un tema diametralmente distinto al que domina la Ley 1607 de 2012. La primera incide en la estructura institucional de la prestación del servicio de televisión, mientras que la segunda es una reforma tributaria; **pertinente**, porque argumenta que la situación descrita comporta la violación del artículo 158 de la Carta Política, según el cual *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia”*; y **suficiente**, dado que es capaz de generar una duda inicial, susceptible de afectar la presunción de constitucionalidad de la ley.

18. Así las cosas, la Sala procede a plantear el problema jurídico, a partir del segundo cargo de la demanda.

### Problema jurídico

19. De conformidad con los antecedentes y el análisis de aptitud de la demanda, recién expuestos, corresponde a la Sala Plena determinar si el Congreso de la República desconoció el principio constitucional de unidad de materia, al incorporar en una ley que contiene una amplia reforma tributaria (Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones) una disposición que deroga el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 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), tomando en cuenta que la disposición derogada hacía referencia a la naturaleza jurídica de la Autoridad Nacional de Televisión.

20. Para dar respuesta a ese interrogante, la Sala (i) efectuará una breve reiteración de jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia; y (ii) analizará el cargo, con base en tales reglas.

### ***El principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia<sup>11</sup>***

21. La Corte Constitucional, con respecto al principio de unidad de materia, ha trazado desde el inicio de su jurisprudencia una posición que ha sido reiterada,<sup>12</sup> se ha mantenido continua<sup>13</sup> y es prolífica<sup>14</sup>.

22. Desde un inicio se ha resaltado que el principio se enmarca en el propósito constitucional de ‘racionalizar y tecnificar’ el proceso de deliberación y creación legislativa<sup>15</sup>. Mediante este principio, “[...] *el constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.*”<sup>16</sup>

23. En ese orden de ideas, una de las principales funciones del principio de unidad de materia es evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando. En otras palabras, que a los proyectos de ley que tramita el Congreso se les inserten normas ajenas a la cuestión tratada, lo cual ha dado lugar a la popular metáfora de los ‘*micos legislativos*’.<sup>17</sup>

24. La jurisprudencia ha precisado que la aplicación del principio de unidad de materia no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente

<sup>11</sup> En este acápite se reitera lo expuesto en la sentencia C-006 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa).

<sup>12</sup> La posición fijada por la Corte ha sido seguida en casos posteriores que plantean el mismo problema jurídico.

<sup>13</sup> La posición de la Corte en la materia no ha tenido variaciones significativas o trascendentales.

<sup>14</sup> Han sido muchas las ocasiones en que la jurisprudencia constitucional se ha manifestado sobre la cuestión. Aunque se han presentado discrepancias, estas no han versado sobre cuáles son los criterios para establecer si se violó el principio de unidad de materia, sino sobre el grado de intensidad con el que se debían aplicar tales criterios en el caso concreto, o sobre el marco teórico y conceptual en el que se enmarca dicho principio constitucional.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso se decidió, entre otras cosas, que el Reglamento del Congreso era inconstitucional al establecer la posibilidad de que existieran proyectos de ley que se ocuparan de diferentes materias.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-995 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño). En este caso se reiteró la jurisprudencia constitucional fijada en sentencias tales como la C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero, SV Jorge Arango Mejía, AV Hernando Herrera Vergara) y C-501 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil).

<sup>17</sup> Esta expresión ya había sido usada en el pasado; en la sentencia C-523 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) se dijo que la intención del artículo 158 “[...] es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como ‘micos’, término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular.” En la sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas; SV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Rodrigo Escobar Gil), por ejemplo, se dijo respecto a la aprobación de una norma lo siguiente: “[...] no se incurrió en ningún vicio de procedimiento, por cuanto si bien la comisión de conciliación propuso un texto nuevo que hoy corresponde al del párrafo del artículo 124 del Código Penal, dicho texto no resultó novedoso ni ajeno a la temática sobre la cual se debía conciliar y por ello el párrafo en cuestión no constituye uno de aquellos denominados ‘mico legislativo’, por lo que con la aprobación de dicho artículo no se vio “*afectada materialmente la función legislativa*” ni se desconoció “*el principio de consecutividad temporal y lógica de los proyectos de ley*” ni “*el principio democrático*”, tal como se afirma en la demanda, por lo que la Corte decidirá declararlo ajustado al Estatuto Superior.”

la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo.<sup>18</sup>

25. En tal medida, por ejemplo se ha advertido que la noción de ‘materia’ que usa la Constitución es amplia, por lo cual permite que una misma materia esté comprendida por variados asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática.<sup>19</sup> Por tanto, se planteó desde un inicio de la jurisprudencia que para la “[...] ruptura de la unidad de materia se requiere que la norma impugnada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia dominante del cuerpo legal al cual ella está integrada”.<sup>20</sup> En tal sentido, ha advertido que entre una norma legal y la materia de la cual trata la ley de la cual forma parte existe un vínculo razonable y objetivo cuando “[...] sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática ni (iv) sistémica con la materia dominante de la misma.”<sup>21</sup>

26. De acuerdo con la sentencia C-400 de 2010<sup>22</sup>, la conexidad temática “puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una conexión objetiva y razonable

La conexidad causal, hace referencia a “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.

La conexidad teleológica se refiere a la existencia de una comunidad de fines entre la ley y cada una de las normas que contiene, siguiendo el mismo fallo, “consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse

<sup>18</sup> En la sentencia C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se dijo al respecto: “La interpretación del principio de *unidad de materia* no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el *principio democrático*, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”

<sup>19</sup> En la sentencia C-025 de 1993 se dijo al respecto: “Anótase que el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.”

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). En este caso se decidió, entre otras cosas, que incluir el régimen de concesiones y licencias de los servicios postales (artículo 37) dentro de Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) no viola el principio de unidad de materia, “[...] por cuanto las normas impugnadas regulan formas de contratación administrativa, que es el tema general de la Ley 80 de 1993”.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Esta posición ha sido reiterada en múltiples ocasiones, entre ellas las sentencias C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-006 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>22</sup> MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



*a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.*

Finalmente, en la sentencia que se viene citando (C-400 de 2010), se explicó que la conexidad sistemática *“puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.*

27. En relación con el control de constitucional de normas derogatorias, a la luz del principio de unidad de materia, esta Corporación, en jurisprudencia constante, ha precisado:

“Cuando se trata de analizar si la derogación expresa de normas legales vulnera o no dicho principio, la Corte debe en primer término determinar cuál es el contenido del precepto que es objeto de derogación, luego precisar cuál es el tema dominante regulado en la ley que consagra la derogatoria, y finalmente, deducir si entre el contenido genérico de la ley derogatoria y la norma derogada existe conexidad. Esta corporación en reciente sentencia<sup>18</sup> señaló al respecto que el análisis constitucional en estos casos “no se circunscribe a la mecánica verificación de si los artículos derogados estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, pues es preciso establecer si esas derogatorias constituyen desarrollo de las **unidades temáticas** sobre las que versaron los debates.”

En el caso bajo examen se tiene, tal como se dejó anotado en el acápite anterior, que desde que se inició el trámite del proyecto de ley en el Congreso se debatió el tema del impuesto a los vehículos automotores, tocando entre otros puntos, lo relativo a la declaración, recaudo y pago del mismo, la distribución del recaudo, la deducción de impuestos pagados, la internación de vehículos y el impuesto de tales automotores, la autorización al Ministerio de Transporte para fijar los avalúos de los automotores, la base gravable para los vehículos que circulan por primera vez o son importados directamente por el usuario, propietario o poseedor. Entonces, si la norma derogada regulaba la calcomanía que debían portar los vehículos automotores para demostrar el pago del impuesto correspondiente, cómo afirmar válidamente que ello no guarda ninguna relación con el tema tributario consagrado en la ley parcialmente demandada, y más específicamente, con la declaración, recaudo y pago del impuesto de vehículos automotores.”<sup>23</sup>

30. Para terminar, se insiste en que “[...] una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), sólo ‘cuando existe absoluta falta de conexión’ entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la

<sup>23</sup> Se trata de consideraciones establecidas desde la sentencia C-950 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño), y reiteradas, entre otras, en las sentencias C-706 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-214 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis) y C-015 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo).

que se encuentre consignada.”<sup>24</sup> Es decir, no se exige un tipo de conexidad estrecha o directa, lo que se prohíbe es que tal relación no exista.<sup>25</sup> Los casos en los cuales la Corte Constitucional ha considerado violado el principio de unidad de materia demuestran la deferencia con el legislador en su aplicación. En efecto, sólo en casos en los cuales la norma claramente carece de relación con la materia de la ley se ha declarado su inconstitucionalidad.

31. En esa dirección, por ejemplo, la Corte ha sostenido que el legislador vulnera el principio de unidad de materia cuando se introduce una norma que deroga una Ley que provee la financiación de las centrales eléctricas del Cauca, en una ley dedicada a las zonas francas<sup>26</sup> o una norma que se ocupa de establecer un proceso judicial para recuperar el lucro cesante establecido por la Contralorías en los juicios de responsabilidad fiscal, en una ley que regula la acción de repetición.<sup>27</sup> En este tipo de situaciones, ha reiterado la Corte, “[...]”

<sup>24</sup> Así lo señaló la sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), caso en el que se estudió el cargo por unidad de materia en el contexto de una legislación portuaria. En esa oportunidad la Corte reiteró, entre otras, la sentencia C-352 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra; SV Eduardo Cifuentes y Antonio Barrera Carbonell), caso en que se decidió que no violaba el principio de unidad de materia una ley que se ocupaba de la creación de ECOGAS, Empresa Comercial e Industrial del Estado, al incorporar materias relacionadas con la creación del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, del Instituto de Capacitación e Investigación de Casanare, del Viceministerio de Hidrocarburos, del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, del Fondo Especial para la promoción y financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural y con el establecimiento de un impuesto para financiar el Fondo mencionado.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto se dijo lo siguiente: “[...] para respetar el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. [...]”

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Alvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto). En este caso la Corte consideró lo siguiente: “Ahora bien en el presente caso la Corte constata que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 ‘*por la cual se pravee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca, y se dictan otras disposiciones*’-que tenía por objeto, como se ha visto, establecer un impuesto sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales-, difícilmente puede entenderse relacionada con una estrategia de reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional. Estrategia motivada como se señaló por la necesidad de hacer más competitivas las zonas francas y por el cumplimiento de compromisos adquiridos por Colombia en el marco de la OMC-dentro de los cuales, por lo demás, no figura la modificación de la tributación en relación con el departamento del Cauca. Evidentemente la relación que pudiera establecerse es en extremo lejana como para poder entender respetado en este caso el principio de unidad de materia.” La Ley 1004 de 2005, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones, se ocupa de definir las zonas francas (art. 1), establecer su finalidad (art. 2), sus usuarios (art. 3), las condiciones para la reglamentación gubernamental (art. 4) y una serie de cuestiones tributarias de tales zonas (arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12). El último artículo (13), se dedica a vigencias y derogaciones. El texto declarado inexecutable aparecía así: “*Artículo 13.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5º, 9º, y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 178 de 1959, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002.”

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-309 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño). Se dijo al respecto “[...] al contrastar la norma demandada con el núcleo temático de la Ley 678, se aprecia que en efecto aquella constituye un cuerpo extraño a la materia desarrollada en esta ley pues la sola circunstancia de corresponder a dos modalidades del *ius puniendi* del Estado, no son suficientes para superar válidamente el condicionamiento de unidad de materia legislativa fijado por la Carta Política. || Existen fundadas razones para llegar a esta conclusión. En primer lugar, son diferentes las modalidades de responsabilidad a que hacen referencia los artículos 90 y 268 numeral 5 de la Constitución Política. En un caso se trata de la responsabilidad patrimonial

*si bien no puede establecerse un control en extremo rígido de dicho principio, la Constitución no permite que el juez constitucional al realizar el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido<sup>28</sup>”.*

## **Análisis del cargo**

### **32. Ausencia de caducidad.**

La demandante indicó, en su escrito, que la posibilidad de demandar la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, por vicios de forma (o del trámite de formación del acto) no ha caducado, pues la Ley fue promulgada el 26 de diciembre de 2012 y la demanda de inconstitucionalidad fue radicada ante la Corte Constitucional el 13 de diciembre de 2013, dentro del año previsto por el artículo 242 (numeral 3º) de la Constitución Política.

Esta regla, sin embargo, no es aplicable para el cargo por violación al principio de unidad de materia, como se explicó en la sentencia C-640 de 2014, en los siguientes términos:

“En la demanda se planteó un cargo por violación del principio de unidad de materia (CP art 158). Aunque ningún interviniente lo planteó, la Corte considera necesario precisar que en este caso no es aplicable la caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta. Esta última norma establece que las acciones *“por vicios de forma”* caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Como el de unidad de materia no es un vicio de forma, sino de procedimiento con *“carácter sustancial”*,<sup>29</sup>

del Estado y de la acción de repetición en contra del agente que genera el daño antijurídico, y en el otro de la responsabilidad que se deduce de la gestión fiscal. [...] el Estado se ubica en posiciones diferentes en cada caso: en el primero, el Estado es el que responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, con la oportunidad para repetir contra el agente que éste haya actuado con dolo o culpa grave en la producción del daño, y en el segundo, el patrimonio del Estado es el que resulta afectado en ejercicio de la gestión fiscal a cargo de servidores públicos o de particulares. || En segundo lugar, la determinación de cada modalidad de responsabilidad se lleva a cabo a través de procesos de diferente naturaleza: uno judicial y otro administrativo. [...] || En tercer lugar, no hay conexidad teleológica, sistemática ni material entre la norma acusada y la Ley en la cual está circunscrita. En efecto, la finalidad de la Ley 678 es reglamentar la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, lo cual es un asunto distinto de la responsabilidad por la gestión fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal. Además, el contenido de la Ley 678 corresponde a su título, es decir a la acción de repetición y al llamamiento en garantía con fines de repetición, razón que convierte a la norma demandada en un asunto extraño al tema desarrollado en la ley 678. Tampoco hay conexidad temática del aparte demandado con el contenido del artículo 2 y del parágrafo 1 en el cual se inserta, pues mientras éstos últimos se refieren a la naturaleza, los destinatarios y la procedencia de la acción de repetición, aquel alude al procedimiento que se empleará para recuperar el lucro cesante determinado por los contralores en los fallos con responsabilidad fiscal. || Finalmente, el proyecto de ley fue estructurado, discutido y aprobado desde la óptica de la acción de repetición y no desde la perspectiva de la regulación de la gestión fiscal ni del proceso de responsabilidad fiscal.”

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>29</sup> Sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En ese caso la Corte declaró inconstitucionales algunos preceptos legales justamente por violar el principio de unidad de materia. Al definir el alcance y las características de este principio, la Corte sostuvo: “La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene

el cual además compromete la competencia del Congreso<sup>30</sup>, las acciones que planteen este cargo contra las leyes no caducan”.<sup>31</sup>

33. En consecuencia, la Sala procede a desarrollar el estudio de fondo del cargo.

***El Congreso de la República desconoció el principio de unidad de materia al derogar una norma que define la estructura de la autoridad nacional de la televisión, dentro de una ley por la cual se adopta una reforma tributaria.***

34. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada en esta oportunidad, el principio de unidad de materia preserva la transparencia y racionalidad del trámite legislativo, al ordenar que una ley se ocupe exclusivamente de un tema, evitando la incorporación de normas que no gocen de suficiente debate e ilustración en el seno del Congreso de la República, por ser ajenas a la materia que se pretende desarrollar y en torno a la que se desenvuelve la deliberación pública.

35. La Corte ha señalado que el principio se satisface si existe una relación *objetiva y razonable* entre la norma objeto de análisis y el tema principal de la ley que la contiene, lo que se evalúa mediante la existencia de conexiones *temáticas, sistemáticas, causales o teleológicas* o, dicho de otra manera, si mediante una confrontación entre la norma y la ley que la contiene, efectuada a partir de los distintos criterios de interpretación es posible hallar el vínculo mencionado. Además, la Corporación ha considerado que, dada la facultad de Congreso de efectuar *adiciones, modificaciones o supresiones en el curso del trámite*, como expresión del principio democrático, el análisis no debe ser

---

como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable”.

<sup>30</sup> Sentencia C-896 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo. Unánime). Sostuvo en ese caso que el de unidad de materia no es un vicio sujeto a caducidad por su naturaleza *“evidentemente competencial”*. Dijo: “La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la violación del principio de unidad de materia no se encuentra sometido al término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad. Por el contrario, en atención al tipo de examen que se realiza y a su carácter evidentemente competencial, la Corte ha señalado que se trata de un defecto que, por su naturaleza, puede ser planteado en cualquier momento”. Sentencia C-214 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis. AV Humberto Sierra Porto). Al declarar inexecutable una norma por violar la unidad de materia, lo caracterizó como un vicio con implicaciones materiales, que compromete la competencia: “La Corte ha señalado que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley”.

<sup>31</sup> Sentencia C-581 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla. AV Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos. SV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva). En ese caso los magistrados Jorge Ignacio Pretelt, Nilson Pinilla, Gabriel Eduardo Mendoza y Mauricio González no aclararon ni salvaron el voto en un contexto en el cual se planteaba un cargo de unidad de materia en una demanda presentada el 12 de diciembre de 2012, contra la Ley 1448 publicada en junio de 2011. Aunque había transcurrido más de un año, la Corte se pronunció de fondo sobre el punto sin aplicar la caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta. Sentencia C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero. AV Hernando Herreras Vergara. SV Jorge Arango Mejía). En ese proceso la acción se interpuso en 1995, contra una ley de 1992. La Corte declaró inexecutable la norma por violar el principio de unidad de materia. Esa jurisprudencia se reiteró recientemente en la sentencia C-386 de 2014 (MP Andrés Mutis Vanegas. AV Mauricio González Cuervo). La Corte indicó que un cargo por *“infracción al principio de unidad [de materia] en cuanto tal no está sujeto a la regla de caducidad de un año desde la promulgación de la ley”*. En esa ocasión, la acción pública fue interpuesta dentro del año siguiente a la publicación de la Ley demandada.

demasiado estricto y, en el plano específico de las normas derogatorias, ha indicado que el principio requiere también la identificación del contenido normativo derogado, dado que este define a su vez la materia de la norma derogatoria.

36. En el caso objeto de estudio, las posiciones de los intervinientes se dividen, a grandes rasgos, de la siguiente manera.

37. A favor de la exequibilidad de la norma, las intervenciones, la ANTV, la Dian, la Universidad Externado de Colombia y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal<sup>32</sup> plantean que (i) la conexión existe porque la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, incorpora normas *tributarias y presupuestales*, y el enunciado demandado se introdujo con el fin de solucionar un problema de naturaleza *presupuestal*, como se demuestra en la exposición de la propuesta aditiva efectuada por dos Representantes y avalada por el Ministro de Hacienda, posición que caracteriza los conceptos de la Dian y la ANTV; (ii) el vínculo material se comprueba porque la Ley 1607 de 2012, si bien es una reforma tributaria, también incorpora *otras disposiciones*, como se evidencia de la lectura de su título (este argumento corresponde a la Universidad Externado de Colombia); y (iii) la relación entre la norma demandada y la ley que la contiene se evidencia en que el párrafo derogado del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012 definía la naturaleza jurídica y el régimen legal de la ANTV, entre otros aspectos, en materia *tributaria*, de manera que existiría una conexión al menos parcial (razonamiento expuesto por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal).

38. Con el propósito de demostrar la inexequibilidad del aparte normativo objeto de control, se pronuncian la accionante, el Procurador General de la Nación y, parcialmente, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal. En lo esencial, su argumentación coincide en señalar que no puede hablarse de conexión alguna entre una ley por la cual se establece una reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) y una que tiene que ver con la estructura del Estado en materia de televisión (Ley 1507 de 2012). Además, el concepto del Ministerio Público resalta que lo expuesto en la Plenaria de Cámara de Representantes en la que se propuso la adición hace evidente la ausencia de conexidad, pues los proponentes y el Ministerio de Hacienda fueron explícitos en señalar que pretendían resolver un problema presupuestal de la ANTV.

39. Para la Sala, en esta oportunidad es claro que existe una violación del principio de unidad de materia, pues no existe conexión objetiva o razonable entre el enunciado demandado y la ley que lo contiene, como puede

---

<sup>32</sup> El caso del Instituto es distinto al de los demás intervinientes, pues plantea que resultaba válida la decisión legislativa de derogar el párrafo 1° del artículo 2° de la Ley 1507 de 2012, salvo la palabra “tributario”, contenida en esa disposición, pues solo esa palabra guarda unidad temática con la Ley 1607 de 2012.

comprobarse a partir del análisis sobre la existencia de vínculos *temáticos, causales, teleológicos y sistemáticos* entre una y otra.

### **Conexidad temática.**

40. El criterio de conexidad temática lleva a verificar si la materia que desarrolla la norma demandada es asimilable al contenido de la ley en que se encuentra. Además, en este caso, como la demanda se dirige contra una norma derogatoria, debe tenerse en cuenta que su contenido va ligado directamente al de la disposición derogada, como lo ha explicado en otras oportunidades esta Corporación (ver, *supra*, el principio de unidad de materia).

41. La Ley 1607 de 2012 versa sobre temas tributarios. El título de la ley expresamente lo indica, pues señala que a través de esa regulación legislativa “*por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*”, y una revisión del contenido de la ley demuestra que esta concentra un amplio conjunto de normas sobre los impuestos a la renta de personas naturales y sociedades; el IVA (bienes gravados, bienes excluidos y tarifas); el impuesto al consumo, y el impuesto a la renta para la equidad. Además, la ley establece el manejo tributario de determinadas operaciones financieras, y plantea normas sobre las contribuciones parafiscales a cargo de los empleadores. No cabe duda entonces de que posee un eje temático claro y definido.

42. La ley no define temas presupuestales, como lo plantea la intervención de la ANTV para negar la violación del principio de unidad de materia. Cuando esta ley (1607 de 2012) se refiere a conceptos que pueden guardar alguna relación con el presupuesto, como los de *utilidades y patrimonio*; cuando trata asuntos como asociados a las escisiones y reestructuraciones de sociedades, o cuando alude a ciertas operaciones financieras, lo hace exclusivamente para establecer el tratamiento impositivo que el Legislador considera pertinente en tales escenarios.

43. Además, es imprescindible indicar que el uso de la expresión “*y se dictan otras disposiciones*” no modifica en nada esta conclusión pues, como la Corte lo ha explicado, esta fórmula, incorporada al título de muchas leyes, no puede llevar a la desaparición de la fuerza normativa y el efecto útil del artículo 158 de la Carta Política, permitiendo que, bajo la categoría de *otras disposiciones*, ingresen a un proyecto de ley todo tipo de normas, ajenas al objeto central de la regulación.

44. En tal sentido, en la sentencia C-460 de 2004<sup>33</sup> la Corporación sostuvo que, cuando el Legislador utiliza esa expresión, debe entenderse que las *otras disposiciones* guardan relación con la materia (o las materias) dominante de la Ley. Esta precisión permite descartar entonces uno de los argumentos expuestos

<sup>33</sup> MP Alfredo Beltrán Sierra. SV Manuel José Cepeda Espinosa.

a favor de la existencia de una conexión objetiva y razonable entre al artículo 198, parcialmente demandado, y la Ley que lo contiene. Dicho de forma concisa, la expresión “*se dictan otras disposiciones*” no justifica ni valida el desconocimiento del principio de unidad de materia.

45. Ahora bien, en relación con el tema de que trata el enunciado normativo demandado, lo primero que debe observarse es que hace parte de las *derogatorias* de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. En consecuencia, y según se explicó previamente, la determinación del tema que regula requiere consultar también el sentido de la norma derogada.

46. La norma derogada está contenida en el párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012. Esta ley, como se ha explicado, estableció normas de reparto de competencias en materia televisiva, a raíz de la decisión del Constituyente derivado en el sentido de eliminar la Comisión Nacional de Televisión de la parte orgánica de la Carta Política.

Como la definición del tema que aborda una norma derogatoria, para efectos de la revisión del cargo por unidad de materia, se encuentra ligada al tema de la norma derogada, puede concluirse que, en esta oportunidad, el enunciado cuestionado (norma derogatoria bajo revisión) tiene como asunto central la definición de la estructura pública relacionada con la prestación del servicio de televisión y, concretamente, la naturaleza jurídica de la Autoridad Nacional de Televisión. Resulta evidente, entonces, que no se trata de una norma propia de un régimen o reforma tributaria.

47. Es cierto, como lo indica el Instituto Colombiano de Derecho Procesal que su naturaleza jurídica define también su régimen legal y, como corolario, las normas que la rigen en materia de *actos, contratos, funcionarios, presupuesto, impuestos y sistemas de controles*. Pero la eventual modificación del régimen tributario de la ANTV sería simplemente una consecuencia (apenas eventual) de la modificación de su naturaleza jurídica.

En el contexto en el que fue definida esa estructura, esto es, a raíz del Acto Legislativo 02 de 2011, que eliminó la Comisión Nacional de Televisión y dejó en manos del Congreso de la República la definición de la institucionalidad en torno a ese servicio, no puede concluirse nada distinto a que el *tema* de la norma derogada es, precisamente, uno relacionado con la estructura del Estado en un área muy específica, y no uno de tributación. Para confirmar esta posición, resulta pertinente observar el artículo en que se haya el párrafo derogado, pues la mirada de la norma en su contexto permite comprender con mayor claridad su naturaleza, sentido y contenido:

**“ARTÍCULO 2º (Ley 1507 de 2012). 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.** (Parágrafo derogado por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, objeto de análisis en esta providencia): 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 del orden nacional, salvo lo previsto en la presente ley”.

48. Cabe indicar, además de lo expuesto, que la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, no se ocupa del universo de temas tributarios, sino de unos impuestos específicos, y del tratamiento impositivo de determinadas operaciones financieras. En consecuencia, no basta con que en la disposición derogada se lea la palabra “tributario” para suponer que ese es un tema que podía incorporarse a la reforma tributaria efectuada mediante la Ley 1607 de 2012, aspecto que se explicará de forma más amplia al momento de analizar la conexión sistemática.

#### ***Conexiones causal y teleológica.***

49. En el ámbito del principio de unidad de materia, la conexión *causal* hace referencia a la existencia de un vínculo en los motivos o razones que dan origen



a la ley, mientras que la *teleológica* se orienta a establecer una identidad de finalidades.

50. Ahora bien, usualmente, los motivos que dan origen a la ley definen sus finalidades. Los primeros son los hechos que llevan al Legislador a dictar una regulación determinada, mientras que los segundos pueden definirse como los *estados de cosas* a los que pretende se pretende arribar con la decisión normativa. Por ese motivo, la Sala analizará ambos aspectos de forma conjunta.

51. Las razones que se adujeron en la exposición de motivos, así como en cada una de las proposiciones del trámite para la adopción de la Ley 1607 de 2012 hacían referencia a un sistema tributario altamente inequitativo, generador de desigualdades sociales, e inadecuado para el fomento del empleo. Estos hechos fueron, precisamente, los que definieron los ejes temáticos a ser desarrollados por la Ley, y la preponderancia que le otorgó el Congreso de la República a los impuestos a la renta, el IVA, el consumo y la renta para la equidad (CREE). Además, adujo el Gobierno Nacional en el proyecto inicialmente presentado al Congreso de la República, que existía un clima económico favorable para la iniciativa<sup>34</sup>.

Esos hechos definieron entonces los propósitos o los estados de cosas que el Legislador persiguió mediante la reforma tributaria contenida en la Ley 1607 de 2012: la generación de empleo y la reducción de la desigualdad social<sup>35</sup>.

52. La razón que motivó la propuesta de adición del artículo de derogatorias con el enunciado cuestionado es muy distinta. Según transcripción previamente realizada de la sesión extraordinaria de Plenaria de la Cámara, de 19 de diciembre de 2012, en la que se acogió la incorporación del aparte que se estudia, la Autoridad Nacional de Televisión posee (en concepto del Gobierno Nacional y los proponentes) un problema presupuestal, pues en la Ley 1507 de

<sup>34</sup> Proyecto de Ley 134 (Senado) y 166 (Cámara). Exposición de motivos, publicada en la Gaceta del Congreso 666 de 2012: *"El proyecto de reforma se presenta en un contexto favorable, en el que la economía nacional crece a una tasa saludable y la inversión llega a niveles máximos históricos. El país ha sido destacada por las agencias calificadoras de riesgo por un manejo fiscal y monetario prudente y por sus favorables perspectivas de crecimiento, mientras la economía mundial sufre las efectos de la crisis de la zona Euro. El recaudo por su parte también ha exhibido un comportamiento positivo, con tasas de crecimiento promedio del 22% desde 2010, en buena parte gracias a los esfuerzos institucionales en mejorar la fiscalización y la eficiencia en el recaudo. Estas condiciones permiten que el proyecto no tenga objetivos de recaudo sino corregir inequidades en la actual estructura tributaria que han afectado negativamente a la clase trabajadora.*

*En Colombia persisten altos niveles de desigualdad, informalidad y desempleo que constituyen importantes barreras al desarrollo, algunas de ellas causadas, por lo menos parcialmente, por factores asociados al sistema tributario. Por ejemplo, la estructura tributaria grava proporcionalmente más a asalariados de bajas en ingresos en comparación con personas naturales de ingresos altos. Igualmente preocupantes son las crecientes tasas de informalidad del mercado laboral colombiano que reflejan los altos costos asociados a la contratación de trabajadores bajo las condiciones establecidas en la ley vigente. El alto grado de informalidad contribuye a perpetuar las condiciones de desigualdad que, contrario a lo ocurrido en otros países de América Latina, no han registrado una tendencia a la baja en los últimos años".*

<sup>35</sup> "El presente proyecto de reforma tributaria que se presenta al honorable Congreso de la República, tiene como principal objetivo la generación de empleo y la reducción de la desigualdad. Para ello, esta propuesta busca mejorar la distribución de la carga tributaria, favoreciendo a los colombianos de menores ingresos, y facilitar la inclusión de la población más vulnerable a la economía formal. También mejora la competitividad de nuestras empresas, especialmente aquellas que utilizan intensivamente la mano de obra, para que continúen creando empleo". Ibidem.

2012 no se previó su autonomía en ese ámbito, de manera que la definición de su presupuesto permanece ligada a la Ley general de presupuesto. La finalidad, obviamente, era solucionar ese inconveniente, mediante la modificación de la naturaleza jurídica de la autoridad televisiva.

53. Así las cosas, tenemos de un lado, el fomento del empleo y la disminución de la inequidad social; y, de otro lado, la autonomía del ente encargado del manejo de la televisión pública. No puede percibirse de ninguna manera una conexión entre una y otra regulación. En el análisis causal y teleológico, entonces, no solo se evidencia la ausencia de conexidad, sino una abierta desconexión entre el aparte demandado y la ley que lo contiene.

### *Conexión sistemática.*

54. En relación con la conexión sistemática, la Sala reitera que la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, desarrolla una amplia regulación tributaria (modificación, creación o adición de normas impositivas). Esta regulación, sin embargo, no abarca todo el universo de los temas tributarios, sino que se concentra en la definición de reglas que, en concepto del Legislador, deberían convertirse en incentivos para la creación de empleo, o bien, en controles a la inequidad social.

55. En ese orden de ideas, el Congreso de la República se concentró en el tratamiento de cuatro tipos de impuestos. Además de ello, planteó algunas reglas relacionadas con las contribuciones parafiscales a cargo de los empleadores y definió el manejo tributario de determinadas operaciones financieras.

De manera más amplia, el texto finalmente aprobado se divide entonces en diez capítulos. El primero se relaciona principalmente con la definición del impuesto de renta para personas naturales; el segundo hace referencia al impuesto de renta para la equidad; el tercero prevé disposiciones sobre el IVA; el quinto establece asuntos relacionados con las ganancias ocasionales; el sexto, normas antievasión; el séptimo, disposiciones relativas al tratamiento tributario de algunas operaciones financieras; el octavo, las sanciones y el procedimiento a aplicar para su imposición; el noveno, disposiciones especiales para exenciones a la prestación de determinados servicios en el archipiélago de San Andrés y Providencia; y el décimo, disposiciones generales.

Tales capítulos se caracterizan indiscutiblemente por ser su contenido tributario. Los ejes en torno a los que giró la discusión legislativa que dio origen a la Ley 1607 de 2012 están entonces plenamente definidos en torno a cuatro impuestos principales, sin perjuicio de la existencia de otros asuntos, siempre de carácter tributario. Acápites como el de las disposiciones financieras hace referencia explícitamente a la forma en que se gravan tales operaciones, mientras que la existencia de un capítulo especial para San Andrés y Providencia obedece a

motivos políticos ampliamente conocidos, pero también se concentran en exenciones tributarias concretas.

Y, desde el punto de vista de lo que *no se ocupa la ley*, es apenas evidente que a ella no atañe la definición de la estructura orgánica del Estado, o la creación, eliminación y transformación de entes públicos.

57. En contraste con lo expuesto, el artículo derogado hace parte de una norma que distribuye competencias en materia de televisión, y se explica a partir de la reforma constitucional que eliminó la Comisión Nacional de Televisión y ordenó al Legislador distribuir las materias que previamente se hallaban exclusivamente en cabeza de ese órgano<sup>36</sup>. La Ley 1507 de 2012 se concentra así en la definición de una institución estatal, y el artículo derogado es una norma básica de esa infraestructura.

58. Desde la perspectiva sistemática puede decirse, de conformidad con el análisis recién efectuado, que la norma derogada no es de carácter tributario y, menos aún, tiene que ver con alguno de los tributos definidos, adicionados o modificados por medio de la Ley 1607 de 2012, y que la norma derogatoria no es orgánica o destinada a la definición o modificación de la estructura del Estado, mucho menos, en un tema específico como la televisión.

59. Así las cosas, se concluye que la disposición derogatoria demandada decidió excluir del orden jurídico un contenido normativo que hace parte de una estructura compleja en el diseño institucional de la prestación del servicio público de televisión. La ausencia de conexión es evidente, tal como lo propone la demandante, lo señalan algunos intervinientes, y lo destaca el Procurador General de la Nación. En consecuencia, la Sala declarará la inexecutable del enunciado demandado.

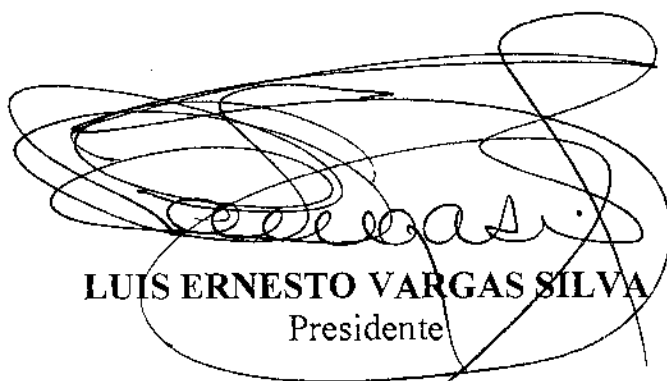
<sup>36</sup> Así, el artículo primero de la Ley 1507 define su objeto de la siguiente forma: “**ARTÍCULO 1o. OBJETO, FINALIDAD Y ALCANCE DE LA LEY.** En cumplimiento de lo ordenado por el artículo tercero del Acto Legislativo número 02 de 2011, la presente ley teniendo en cuenta que la televisión es un servicio público de competencia de la Nación en el que se encuentran comprendidos derechos y libertades de las personas involucradas en el servicio de televisión, el interés general, el principio de legalidad, el cumplimiento de los fines y deberes estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de los contenidos y demás preceptos del ordenamiento jurídico, define la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión y adopta las medidas pertinentes para su cabal cumplimiento, en concordancia con las funciones previstas en las Leyes 182 de 1995, 1341 de 2009 y el Decreto-ley 4169 de 2011”. Los demás artículos abordan asuntos como la creación, naturaleza, objeto y funciones de la ANTV (arts. 2-3), la composición de su Junta nacional de TV (artículo 4º); los requisitos para ser elegido en la Junta (artículo 5º); las funciones de la junta (artículo 6º), el cargo de Director de la ANTV (artículo 7º), el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para ser elegido como miembro de la Junta (artículo 8º y 9º); la distribución de competencias en política pública (artículo 10º), las normas sobre control y vigilancia (artículo 11 y 12); define las prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales (artículo 13), las reglas sobre otorgamiento de concesiones (artículo 14); disposiciones sobre el espectro electromagnético (artículo 15), la definición del Fondo para el desarrollo de contenidos (artículo 16), la transferencia del patrimonio de la CNTV (artículo 17), la distribución de los recursos del citado Fondo (artículo 18) y, como disposiciones finales, normas sobre el pasivo pensional de los ex trabajadores de Inravisión (19), las reglas relativas a la liquidación de la CNTV (artículo 20), la transferencia residual de funciones, de la CNTV a la ANTV, y las reglas sobre vigencia y derogatorias (artículo 23).

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**Primero.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “el párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1507 de 2012”, contenida en el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012.

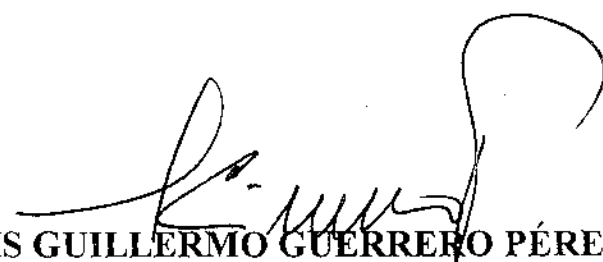


**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Presidente

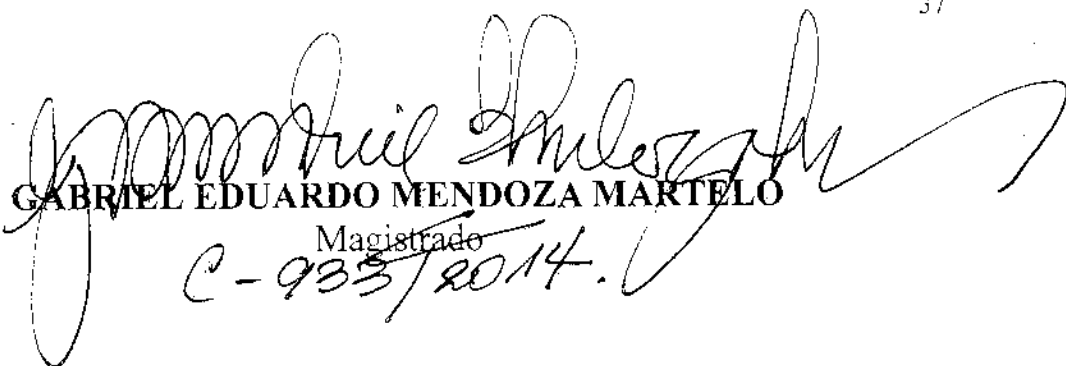


**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Magistrada

*Ausente con excusa*  
**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**  
Magistrado



**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Magistrado

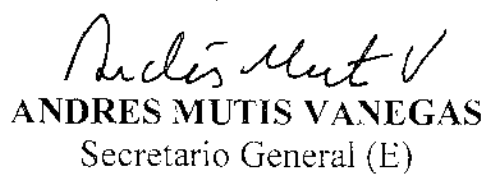
  
**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**  
Magistrado  
C-933/2014.

  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Magistrada

  
**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**  
Magistrado

**Ausente con excusa**  
**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**  
Magistrado

  
**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
Magistrada

  
**ANDRES MUTIS VANEGAS**  
Secretario General (E)