



## Sentencia 058 de 2002 Corte Constitucional

SENTENCIA C-058 DE 2002

Referencia: expediente D-3548

PROYECTO DE LEY- No retiro de iniciativa gubernamental para inclusión de pliego de modificaciones

PROYECTO DE LEY- Permiso de retiro por actor de iniciativa no congresional

PROYECTO DE LEY- Proposición de modificaciones por autor

PROYECTO DE LEY DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL- Tiempo de presentación de modificaciones, supresiones y adiciones

PROYECTO DE LEY- Conocimiento oportuno de modificación

PROYECTO DE LEY- Casos de retiro para inclusión de modificación

PRINCIPIO DE IDENTIDAD DE PROYECTO DE LEY- Trámite de iniciativa

PROYECTO DE LEY- Permanencia de propuesta inicial con modificaciones en primer debate

PROYECTO DE LEY- No retiro del presentado inicialmente por el Gobierno para inclusión de pliego de modificaciones

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA- Inicia trámite en Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA- Evento de no inicio de trámite en Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA- Trámite de urgencia/PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA- Sesión conjunta por solicitud del Gobierno

DERECHOS ADQUIRIDOS- Efectos retroactivos de la ley

DERECHOS ADQUIRIDOS- Alcance

Los derechos adquiridos que garantiza el artículo 58 constitucional, son aquellas situaciones concretas consolidadas en vigencia de la ley que es interpretada, reformada o derogada por la subsiguiente, en ejercicio de la cláusula general de competencia asignada al Congreso de la República. De manera que no todas las situaciones generadas en vigencia de la antigua disposición deben mantenerse de cara a la nueva, porque de ser así no tendrían objeto tales facultades y el ordenamiento no podría responder a las necesidades cambiantes de una sociedad en permanente transformación.

DERECHOS ADQUIRIDOS EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS- No afectación

TRANSAZION COMERCIAL- Dinero plástico/NEGOCIO JURIDICO- Consecución de fines de interés general

DERECHOS ADQUIRIDOS- Ceden frente a intereses públicos o sociales

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS- Valor no hace parte de base para comisiones por utilización de tarjetas débito y crédito

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS- Agentes de retención

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS- Entidad emisora de tarjetas pueden exigir que beneficiados liquiden comisiones por operaciones anteriores

Ver art. 25, numeral 5, Ley 633 de 2000, Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-314 de 2004

Referencia: expediente D-3548

Demandas de inconstitucionalidad contra el numeral 5 (parcial) del artículo 25 de la Ley 633 de 2000.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero del año dos mil dos (2002).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

Actor: José Miguel Calderón López

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Miguel Calderón López demandó el numeral 5 (parcial) del artículo 25 de la Ley 633 de 2000 " *Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.*"

Mediante auto del 1º de junio del presente año el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, ordenó fijarla en lista, dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de su competencia, ordenó comunicar su iniciación al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como también a los Ministros de Justicia y del Derecho, de Desarrollo Económico, de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Bancaria, a la Académica Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a fin de que de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

**II. NORMA DEMANDADA**

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 44.275 del viernes 29 de diciembre de 2000 y se subraya lo demandado.

**"LEY 633 DE 2000**

(diciembre 29)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO III

Impuesto sobre las ventas

Artículo 25. Agentes de retención en el Impuesto sobre las Ventas. Modifícase el párrafo, adiciónase un numeral y un párrafo al artículo 437-2 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

5. Las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito y sus asociaciones, en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a las personas o establecimientos afiliados. El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito.

Cuando los pagos o abonos en cuenta en favor de las personas o establecimientos afiliados a los sistemas de tarjetas de crédito o débito, se realicen por intermedio de las entidades adquirentes o pagadoras, la retención en la fuente deberá ser practicada por dichas entidades.

Parágrafo 1º. La venta de bienes o prestación de servicios que se realicen entre agentes de retención del impuesto sobre las ventas de que tratan los numerales 1, 2 y 5 de este artículo no se regirá por lo previsto en este artículo.

Parágrafo 2º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá mediante resolución retirar la calidad de agente de retención del impuesto sobre las ventas a los Grandes Contribuyentes que se encuentren en concordato, liquidación obligatoria, toma de posesión o en negociación de acuerdo de reestructuración, sin afectar por ello su calidad de gran contribuyente".

**III. DEMANDA**

El actor señala que la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*" contenida en el numeral 5º del artículo 25 de la ley 633 de 2000, quebranta los artículos 58, 151, 154 y 158 de la Constitución Política, por las razones que a continuación se sintetizan:

Sostiene que al modificar el monto sobre el cual se deben liquidar las comisiones a que tienen derecho los "(..) establecimientos emisores de las tarjetas de débito y crédito" la disposición acusada quebranta los derechos adquiridos por los establecimientos en mención, en cuanto éstos

tienen acordado que los establecimientos comerciales deben pagar una comisión sobre valor total de la operación.

En ese orden de ideas, asegura que como el artículo 38 de la Ley 157 de 1887 dispone que "*en todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes a tiempo de su celebración*" el aparte en estudio no puede regular la determinación de las comisiones que los establecimientos emisores tienen derecho a recibir por causa de los contratos que se encontraban vigentes cuando la disposición acusada fue expedida -cita un aparte de la sentencia C-147 de 1997-.

Agrega que la expresión en estudio quebranta el artículo 151 constitucional. Para el efecto compara el trámite dado al Proyecto de Ley 072 2000 Cámara "por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", con las previsiones de los artículos 155 y 160 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 - relativas al trámite que deben seguir las enmiendas y las modificaciones que se introducen en los proyectos en curso -, y encuentra que el artículo 16 del proyecto inicial -artículo 25 de la Ley 633- incluía un parágrafo al artículo 437-2 del Estatuto Tributario, y que el Ministerio de Hacienda, antes del primer debate, le adicionó a tal parágrafo el numeral que contiene la expresión acusada.

Por lo anterior concluye que, como el proyecto en mención no fue retirado y vuelto a presentar como uno solo sino que fue adicionado, se desconocieron los principios democráticos, de publicidad y de transparencia, que deben acompañar a los proyectos de ley desde el mismo momento de su presentación, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer en torno de la actividad legislativa el control que una democracia participativa demanda.

Indica que una vez repartido el proyecto por el presidente de la corporación a la comisión respectiva la iniciativa solo puede ser modificada "(...)en el marco de la Comisión Constitucional Respectiva (...)hasta el cierre de la discusión", porque si se permite modificar la iniciativa en el lapso que transcurre entre la presentación de la ponencia y la iniciación del debate en la comisión, se puede "*falsear*" el estudio del proyecto, como quiera que los ponentes tienen entre cinco y quince días para presentar el informe y si la iniciativa llega a ser variada su informe no puede reflejar la realidad misma de la iniciativa. Explica que si el autor desea modificar o enmendar el proyecto presentado, antes del debate que éste debe surtir en la comisión, le corresponde retirarlo, y volverlo a presentar, si así lo desea con las enmiendas o modificaciones que considere del caso - Ley 5<sup>a</sup> artículos 155 y 160-.

Agrega que de permitirse la variación de la iniciativa antes del debate, no se podría aplicar el numeral 3 de la Ley 5<sup>a</sup> sobre votaciones y proposiciones, en la medida que no sería posible tener a la iniciativa como proposición original, por haber sido modificada o variada por su mismo autor.

También indica que la posibilidad en comento, podría constituirse en "*puerta abierta para hacer nugatoria el derecho parlamentario a introducir modificaciones a las iniciativas gubernamentales*", dado que si el Gobierno presenta una iniciativa y luego la modifica antes del debate, la comisión solo podría plantear "*una nueva y última modificación*".

De otra parte, sostiene que el aparte acusado quebranta el artículo 154 de la Constitución Política, toda vez que esta disposición "*restableció (...) la [t]radición que rigió en Colombia hasta 1968 (...)*", acorde con una "*vieja tradición del derecho público occidental que se inició en Inglaterra, sobre el entendido de que la única manera de darle legitimidad al límite sobre el derecho a la propiedad que significa el tributo, es a través de la competencia que se otorga a la más representativa y popular de las cámaras congresionales (sic), para darle origen a cualquier proyecto de ley de naturaleza fiscal.*".

Y la expresión acusada, como parte de una iniciativa gubernamental en materia tributaria, fue debatida en sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara, procedimiento que hizo nugatoria la prevalencia que el artículo constitucional en cita reconoce a la Cámara de Representantes, para conocer y debatir ésta clase de proyectos, en razón de que cuando sesionan las comisiones conjuntamente i)"(..) si la Cámara de Representantes opta por dar aprobación a una iniciativa fiscal y la comisión del Senado la niega, la propuesta aprobada por la Cámara no podría seguir su segundo debate en la plenaria correspondiente (...)", ii) "(..) los representantes están obligados a ceder sus criterios o al menos a compartirlos con el Senado (...)", iii) [p]uede ocurrir (...) que la Plenaria de la Cámara pierda su poder de privilegio en el trámite, impidiéndosele modificar el proyecto evacuado en primer debate en sesiones conjuntas, cuando la comisión constitucional permanente del Senado ha negado el mismo tema o iniciativa"- artículos 171, 173, 177 y 178 C.P. Ley 5<sup>a</sup> de 1992-.

Arguye que la expresión acusada, en cuanto regula aspectos relativos a los rubros que se deben incluir en la liquidación de las comisiones que perciben las entidades emisores de tarjetas de débito y crédito, quebranta el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 constitucional, de conformidad con el cual una ley que tiene por objeto materias tributarias, el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y el fortalecimiento de la Rama Judicial, no puede interferir en un contrato de derecho privado, regulado en el Código de Comercio, desarrollado bajo el marco de la autonomía de la voluntad privada, de modo que las partes pueden pactar libremente la remuneración.

Por lo anterior sostiene que resulta evidente la falta de conexidad entre la norma acusada, el enunciado de ley y su contenido, pues la Ley 633 se enuncia como una normativa fiscal, pero la expresión demandada, contenida en el artículo 25 de la disposición, se inmiscuye en asuntos de derecho privado.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La doctora Edna Patricia Díaz Martín, funcionaria de la Oficina Nacional de Normativa y Doctrina de la U.E.A Dirección de Impuestos y Aduanas

Nacionales, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso de la referencia, oponiéndose a las pretensiones del actor.

En primer término solicita a la Corporación desestimar el cargo que el actor formula contra el aparte "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenido en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633, por quebrantar el artículo 151 constitucional, aduciendo que fue estructurado por vía indirecta.

Acepta que el artículo 25 de la Ley 633, y por ende la expresión acusada, no fueron incluidas dentro del texto inicial que el Gobierno sometió a consideración del Congreso, pero asegura que hizo parte de una serie de modificaciones aprobadas por las Comisiones Permanentes de Senado y Cámara, que fueron conocidas por los ponentes, de tal manera que éstos se pudieron referir concretamente a ella, al punto que le introdujeron "*una modificación al parágrafo 1º del artículo 437-2 para ajustar su redacción, adicionando el numeral "5º" (...)*".

Respecto del cargo contra la disposición en commento, porque el Congreso de la República quebrantó el artículo 154 de la Constitución Política, la interveniente indica que el 21 de noviembre de 2000 el Presidente de la República envió al Congreso mensaje de urgencia, y que, en consecuencia, como lo dispone el artículo 163 constitucional, el Proyecto 072 2000 Cámara, debía estudiarse conjuntamente por las comisiones terceras de ambas cámaras.

Para finalizar, sostiene que no le asiste razón al actor al acusar la expresión en estudio porque quebranta el principio de unidad de materia en razón de que "*(..) el legislador se preocupó porque la atención del déficit fiscal no atentara contra el menguado presupuesto de los colombianos*", para lo cual era necesario detenerse en "*(..) las incidencias del IVA dentro de la retención en la fuente creada frente a pagos o abonos en cuenta de las personas o establecimientos que manejan tarjetas de débito o crédito*".

Solicita entonces a la Corte tener en cuenta que la unidad temática de la Ley 633, en torno al manejo de los temas económicos, como quiera que las disposiciones tributarias, en cuanto deben regular todos los aspectos de la convivencia, no pueden excluir temas de ordinario tratados en otras ramas del derecho.

## 2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El doctor Mauricio Plazas Vega, designado por la Academia Colombiana de Jurisprudencia para intervenir en el presente asunto, en atención a la invitación formulada por el Magistrado Sustanciador, solicita a esta Corporación la exclusión del ordenamiento jurídico de la expresión acusada, por quebrantamiento del artículo 158 de la Constitución Política.

Inicialmente considera que los cargos formulados contra la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*.", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633, porque quebrantan los artículos 151 y 154 constitucionales, no deben prosperar.

Aduce que el Gobierno no requería retirar el proyecto para modificarlo, en cuanto las enmiendas que le fueron introducidas no fueron sustanciales; no obstante, aduce, que si esta Corte considera válidos los planteamientos del actor, no procede la declaración de inconstitucional, sino el retorno de la ley al Congreso "*(..) para dar curso a los debates que no se hayan surtido (..)*"

Agrega que el trámite de un proyecto de ley sobre tributos, no se altera por el hecho de que los debates se realicen conjuntamente ante el mensaje de urgencia emitido por el Gobierno Nacional, además conceptúa que los proyectos relativos a la hacienda pública, generalmente, requieren ser sometidos a un trámite ágil, en el Congreso Nacional.

No obstante, considera que la expresión acusada quebranta el artículo 154 constitucional, como quiera que no guarda conexidad con el tema general de la Ley 633. Para fundamentar su afirmación recuerda que el principio de unidad de materia propende porque el órgano legislativo racionalice y tecnifique el proceso legislativo, con miras a que los asociados no resulten sorprendidos con la aprobación de disposiciones no relacionadas con las iniciativas en trámite, como el aparte acusado.

Indica que, en materia tributaria, debe apreciarse con rigor la materia de la ley, pues la "*(..) preocupación general por la medida de los tributos puede facilitar que haya poca o menor atención por los temas no tributarios que se inserten en el cuerpo normativo del proyecto como elementos extraños pero, en buena medida, imperceptibles*"

Añade que no se puede afirmar que un tema puramente contractual y de derecho financiero, como viene a serlo la liquidación a cargo de los establecimientos comerciales de la comisión a que tienen derecho las entidades emisoras de las tarjetas de débito y crédito, no puede considerarse tributario por el simple hecho de que se mencione el IVA, en razón de que el impuesto es tan solo un elemento más de la operación, que el comprador del bien debe pagar, por realizar la operación.

Con base en lo anteriormente expuesto, esgrime que la norma acusada regula una materia puramente comercial y financiera, distinta de la disciplina tributaria contenida en la Ley 633 de 2000, en cuanto dispone sobre la forma en que se liquidan unas comisiones y nada tiene que ver con el tratamiento que la ley da a los Fondos Obligatorios para la vivienda de interés social, y tampoco con el fortalecimiento de las finanzas de la rama Judicial.

## 3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Atendiendo la invitación formulada por el Magistrado Sustanciador al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el doctor Juan de Dios Bravo

González interviene en el presente asunto solicitando que la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*" contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633 sea declarada constitucional, por las siguientes consideraciones:

Señala que en desarrollo del artículo 151 de la Constitución Política, que el actor relaciona como infringido, se expidió la Ley 5º de 1992 y que ésta disposición no restringe las facultades del gobierno para modificar las iniciativas que presenta, que por tanto aquel puede presentar modificaciones antes de que se inicie el debate en el interior de la comisión.

Se detiene en el trámite dado al Proyecto de Ley 072 Cámara, 126 Senado, ambos de 2000, y conceptúa que el estudio del mismo en las Comisiones conjuntas de Senado y Cámara no fue falseado, por cuanto las modificaciones fueron debidamente publicadas.

Disiente de los planteamientos formulados por el actor contra el quebrantamiento del artículo 154 constitucional, recordando que el artículo 163 autoriza las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara, cuando medie mensaje de urgencia del Presidente de la República.

Por último sostiene que la expresión acusada no vulnera el principio de unidad de materia, sino que guarda conexidad con el contenido general de la ley, por cuanto regula las incidencias del impuesto en los contratos de derecho privado relativos a la utilización de las tarjetas débito crédito, a fin de impedir que las comisiones que cobran las entidades emisoras de dichas tarjetas se liquiden sobre el valor del impuesto.

#### V. PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el concepto número 2657, recibido en la Secretaría de la Corporación el 3 de septiembre de 2001, el Ministerio Público acude a este proceso para solicitarle a la Corporación que declare la constitucionalidad de la norma acusada, con base en las consideraciones que a continuación se resumen:

En relación con los cargos formulados contra la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633, porque quebranta los artículos 151 y 154 constitucionales, la Vista Fiscal solicita estarse a lo resuelto por esta Corporación en sentencia C-809 de 2001, en cuanto afirma que en esta decisión se declaró la "*EXEQUIBILIDAD formal de la Ley 633 de 2000, porque en su expedición el legislador no incurrió en vicio de procedimiento alguno*".

Señala que la exclusión del valor del IVA, como factor para determinar las comisiones que las entidades emisoras perciben por el uso de las tarjetas débito y crédito, tiene una "*conexión teleológica y sistemática con el de la ley destinada a modificar algunos aspectos del Estatuto Tributario*"

Agrega que la disposición en comento, en cuanto lo que busca es impedir que se cobre a los usuarios una suma adicional, ajena al servicio por utilización de las tarjetas de débito y crédito, no pretende establecer reglas para la liquidación de comisiones a favor de las entidades emisoras de las tarjetas de crédito y débito, sino que busca regular los efectos que el tributo puede ocasionar en los usuarios de dichas tarjetas.

Considera que el cargo formulado contra la norma en estudio, porque quebranta el artículo 158 constitucional fue formulado en la demanda D-3494, por ello dice reiterar el concepto 2578 de su despacho, en el que se planteó que el cargo no podía prosperar debido a que la expresión acusada es una norma autónoma, que si figura como parte integrante del numeral 5 es por "(..) un error de técnica legislativa que en manera alguna afecta su contenido material ni el sentido lógico que quiso el legislador."

Para explicar su posición analiza los contratos de compraventa de bienes y servicios, y el contrato de cuenta corriente o de ahorros, para concluir que de dichos contratos se derivan tres clases de relaciones comerciales: la del emisor con el tarjeta - habiente, la de aquel con el comerciante, y la de éste con el tarjeta - habiente e insiste en que en las transacciones que de las anteriores relaciones se derivan el impuesto debe mantenerse neutral e integral, de modo tal que no haga más onerosa la actividad del comerciante, ni la del consumidor final, dando así aplicación al "*principio del manejo puro el impuesto*".

En relación con el cargo formulado contra la expresión en estudio, porque quebranta el artículo 58 constitucional, la Vista Fiscal conceptúa que en cuanto el ordenamiento jurídico no ha otorgado a los emisores de tarjetas débito y crédito el derecho a cobrar una suma por su gestión como agentes retenedores de impuestos, éstos no pueden alegar en su favor un derecho adquirido, por cuanto "(..) la eventual práctica inadecuada y abusiva(..)" no genera derecho alguno.

Además conceptúa que, tal como lo ha sostenido ésta Corporación -C-393 de 1996-, en materia tributaria no hay derechos adquiridos, en cuanto el Estado debe proveerse de los recursos que el bienestar de la comunidad requiere.

#### VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

##### 1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, porque la expresión demandada está contenida en la Ley 633 de 2000, que es una ley de la República.

##### 2. Problema jurídico planteado

En razón de que el actor acusa la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633, por quebrantar los artículos 58, 151, 154 y 158 constitucionales, corresponde a esta Corte determinar si la disposición antes trascrita, i) desconoce el derecho de las entidades emisoras de las tarjetas de débito y crédito a exigir de los establecimientos comerciales que liquiden el monto de su comisión en cada uno de las operaciones realizadas de acuerdo con lo pactado, ii) si el legislador desconoció las disposiciones constitucionales y orgánicas, que regulan el procedimiento a que se deben sujetar las modificaciones, presentadas por el autor de la iniciativa, antes de que el proyecto sea debatido en las comisiones, iii) si por haber debatido conjuntamente el proyecto de ley en primer debate, se quebrantó la prevalencia de la Cámara de Representantes en cuanto al trámite de las iniciativas en materia tributaria y iv) si la expresión acusada quebranta la unidad que deben mantener las disposiciones de una ley, entre sí, y con respecto a su título y epígrafe.

Previamente habrá de determinarse si procede estarse a lo resuelto por ésta Corporación en las sentencias C-809, C-992 y C-1144 de 2001, en cuanto, a juicio de la Vista Fiscal, en la primera de las decisiones nombradas, se habría declarado la conformidad total de la Ley 633 con el ordenamiento constitucional por razones de forma; en la segunda fue declarada la exequibilidad total de la ley por un cargo formal, y en la última de las mencionadas se estudió el cargo contra la expresión acusada por quebrantamiento del artículo 158 constitucional.

### 3. Consideraciones Preliminares

3.1. No procede estarse a lo resuelto en las sentencias C-809 y C-992 de 2001, pero sí, aunque parcialmente, a lo decidido en la sentencia C-1144 del mismo año

3.1.1. El expediente D-3380 da cuenta de que la Ley 633 de 2000 fue demandada porque, al decir del actor, i) los artículos 5, 6, 8, 18, 30, 31, 32, 33, 37 y 39 no fueron incluidos en la primera ponencia, ii) el proyecto no fue aprobado en primer debate por la comisión correspondiente, iii) la iniciativa fue debatida por las Comisiones Terceras y Cuartas sin mediar trámite de urgencia, iv) entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras legislativas y la iniciación del debate en la otra no transcurrieron 15 días, v) el informe a la plenaria no incluyó la totalidad de las propuestas consideradas por la comisión, ni las razones de rechazo, vi) el ponente no elaboró el informe final a la vista del texto del proyecto aprobado y de las enmiendas presentadas, vii) las comisiones de conciliación no sesionaron debidamente y viii) porque los artículos 80 a 83 y 119 quebrantan el principio de unidad de materia.

Ahora bien, en la sentencia -C-809 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, que resolvió los cargos antes relacionados, la Ley 633 de 2000 fue encontrada conforme con el ordenamiento constitucional "(..) en relación con los cargos de índole formal analizados en ésta providencia" y "exequibles los artículos 80, 81, 82, 83 y 119" de la misma disposición "porque su contenido normativo no desconoce el principio de unidad de materia".

De tal suerte que no le asiste razón al Procurador General de la Nación cuando conceptúa que respecto de los cargos por vicios de forma formulados en el caso *sub lite* la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia que se reseña, porque las razones aducidas por el ahora demandante para formular la acusación no fueron consideradas para proferir aquella decisión.

3.1.2 En decisión posterior -C-992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil-, esta Corporación, entre otras declaraciones -ninguna de las cuales se refirió a la expresión en estudio(1)-, desestimó el cargo de inconstitucionalidad total de la Ley 633, porque el demandante adujo que el proyecto no fue presentado por el Gobierno Nacional, sino por el Ministro de Hacienda, quebrantando de esta manera el artículo 154 constitucional. Y, se declaró inhibida para resolver el cargo que fuera formulado también contra la ley en cita, en integridad, porque "(..) contiene gran cantidad de artículos que no surtieron el trámite constitucional".

De tal suerte que tampoco en este caso la Corte puede estarse a lo resuelto en la sentencia antes nombrada, porque los cargos que para resolver la demanda de la referencia se deben estudiar no fueron considerados en aquella oportunidad.

3.1.2. La expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633, fue confrontada, en la sentencia 1144 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otros, con los artículos 58 y 158 constitucionales, como quiera que los demandantes estimaron contrarios a la Constitución Política i)"(..) la exclusión del IVA en la determinación de la comisión por la utilización de las tarjetas crédito y débito, ya que constituye una limitación alejada de la realidad y contraria a los derechos a la propiedad, la libre empresa y la libertad y equidad tributarias.", y ii) la inclusión de una norma de derecho comercial en una ley de materia tributaria.

No obstante, en la oportunidad que se reseña, el artículo 58 superior fue relacionado entre las disposiciones constitucionales infringidas, por quebrantamiento del derecho a la propiedad de las entidades emisoras de tarjetas débito crédito como se puede observar en el aparte, que a continuación se transcribe:

"(..) Así, la limitación que consagra la norma demandada, lejos de afectar los postulados de la propiedad privada, la libre empresa o la igualdad y equidad tributarias, lo que contiene son postulados de interés general y principios básicos del sistema tributario, precisamente como son la igualdad, la equidad y justicia tributaria y la prohibición de la doble tributación. En consecuencia, a) no existe medida expropiatoria alguna, por cuanto se establecen normas generales para la determinación de la comisión por la prestación de un servicio, sin alterar la relación de dominio que ejercen las entidades emisoras de las tarjetas; b) tampoco se afecta la libertad de empresa por cuanto no restringe el ingreso ni la permanencia de la entidad financiera en el mercado, y c) la exclusión del IVA de la base para determinar la comisión por la utilización de las tarjetas crédito y débito no constituye limitación alguna al ejercicio de la actividad económica ni de la actuación de estas entidades en el mercado."

De manera que en esta oportunidad corresponde a la Corte entrar a considerar, nuevamente, si la expresión en estudio quebranta el artículo 58 constitucional, esta vez por vulnerar un derecho adquirido contractualmente, como quiera que las consideraciones que le permitieron a esta Corte desestimar el cargo formulado, en aquella oportunidad, no tuvieron en cuenta tal garantía.

No obstante, en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia si procede estar se a lo resuelto en la sentencia que se reseña, habida cuenta que los argumentos que fueron expuestos por los demandantes en aquella oportunidad, coinciden con el cargo que por quebrantamiento del artículo 158 constitucional le correspondería estudiar a la Corte para proferir la presente decisión, como lo confirma el siguiente aparte de la sentencia en cita:

"Sin embargo, al analizar la norma demandada se aprecia que su naturaleza específica, así como la de la ley que la contiene, es de carácter tributario.

En efecto, cuando la norma demandada prohíbe considerar el valor del IVA para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas crédito y débito, está señalando parámetros de naturaleza tributaria, con el fin de evitar que el impuesto sea utilizado como base para fijar, sobre él, otro tipo de cargas, ajenas a los principios del sistema tributario. El legislador consideró en esta ocasión que las operaciones con tarjeta crédito y débito que se presentan en la realización de actos de consumo, ya soportan una carga impositiva. Por lo tanto, si se permitiera que el impuesto hiciera parte de la base para liquidar las comisiones pactadas entre la entidad emisora y el comerciante afiliado, se afectaría el principio de la doble tributación, pues dada la naturaleza del impuesto sobre el valor agregado, este incremento sería trasladado al consumidor final, quien respondería finalmente por dicha carga impositiva.

En este aspecto la Corte comparte los criterios expuestos por el Procurador General cuando manifiesta que el sistema de tarjetas débito y crédito no es ajeno al tema relacionado con el impuesto a las ventas -IVA- pues las entidades emisoras de dichas tarjetas tienen un contacto inmediato con el tributo y, por ende, un vínculo del control fiscal que persigue el Estado.

Además de ser una norma tributaria, hace parte de una ley que introduce una reforma tributaria. Al respecto, en reciente sentencia la Corte Constitucional señaló que el contenido general de la Ley 633 se centra en la regulación materias tributarias pues gira en torno a las fuentes generadoras de los ingresos requeridos para atender los gastos del Estado, los mecanismos de recaudo y control y el empleo de esos recursos. Al respecto en la sentencia C-714 de 2001, M.P Rodrigo Escobar Gil, señaló que "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 (obligación tributaria a cargo de los asociados), los mecanismos para su recaudación y control, así como la manera en que serán empleados los recursos recaudados". De acuerdo con lo anterior, el contenido de las normas tributarias se refiere tanto a los elementos del tributo como a su forma de recaudo.

De acuerdo con lo expuesto, la norma demandada es de naturaleza tributaria, inherente a la determinación de los agentes de retención y a la prohibición de tomar los recursos públicos como base para fijar, sobre ellos, cargas adicionales para el contribuyente; además es una norma que hace parte de una ley de carácter tributario. En tal virtud se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, por el cargo de vulneración del principio de unidad de materia.".

#### 4. Análisis de los cargos

4.1. Aspectos formales. La necesidad de retirar la iniciativa para incluir pliego de modificaciones. La deliberación conjunta de las comisiones y el origen democrático y popular de los tributos

Sea lo primero precisar que el actor limita su cargo a las irregularidades que en el trámite de la aprobación de la ley en estudio se habrían cometido al incluir la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5º del artículo 25 de la Ley 633.

Como la expresión en cita puede ser confrontada individualmente con la Constitución Política, debido a que tiene sentido propio y contenido autónomo, de manera que de llegarse a excluir del ordenamiento jurídico no afectaría el sentido y tampoco la coherencia del resto del articulado, procede resolver de fondo sus pretensiones.

4.2. La expresión acusada no quebranta el artículo 151 constitucional, como tampoco los artículos 155 y 160 de la Ley 5º de 1992.

Tal como quedó dicho la Corte deberá decidir si el Gobierno Nacional ha debido retirar el proyecto que dio lugar a la Ley 633 de 2000 para incluir la expresión en estudio, porque al decir del actor por haber continuado el trámite de la iniciativa, no obstante la adición, la ponencia para primer debate no reveló el verdadero contenido del proyecto, y no pudo tenerse el proyecto inicial como original, para efecto de las votaciones en la Comisión.

a) Se tiene que el actor, para sustentar el cargo en estudio, relaciona como violados el artículo 151 constitucional y los artículos 155 y 160 de la Ley 5º de 1992, en cuanto aduce que al Gobierno no le es dable presentar modificaciones antes de que se inicie el debate parlamentario.

Sin embargo, de las disposiciones aludidas no se puede deducir tal imposición, toda vez que el artículo 155 de la Ley en cita permite al autor del proyecto retirar la iniciativa no congresional, en tanto no se presente ponencia para primer debate, pero no lo obliga a hacerlo y el artículo 160, también nombrado, autoriza al autor para proponer modificaciones al proyecto inicial una vez abierto el debate y hasta el cierre de la discusión, sin restringir su posibilidad de enmienda a esta oportunidad.

De suerte que al parecer de la Corte la limitante que tiene el Gobierno Nacional en cuanto a las modificaciones, supresiones y adiciones de sus

propias iniciativas consiste en que no las puede presentar si la comisión ya ha cerrado la discusión -artículos 155 y 160 Ley 5° de 1992-. Y la expresión acusada, aunque no figure entre las disposiciones que conformaron el texto inicialmente sometido a consideración del Congreso por el Ministro de Hacienda y Crédito Público el 15 de septiembre de 2000(2), obra en el Pliego de Modificaciones, que por dicho Ministro fue presentado ante la misma Corporación el 16 de noviembre de 2000, y que aparece publicado en la Gaceta del Congreso 461 del 21 de noviembre del mismo año.

De manera que la modificación al texto inicial fue conocida por los miembros de la Corporación legislativa con la antelación necesaria para que sus integrantes la conocieran, al punto que alcanzó a ser incluida en el Informe de Ponencia para el Primer Debate, publicada el 30 de noviembre siguiente(3) e hizo parte del articulado que fue anexado a la misma(4).

Así las cosas, como quiera que el aparte en comento, que ordena no incluir el IVA en la base para liquidar la comisión que reciben las entidades emisoras de las tarjetas débito crédito, fue conocido por los miembros del Congreso de la República -21 de noviembre de 2000- y por los Ponentes de la iniciativa, al punto que lo incluyeron en su Informe de Ponencia -30 de noviembre de 2000-, y por ende fue conocido por los miembros de las Comisiones conjuntas de Cámara y Senado, antes del cierre de la discusión en sede de comisión, como quiera que ésta se inició el 5 de diciembre de 2000 y concluyó el 18 de mayo de 2001, este debate cumplió con los principios democrático, de publicidad y de trasparencia, que deben acompañar a todo proyecto que va a convertirse en ley de la República, de conformidad con los artículos 1º, 151 y 157 constitucionales(5).

Ahora bien, para determinar en qué casos se requiere retirar un proyecto de ley, para incluirle una modificación, resulta forzoso acudir a la identidad que el artículo 158 constitucional impone a dichos proyectos, la que debe mantenerse desde el momento primigenio en que toda iniciativa comienza su trámite en el Congreso hasta que la propuesta se convierte en ley de la República.

No obstante para la Corte es claro que la expresión en estudio, presentada a consideración del Congreso en el Pliego de Modificaciones al Proyecto 072 de 2000 Cámara, guarda identidad con la materia de que trata el artículo 16 del proyecto en mención al que adicionó, como quiera que éste fue presentado con el propósito de incluir entre los agentes retenedores del impuesto a las ventas a las entidades emisoras de tarjetas débito crédito, asunto regulado por el 437-2- del Estatuto Tributario, y el numeral 5 del Pliego, a que se hace referencia, dispone que tales entidades no podrán incluir en la base para liquidar su comisión el monto del impuesto que recaudan.

En este orden de ideas, resulta forzoso admitir que la inclusión de la expresión en estudio en el Proyecto mencionado, en cuanto no rompió el principio de identidad que deben mantener las iniciativas durante todo el trámite legislativo(6), no imponía a su autor el retiro del Proyecto "por el cual se expiden normas tributarias y se dictan otras disposiciones". Además porque la adición presentada -"(..) para calificar como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas a las entidades emisoras de Tarjetas Crédito y Débito y sus asociaciones, quienes deberán practicar dicha retención en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a las personas o establecimientos afiliados, precisando que el valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones recibidas por la utilización de dichas tarjetas ..)"(7), apareció publicada en la Gaceta del Congreso -nota 2, y también fue incluida en el Informe de Ponencia -nota 3-.

Al respecto resulta pertinente traer a colación el siguiente aparte de la sentencia 992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, en la cual esta Corporación se refirió en detalle al trámite dado al Proyecto de Ley 072 de 2000 Cámara 126 del mismo año Senado(8):

"(..) Aunque las afirmaciones que, de manera general y vaga, hace el demandante sobre la incertidumbre en torno al trámite de las disposiciones que se incorporaron al proyecto de ley con posterioridad al primer debate, no configuran un cargo de inconstitucionalidad, estima la Corte necesario hacer un pronunciamiento preliminar y previo sobre el trámite del Proyecto que luego se convirtió en la Ley 633 de 2000.

- El proyecto de ley fue presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 15 de septiembre de 2000, y fue radicado como "Proyecto de Ley Número 072 Cámara".
- Mediante comunicación de 16 de noviembre de 2000, el señor Ministro de Hacienda, presentó, según afirma, después de un proceso de concertación con los ponentes, un "Pliego de modificaciones al proyecto de Ley No. 072 Cámara."
- En comunicación del 21 de noviembre de 2000, el Presidente de la República presenta mensaje de urgencia para el proyecto de ley No. 072 Cámara 126 Senado, y solicita que se le de primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de Senado y Cámara.
- El 28 de noviembre de 2000 se recibió en la Secretaría General de la Cámara de Representantes la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara.
- En las sesiones de los días 29 de noviembre y 5 de diciembre de 2000, el proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara, fue aprobado en primer debate en sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas constitucionales permanentes de Senado y Cámara, según consta en la Gaceta del Congreso No. 501 de diciembre 12 de 2000.
- El 13 de diciembre de 2000 se publicó en la Gaceta del Congreso No. 502 la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara.
- El 14 de diciembre de 2000 fue aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el texto definitivo del proyecto de ley número 072 de Cámara, 126 de Senado, acumulado con los proyectos número 062 de Cámara y 084 de Cámara, tal como se aprecia en constancia publicada en la Gaceta del Congreso No. 06 de enero de 2001.

- El proyecto fue considerado y aprobado en la plenaria del Senado el día 15 de diciembre de 2000, según Acta No. 29 publicada en la Gaceta del Congreso No. 51 de 2001.

- Para conciliar las diferencias entre los textos aprobados en una y otra Cámara, las plenarias designaron sendas comisiones, las cuales se reunieron y rindieron su informe el 15 de diciembre de 2000. Ese mismo día, tal como consta en las actas de las sesiones respectivas, publicadas en la Gaceta No. 51 y 75 de 2001, el informe de las comisiones accidentales de conciliación fue aprobado por las plenarias de Senado y Cámara.

b) Aduce el actor que la permanencia de la propuesta inicial(9) con las modificaciones a la misma(10) durante el primer debate del trámite dado al proyecto de ley que culminó con la inclusión de la expresión en estudio en la Ley 633 de 2000, quebranta el numeral 5º del artículo 115 de la Ley 5º de 1992, como quiera que hizo "(..) impracticable, por no decir imposible, la aplicación de las normas sobre votación de proposiciones (...)".

No obstante la votación de la expresión en comento no sufrió durante la votación a la que fue sometida en primer debate ningún tropiezo, como quiera que los integrantes de las Comisiones Conjuntas Terceras y Cuartas de Senado y Cámara pudieron distinguirla sin dificultad, tanto del resto del articulado, como del artículo que la contenía(11) debido a la lectura que de su contenido hizo el Secretario y, así mismo, pudieron emitir sus votos en forma separada, al ser interrogados por el Presidente de la Comisión(12).

De manera que, al parecer de la Corte, ninguna repercusión tuvo, en cuanto a la aplicación del numeral 5 del artículo 115 de la Ley 5º, la circunstancia de que el Gobierno no hubiera retirado el proyecto inicialmente presentado, para incluir el Pliego de Modificaciones. Y no podía haberla, dado que la acepción "*artículo original*" utilizada en el numeral 5º del artículo 115 de la Ley 5º ha de entenderse referida al artículo que una vez sometido a votación es rechazado, dando lugar a la discusión de una nueva proposición, circunstancia que no ocurrió en la sesión que se reseña.

#### 4.3. El aparte acusado no quebranta el artículo 154 constitucional

El artículo 154 constitucional dispone que los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes, precepto constitucional que desarrolla el artículo 143 de la Ley 5º de 1992 al prever que tales iniciativas deberán presentarse en la Secretaría de la mencionada cámara legislativa - nota 8-(13).

A su vez el artículo 170 de la Ley 5º de 1992 establece que la sesión conjunta de los proyectos de ley, de origen privativo de la Cámara de Representantes, será presidida por el Presidente de la respectiva comisión, de esa misma corporación.

En el caso en estudio se tiene que, la iniciativa gubernamental que culminó con la aprobación de la Ley 633 de 2000 fue presentada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 15 de septiembre de 2000 -nota 8-, el Pliego que modificó el proyecto inicial se presentó, por el antes nombrado, ante la Secretaría de la Comisión Tercera de la misma cámara legislativa el 16 de noviembre de 2000 -nota 9-, y la Sesión Conjunta de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado(14), adelantada el 5 de diciembre de 2000, fue presidida por el H. Representante Heli Cala López, presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes -nota 11-(15).

De tal manera que la expresión en estudio no quebranta el artículo 154 constitucional, porque, contrario a lo afirmado por el actor, su trámite se ajustó al mandato constitucional que impone que las iniciativas en materia tributaria(16) inicien su trámite en Cámara de Representantes, debido a que tanto el Proyecto, como el Pliego de Modificaciones fueron presentados ante ésta - notas 8 y 9- y la sesión conjunta que adelantaron las comisiones, debido a la solicitud que presentara el Presidente de la República, fue presidida por el Presidente de una de las comisiones de la misma corporación -notas 11 y 14-.

Ahora bien, las lucubraciones del actor, en torno a la necesidad de que la primacía de la Cámara de Representantes, a que se refiere el artículo 154 constitucional, se refleje en todo el trámite que surten las iniciativas relativas a tributos - al punto de que la prelación de la Cámara en la recepción de la iniciativa implique i) que no obstante la negativa de la comisión del Senado, el proyecto sea debatido por la Plenaria de la Cámara, ii) que los criterios de los representantes expuestos en los diferentes debates prevalezcan sobre los de los miembros del Senado, iii) que la Plenaria de la Cámara haga caso omiso de las decisiones tomadas por la Comisión del Senado respecto de las modificaciones del proyecto -, además de que no tienen asidero en el ordenamiento constitucional, harían nugatoria, en materia tributaria, la previsión constitucional que autoriza al presidente de la república para solicitar que las comisiones permanentes de ambas corporaciones deliberen conjuntamente -artículo 163 C.P.-.

En la sentencia C 955 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo esta Corporación, respecto de la consecuencia que para el trámite de los proyectos de ley relativos a impuestos tiene la prelación establecida en el inciso tercero del artículo 154 constitucional, consideró:

"(..) no existe norma superior que establezca un trámite especial para la aprobación de normas tributarias, en cuya virtud se excluya respecto de ellas la eventualidad de las sesiones conjuntas. Los proyectos de ley que versen sobre disposiciones de ese carácter deben someterse para tal efecto a los ritos ordinarios (...)".

Porque es al Congreso, como cuerpo integrado, al que le corresponde hacer las leyes -artículos 150 C.P.- las que, además, pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras -artículo 154 C.P., y como las competencias legislativas privativas, entre ellas la que se desprende del inciso tercero *ibidem*, debe entenderse en consonancia con las demás disposiciones constitucionales, al punto que, so pretexto de mantener el origen

popular de los tributos, no es dable afectar la competencia de la corporación legislativa, soslayar la intervención del Senado en los proyectos de naturaleza tributaria, ni anular las facultades conferidas en la actividad legislativa al gobierno nacional -art. 163 C.P.- (17).

Por ello esta Corporación ha considerado que la exigencia del inciso tercero del artículo 154, en estudio, no procede cuando se trata de preservar competencias de mayor entidad constitucional, como la del Congreso de la República, para derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional al amparo del Estado de emergencia económica. Al respecto dijo la Corte lo siguiente:

"4. El artículo 215 de la C.P., durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, concede a todos los miembros del Congreso - sin hacer distinción alguna entre los senadores y los representantes, ni entre Senado y Cámara de Representantes -, libre y plena iniciativa legislativa en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. La norma citada introduce a este respecto una suerte de dispensa constitucional especial de naturaleza excepcional, que impide la aplicación del artículo 154 de la C.P.

La tesis del Gobierno, restringe indebidamente el alcance del artículo 215, inciso 6o, de la C.P. El requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis. La objeción no prospera"(18).

En consecuencia, aunque corresponde darle aplicación al artículo 154 constitucional, en cuanto a la iniciación del trámite legislativo de los proyectos de ley relativos a impuestos(19), tal exigencia no permite modificar el trámite al que deben someterse tales proyectos para que se conviertan en ley de la República, y no puede extenderse al punto de afectar otras competencias constitucionales.

De ahí que el cargo en estudio no prospera i) porque como el Gobierno Nacional, en uso de la facultad que le confiere el artículo 163 de la Constitución Política, les solicitó a las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara que debatieran conjuntamente el Proyecto de Ley 072 de 2000 Cámara -petición que fue aceptada(20)-, les correspondía a las Comisiones nombradas actuar conjuntamente, debido a que el artículo constitucional en cita no impone restricciones a la solicitud gubernamental de urgencia, ii) debido a que una vez presentada la iniciativa de naturaleza impositiva en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, concluye la prelación impuesta por la Constitución Política al trámite de proyectos de ley en materia tributaria, con la salvedad - ya referida- de la presidencia de la sesión, prevista en el artículo 170 de la Ley 5º, la que - como se explicó- también se cumplió.

#### 4.4. Los derechos adquiridos y los efectos retroactivos de la ley

Corresponde a la Corte determinar si la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5º del artículo 25 de la Ley 633 quebranta el artículo 58 constitucional, que garantiza los derechos adquiridos conforme a la ley civil, como quiera que el actor aduce que se estarán desconociendo los acuerdos válidamente celebrados respecto de la base para liquidar las comisiones a las que tienen derecho las entidades emisoras de las tarjetas débito crédito.

Al respecto debe la Corte precisar que los derechos adquiridos que garantiza el artículo 58 constitucional, son aquellas situaciones concretas consolidadas en vigencia de la ley que es interpretada, reformada o derogada por la subsiguiente, en ejercicio de la cláusula general de competencia asignada al Congreso de la República por el artículo 150 *ibidem*. De manera que no todas las situaciones generadas en vigencia de la antigua disposición debe mantenerse de cara a la nueva, porque de ser así no tendrían objeto tales facultades y el ordenamiento no podría responder a las necesidades cambiantes de una sociedad en permanente transformación.

No obstante el artículo 58 superior no se refiere a las situaciones concretas, y tampoco las determina, pero los artículos 17 y 28 de la Ley 153 de 1887, recogen la doctrina desarrollada en torno al tema, abundante por cierto(21), para disponer que la ley nueva puede anular o cercenar las simples expectativas(22) y que en cuanto al ejercicio, cargas y extinción de los derechos reales prevalecen las disposiciones de la nueva ley(23).

Ahora bien, los sujetos involucrados en las transacciones comerciales en las que se usa el llamado dinero plástico, se vinculan entre sí mediante sendos negocios creadores de relaciones jurídicas tendientes a la utilización de este instrumento de pago, a los que el ordenamiento les reconoce plena eficacia jurídica -artículos 1492 y 1602 C.C.-, como quiera que la Constitución Política reconoce a las personas el derecho de disponer, transformar y conformar su propio patrimonio -artículos 16 y 58 C.P.-. No obstante, sin perjuicio de que no es dable desconocer las obligaciones ya generadas, porque el goce jurídico generado por el derecho originado conforme a la ley -artículo 1494 C.C.- es intocable, en cuanto al goce futuro -o ejercicio- los negocios jurídicos pueden ser utilizados por el legislador, como instrumentos para la consecución de fines de interés general.

De ahí que el ordenamiento constitucional, a la vez que garantiza los derechos adquiridos de conformidad con la ley civil, previsión en la que tienen cabida los derechos patrimoniales de origen contractual -como el de las entidades emisoras de las tarjetas de débito crédito a recibir una comisión liquidada sobre la base previamente acordada -, impone límites a ésta protección, en cuanto los intereses que de tales derechos se derivan deben ceder cuando se enfrenten a intereses públicos o sociales, previamente definidos -artículos 16 y 58 C.P. y 16 C.C.-(24)

Así las cosas, en el caso objeto de análisis la Corte observa, con toda claridad, que el legislador excluyó el valor del IVA de la base para liquidar las comisiones a que tienen derecho las entidades emisoras de las tarjetas de débito crédito por financiar a sus usuarios la adquisición de bienes y de servicios gravados con el impuesto sobre las ventas, y que dicha exclusión opera a partir del 29 de diciembre de 2000, fecha en que entró a regir la Ley 633 de 2000, en consecuencia dichas entidades pueden exigir de sus deudores el pago de las comisiones causadas hasta tal fecha, sin que para el efecto cuente la prohibición legal de incluir el IVA en la base acordada para liquidarlas.

Lo anterior porque la Ley 633 de 2000 entró a regir a partir de la promulgación -artículo 134- y, además, las normas que regulan aspectos tributarios(25), no pueden tener efectos retroactivos, por expreso mandato constitucional -artículo 363 C.P.-(26).

De tal manera que el cargo no puede prosperar, porque las entidades emisoras de las tarjetas de débito o crédito pueden exigir que los establecimientos beneficiados con la utilización de dichas tarjetas, liquiden las comisiones que les corresponde reconocer por las operaciones realizadas antes de que la Ley 633 entre a regir, de acuerdo a lo acordado, incluyendo para el efecto el valor del IVA, si así fue convenido; porque contrario a lo planteado por la Vista Fiscal, tal acuerdo no puede ser calificado como "abusivo", en razón de que hasta el 29 de diciembre no existía al respecto ninguna prohibición - artículos 6º y 16 C.P y 16 C.C-, y en razón de que los contratantes de un servicio financiero pueden validamente acordar que la contraprestación por el mismo abarque toda la prestación, o tan solo una parte de ella.

##### 5. Conclusión

La expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5º del artículo 25 de la Ley 633 no quebranta los artículos 58, 151 y 154 constitucionales porque las Comisiones Segundas y Terceras de la Cámara y el Senado se ciñeron a las previsiones constitucionales para tramitarla en primer debate, como quiera que fue debidamente publicada y debatida, y tal como lo dispone el artículo 134 de la misma disposición y el artículo 363 constitucional, la prohibición que de ella se deriva, no afecta las situaciones patrimoniales que estaban consolidadas cuando la disposición entró a regir(27).

##### VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Primero. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1144 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño respecto del cargo formulado contra la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, porque no vulnera el artículo 158 de la Constitución Política.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE, la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, por considerar que dicha expresión no quebranta el artículo 58 de la Constitución Política, toda vez que no desconoce derechos adquiridos o el principio de irretroactividad de la ley

Tercero. Declarar EXEQUIBLE la expresión "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*" porque no vulnera los artículos 151 y 154 de la Constitución Política.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

##### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. En la sentencia en cita fueron declarados exequibles, por no contrariar los artículos 215 y 357 de la Constitución Política, los artículos 1, 2, 3 y 55, inciso 1º de la Ley 633 de 2000.

2. Gaceta del Congreso 372 lunes 18 de septiembre de 2000.

3. "*PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 072 DE 2000 CAMARA, 126 DE 2000 SENADO - Acumulado con los proyectos de ley 062 de 2000 Cámara*, por la cual se establecen beneficios tributarios a las aerolíneas que incrementen sus vuelos semanales a los nuevos departamentos, con las mismas tarifas de las aerolíneas estatales, y con el Proyecto de Ley 084 de 2000 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 y en especial el artículo 145. (...) Impuesto sobre las Ventas - Se aumenta la retención prevista en el artículo 437-1 del

Estatuto Tributario al setenta y cinco por ciento (75%) del valor del impuesto. Se califica como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas a las entidades emisoras de Tarjetas Crédito y Débito y sus asociaciones, precisando que el valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones recibidas por la utilización de dichas tarjetas. -negrilla en el texto, subraya la Corte-. Gaceta del Congreso 483, jueves 30 de noviembre de 2000, página 3.

4. "CAPITULO III- Impuesto sobre las ventas. Artículo 22. Agentes de retención en el Impuesto Sobre las Ventas Modifícase el parágrafo, adicionase un numeral y un parágrafo al artículo 437-2 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: "5. Las entidades emisoras de las tarjetas de débito y crédito y sus asociaciones, en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a las personas o establecimientos afiliados. El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito crédito." En el articulado anexo a la ponencia para primer debate el texto del artículo en referencia es del siguiente tenor

Parágrafo 1°. La venta de bienes o prestación de servicios que se realicen entre agentes de retención del impuesto sobre las ventas de que tratan los numerales 1, 2 y 5 de este artículo no se regirá por lo previsto en este artículo.

Parágrafo 2°. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá mediante resolución retirar la calidad de agente de retención del impuesto sobre las ventas a los Grandes Contribuyentes que se encuentren en concordato, liquidación obligatoria, toma de posesión o en negociación de acuerdo de reestructuración, sin afectar por ello su calidad de gran contribuyente". -negrilla y comillas en el texto, subraya la Corte- Gaceta del Congreso 483, jueves 30 de noviembre de 2000, página 14.

5. Sobre la publicidad de las iniciativas legislativas y de las modificaciones que se introducen en un proyecto de ley se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-737 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-760 de 2001 M(s). P(s). Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

6. Respecto del principio de identidad de los proyectos de ley se pueden consultar, entre otras decisiones las sentencias C-025 de 1993, C-531 de 1995, C-390/96, C-657 de 2000 y C-500 de 2001 y C-737 de 2001

7. Gaceta del Congreso 461 de 21 de noviembre de 2000.

8. Sobre el trámite dado al Proyecto de ley 072 Cámara, 126 Senado, 062 y 084 Cámara, todos de 2000, también se puede consultar la sentencia C-809 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

9. El siguiente es el texto del artículo 16 del Proyecto 072 Cámara, tal como figura en el Acta de Presentación, "*Adicionase el artículo 437-2 del Estatuto Tributario con el siguiente parágrafo: "Parágrafo 2º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podrá mediante resolución retirar la calidad de agente de retención del impuesto sobre las ventas a los grandes contribuyentes que se encuentren en concordato, liquidación obligatoria, toma de posesión o en negociación de acuerdo de reestructuración, sin afectar por ello su calidad de gran contribuyente".*- Gaceta del Congreso 372 de 18 de septiembre de 2000.

10. El artículo 16 del articulado con Pliego de Modificaciones del Proyecto 072 de 2000 Cámara, sometido a consideración de los presidentes de las Comisiones Terceras y Cuartas y de los H. Representantes y Senadores, por el Ministro de Hacienda el 16 de noviembre de 2000, dice así: "*Agentes de retención en el Impuesto sobre las Ventas. Adiciónase el artículo 437-2 del Estatuto Tributario con los siguientes numeral y parágrafo:*

5. Las entidades emisoras de las tarjetas de débito y crédito y sus asociaciones, en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a las personas o establecimientos afiliados. El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito crédito." - Gaceta del Congreso 461 de 21 de noviembre de 2000-.

11. A partir de la Ponencia para Primer Debate, al artículo 16 de la iniciativa gubernamental, le correspondió el número 22 –25 en el Texto Definitivo del proyecto. La modificación de la numeración se explica porque al Proyecto 072/2000 Cámara le fueron acumulados los Proyectos 062/2000 y 084/2000 Cámara. -Gaceta del Congreso 483 del 30 de noviembre de 2000.

12. "Presidente: Artículo 22 señor Secretario.

Secretario: Hay una proposición que dice: Proposición. Modifíquese el numeral 5º del artículo 22 del Proyecto de ley 072 Cámara, 126 Senado, el cual quedará así: Artículo 22. Agentes de Retención en el Impuesto sobre las Ventas. 5º. Las entidades emisoras de tarjetas débito crédito y sus asociaciones, en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a las personas o establecimientos afiliados. El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito crédito.

Cuando los pagos o abonos en cuenta a favor de las personas o establecimientos afiliados a los sistemas de tarjetas de crédito o débito, se realicen por intermedio de las entidades adquirentes o pagadoras, la retención en la fuente deberá ser practicada por dichas entidades". Leída la proposición señor Presidente.

Presidente: Se abre la discusión, aviso que va a cerrarse, queda cerrada. ¿La aprueba la Comisión Tercera de Cámara? I

Secretario Comisión Tercera Cámara: Si la aprueba señor Presidente, con el voto negativo del doctor Gustavo Petro.

Presidente: Comisión Tercera Senado

Secretario: Lo aprueba señor Presidente, con el voto negativo del Senador Jaime Dusán.

Presidente: Comisión Cuarta de Cámara

Secretario: Aprobada señor Presidente, con el voto negativo del Representante Zambrano

Presidente: Comisión Cuarta Senado

Secretario: Lo aprueban señor Presidente con la constancia negativa del Senador Juvenal De los Ríos y del Senador Carlos Ardila Ballesteros.

Presidente: Pregunto a los Comisiones si aprueban el artículo 22. Comisión Tercera de Cámara

Secretario: Lo aprueban señor Presidente, con el voto negativo del doctor Gustavo Petro.

Presidente: Comisión Tercera Senado

Secretario: Lo aprueba señor Presidente, con la constancia del voto negativo enunciado anteriormente.

Presidente: Comisión Cuarta de Cámara

Secretario: Lo aprueban señor Presidente, con el voto negativo del Representante Zambrano

Presidente: Comisión Cuarta Senado

Secretario: Lo aprueban señor Presidente con la constancia negativa del Senador Juvenal de los Ríos y del Senador Carlos Ardila." -negrilla en el texto, subraya la Corte - Acta Número 03 de 2000, Gaceta del Congreso 227 del 18 de mayo de 2001, pagina 43.

13. Sobre la necesidad de distinguir la iniciativa presentada de la iniciación del debate, en los proyectos relativos a impuestos puede consultarse la sentencia C-084 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

14. Respecto de la constitucionalidad de las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara, para efecto de tramitar la Ley 633 de 2000 se puede consultar la sentencia C-809 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

15. "*En la ciudad de Bogotá, D.C. siendo las 10:50 a.m., del día 5 de diciembre del año 2000, se reunieron en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional las Comisiones Económicas (Terceras y Cuartas de Cámara y Senado) bajo la Presidencia del Honorable Representante Helí Cala López (..)"* Gaceta del Congreso 227, viernes 18 de mayo de 2001, página 1.

16. Esta Corte ha considerado que la expresión utilizada en el artículo 154 para hacer referencia al inicio del trámite legislativo en materia tributaria se usa en la forma "(..) más genérica posible(..)", esto es "(..) como todo lo que tenga que ver con ingresos corrientes del Estado(..)". C-040 de 1993 M. P. Ciro Angarita Barón.

17. Respecto de la necesidad de respetar la facultad del Gobierno Nacional para solicitar trámite de urgencia, así se trate de iniciativas de naturaleza tributaria se puede consultar la sentencia C-025 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18. sentencia. C-407 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muños.

19. Sobre la necesidad de respetar el precepto constitucional que impone que las iniciativas en materia tributaria deben tener origen en la Cámara de Representantes se pueden consultar, entre otras las sentencias C-065 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz y 1707 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

20. *El Presidente de la República, solicitó mediante comunicación enviada a los Presidentes de las Comisiones Tercera y Cuarta de Cámara y Senado sesionar conjuntamente- al respecto consultar C.809 de 2001.*

21. Entre los autores nacionales que se ocupan del tema se puede consultar Valencia Arango Jorge, Derechos Adquiridos, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1983, Noguera Barreneche Rodrigo, De la No Retroactividad de las Leyes Civiles, Institución Universitaria Sergio Arboleda, Bogotá, Tercera Edición, 1995.

22. "*Son diferentes las características entre la simple expectativa, y el derecho o facultad, como ocurre con la facultad o derecho que tiene un tercero de aceptar o no la estipulación hecha para él. La mera expectativa no pasa de ser una posibilidad, una esperanza cuya realización es del todo ajena a la voluntad de quien confía en el nacimiento del derecho respectivo; la segunda tiene existencia propia, y la consecución del fin que con ella se obtiene depende exclusivamente de la voluntad de una persona que a de ejercerla o de sus herederos* –Gaceta Judicial Tomo XXXV, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 23 de noviembre de 1927.

23. Sentencias 374 y 539 y de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

24. Sobre la garantía de los derechos adquiridos en materia contractual se puede consultar la sentencia C-147 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

25. La naturaleza tributaria de la expresión en estudio quedó definida en la sentencia C-1144 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

26. Consultar entre otras las sentencia C-549/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-604 y 926 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz. .  
27. Sobre la conveniencia de utilizar la expresión "situación consolidada" en lugar de derechos adquiridos, en materia tributaria se puede consultar la sentencia C-604 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

**Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-058/02**

**PROYECTO DE LEY- Momento de presentación es uno solo (Salvamento parcial de voto)**

**PROYECTO DE LEY- Publicidad total/PROYECTO DE LEY- Alteraciones del contenido inicial (Salvamento parcial de voto)**

**PROYECTO DE LEY- Oportunidad de modificaciones pertinentes y autorizados para el efecto/PROYECTO DE LEY- Improcedencia de prolongación de iniciativa legislativa luego del reparto (Salvamento parcial de voto)**

Lo procedente es que, durante el trámite del proyecto en el primero o en el segundo debate en una de las Cámaras se introduzcan las modificaciones que se consideren pertinentes, y por quienes se encuentran autorizados como legisladores para el efecto. Lo improcedente resulta en querer prolongar el momento de la iniciativa legislativa luego del reparto, para alterar el contenido inicial del proyecto.

Con el respeto debido a las decisiones de la Corte, me veo precisado en esta oportunidad a salvar parcialmente el voto en relación con la Sentencia C-058 de febrero 4 de 2002, por cuanto:

1º. En la sentencia aludida se declara la constitucionalidad de la expresión "el valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, porque no vulnera el artículo 158 de la Constitución Política.

Ello significa, entonces, que la exequibilidad de la norma acabada de mencionar se declara por la Corte en cuanto esa disposición legal no vulnera el principio de la unidad de materia señalado en el citado artículo 158 de la Constitución.

2º. Con todo, examinados los antecedentes legislativos de la norma objeto de la acusación, en el numeral 4 de las consideraciones del fallo se afirma que la expresión "el valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito", contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, no quebranta los artículos 151 de la Constitución, 155 y 160 de la Ley 5ª de 1992.

3º. A mi juicio, conforme al artículo 155 de la Carta Política, es claro que el Gobierno Nacional se encuentra legitimado para proponer a consideración del Congreso de la República proyectos de ley, que en eso consiste y en momento único la iniciativa legislativa que puede ejercer el Gobierno Nacional..

4º. Ello no obstante, en cuanto a la expresión ya mencionada del numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, que tiene contenido normativo propio, fue introducida a la ley como una modificación unilateral propuesta por el Gobierno Nacional cuando ya el proyecto se encontraba repartido a la Comisión Tercera de la Cámara, como si se tratara de un "Pliego de Modificaciones al Proyecto 072 de 2000 Cámara", lo cual resulta violatorio del artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", norma en la cual de manera clara se dispone que recibido el proyecto, la Secretaría de la Cámara respectiva habrá de ordenar su publicación en la Gaceta del Congreso y el Presidente lo repartirá a la Comisión permanente respectiva.

De esta suerte, el momento para la presentación del proyecto de ley, es uno solo y ese acto se cumple ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes o del Senado de la República, luego de lo cual se reparte a la Comisión correspondiente.

Ello se explica para que todos los miembros del Congreso tengan conocimiento no solamente del contenido normativo del proyecto mediante su publicación, sino también de las razones en que este se apoya.

Por ello, resulta manifiestamente irregular que a guisa de pliego de modificaciones, se introduzcan luego alteraciones al proyecto original, ya sea mediante supresiones, adiciones o cambios parciales en su articulado y ante la Secretaría de una Comisión, entrando así "a hurtadillas" y no por la amplia puerta de la Secretaría General respectiva, lo que permitiría hacer esguinces indebidos a la necesaria publicidad de todo el proyecto respectivo.

Lo procedente en ese caso es que, durante el trámite del proyecto en el primero o en el segundo debate en una de las Cámaras se introduzcan las modificaciones que se consideren pertinentes, y por quienes se encuentran autorizados como legisladores para el efecto. Lo improcedente resulta en querer prolongar el momento de la iniciativa legislativa luego del reparto, para alterar el contenido inicial del proyecto, como sucedió en este caso.

En efecto, de la historia legislativa con respecto a la Ley 633 de 2000, aparece con absoluta trasparencia que la disposición acusada no figura entre las que fueron presentadas a consideración del Congreso de la República el 15 de septiembre de 2000 por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, como puede observarse en la Gaceta del Congreso No. 372 del lunes 18 de septiembre de 2000; e igualmente aparece que estando ya a consideración de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes ese proyecto, sin ese texto, se introdujo por el mismo Ministro lo que se denominó un "Pliego de Modificaciones" el 16 de noviembre de 2000, publicado en la Gaceta del Congreso No. 461 de 21 de noviembre del mismo año, circunstancias estas que muestran, de bulto, la rotunda y conciente violación al Reglamento del Congreso en punto a la iniciativa del proyecto que se convirtió en ley, falencia que no es posible enmendar ahora y que ha debido conducir, de manera inevitable, a

declarar la inexequibilidad de la expresión acusada, pues, como ya es suficientemente conocido, la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 es una ley orgánica, de obligatoria observancia para la expedición de las leyes y, cuando ella se vulnera, se quebranta entonces el artículo 151 de la Carta Política pues a dicha ley orgánica "estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa", según el expreso mandato de la norma constitucional acabada de mencionar.

5º. Así las cosas, si se quebrantó, como en efecto ocurrió, la ley orgánica para la expedición de la norma contenida en el numeral 5 del artículo 15 de la Ley 633 de 2000, en lo acusado, ha debido declararse su inexequibilidad, abstracción hecha del contenido tributario de la norma acusada. Pero como así no se hizo por la Corte, salvo entonces el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Salvamento de voto a la Sentencia C-058/02

INICIATIVA LEGISLATIVA-Competencia (Salvamento de voto)

INICIATIVA LEGISLATIVA-Agotamiento (Salvamento de voto)

La iniciativa se agota con la presentación del proyecto, acto que se hace en la Secretaría de la respectiva Corporación y con el cual termina la iniciativa. De ahí en adelante sigue el trámite del proyecto de ley, empero, la iniciativa como tal ya se ha agotado.

INICIATIVA LEGISLATIVA-Oportunidad para modificaciones al proyecto (Salvamento de voto)

Quien tiene la iniciativa puede, antes de presentar el proyecto a la Secretaría de la Cámara Plena, introducirle todas las modificaciones, correcciones, enmiendas, etc., pero una vez lo ha presentado pierde la competencia para hacerlo. Presentado el proyecto, éste se independiza de quien lo presentó (aún cuando lo haya presentado un propio miembro del Congreso), de tal manera que el proyecto entra a formar parte del trámite del Congreso y quien lo presentó ya no tiene ningún poder sobre él. Presentado un proyecto de ley se agota la iniciativa e inicia el trámite del mismo, trámite sobre el cual no puede ni debe tener ninguna injerencia el Gobierno.

PROYECTO DE LEY-Inconstitucionalidad de presentación de modificaciones al propio proyecto del Gobierno (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Agotamiento de iniciativa legislativa del Gobierno (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Inconstitucionalidad de intervención del Senado antes de decisión de la Cámara de Representantes (Salvamento de voto)

REF.: EXPEDIENTE No. D-3548

Demandada de inconstitucionalidad contra el numeral 5 (parcial) del artículo 25 de la Ley 633 de 2000.

Con el debido respeto, salvo mi voto de la decisión adoptada por la Corporación en el proceso de la referencia, por dos motivos fundamentales:

El primero, relacionado con la iniciativa legislativa que tiene el Gobierno Nacional y el segundo, con la manera inconstitucional como se tramitó la ley en su totalidad y que afecta a los artículos demandados.

Hasta dónde llega la iniciativa legislativa.

De conformidad con el artículo 154 de la Constitución, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros. Además de los miembros del Congreso, que son quienes, por esencia, deben tener la iniciativa sobre leyes, se ha permitido que otros órganos o personas accidentalmente la tengan; tal es el caso de altos funcionarios del Estado o del propio Gobierno Nacional. Sintetizando, podemos afirmar que lo propio en materia de iniciativa es que la tengan los miembros del Congreso y lo impropio es que la tengan personas ajenas al órgano legislativo.

Aceptando que otros órganos puedan, de manera artificial, tener iniciativa legislativa, surge de manera inmediata la necesidad de determinar hasta dónde llega esa iniciativa.

La iniciativa se agota con la presentación del proyecto, acto que se hace en la Secretaría de la respectiva Corporación y con el cual termina la iniciativa. De ahí en adelante sigue el trámite del proyecto de ley, empero, la iniciativa como tal ya se ha agotado.

Quien tiene la iniciativa puede, antes de presentar el proyecto a la Secretaría de la Cámara Plena, introducirle todos las modificaciones, correcciones, enmiendas, etc., pero una vez lo ha presentado pierde la competencia para hacerlo. Presentado el proyecto, éste se independiza de quien lo presentó (aún cuando lo haya presentado un propio miembro del Congreso), de tal manera que el proyecto entra a formar parte del trámite del Congreso y quien lo presentó ya no tiene ningún poder sobre él. Presentado un proyecto de ley se agota la iniciativa e inicia el trámite del mismo, trámite sobre el cual no puede ni debe tener ninguna injerencia el Gobierno.

El Gobierno, en el mejor de los casos, podrá hacer oír su voz pero no puede decidir la suerte del proyecto, ya que las leyes las hace el Congreso

y no el Gobierno y quienes están constitucionalmente legitimados para decidir la suerte de un proyecto de ley son los Congresistas, que son los que pueden reunirse para considerarlo, deliberar y votarlo.

El Gobierno, por mucho que haya presentado un proyecto y quiera modificarlo después, no puede hacerlo; lo único que puede hacer es tratar de persuadir a algún miembro del Congreso para que presente, este miembro del Congreso como propia (jamás como del Gobierno) la propuesta de modificación.

En el caso que nos ocupa, después de haber agotado su iniciativa, el Gobierno presentó modificaciones a su propio proyecto, lo que lo hace inconstitucional, ya que la iniciativa se había agotado y el trámite que seguía era exclusivo del Congreso.

Si el Gobierno, después de haber agotado su iniciativa, quería modificar lo presentado, debió convencer a algún miembro del Congreso para hacerlo o presentar otro proyecto de ley.

La manera como se tramitó y votó la ley 633 de 2000.

Está probado dentro del expediente y consta además dentro del propio fallo la forma como se votó la ley 633 de 2000.

Se trataba de un proyecto de ley relativo a tributos que, por mandato constitucional inician su trámite en la Cámara de Representantes. También por mandato constitucional (artículo 157) ningún proyecto es ley, ni puede continuar su trámite, si no ha sido aprobado en primer debate en la Comisión correspondiente de cada Cámara. El primer debate debió darse entonces en la Cámara de Representantes y no podía continuar el trámite ni en la plenaria de la Cámara ni mucho menos en el Senado, sin que previamente se hubiera votado y aprobado en la correspondiente Comisión.

En materia de tributos el problema se complica, ya que el primer debate (y para nosotros es claro que el primer debate implica no sólo la discusión sino también la votación y la aprobación por las mayorías establecidas en la Constitución) implica la aprobación en dos Comisiones y no en una sola de ellas, como ordinariamente ocurre. En las leyes tributarias, el primer debate implica la aprobación en la Comisión Cuarta y en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de tal manera que el proyecto de ley debe ser aprobado en ambas Comisiones antes de que pueda continuar su trámite y, contrario sensu, no puede continuar el trámite ni en la Cámara en pleno ni mucho menos en el Senado, si la Comisión Tercera y Cuarta no lo han aprobado previamente.

El inciso final del artículo 154 de la Constitución ordena que las leyes de tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, lo cual implica necesariamente que sean aprobadas en primer lugar en dicha Cámara Legislativa. Como en este caso el primer debate implica inevitablemente la intervención de dos Comisiones (cuarta y tercera), el proyecto tenía que ser aprobado en ambas Comisiones y luego sí podía continuar su trámite.

En el caso concreto, el proyecto fue aprobado sólo por una comisión de la Cámara y después fue aprobado por una del Senado, o sea que el Senado votó y aprobó antes de que la Cámara hubiera terminado de hacerlo, ya que faltaba la votación de la otra Comisión de la Cámara. Sólo después de que votaran las dos Comisiones de la Cámara y aprobaran el proyecto, podría intervenir el Senado.

Esta intervención del Senado implica una violación de los artículos 154 inciso final y 157 numeral segundo de la Constitución Política.

Un ejemplo nos ayuda a entender por qué se violó el inciso final del artículo 154 de la Constitución. Pensemos en una ley aprobatoria de un tratado internacional que, por mandato de esa norma, obliga a iniciar el trámite en el Senado y, en este caso, en la Comisión Segunda encargada de tales asuntos. Si el Gobierno envía un mensaje de urgencia y solicita la deliberación conjunta, de tal forma que se deban reunir la Comisión Segunda del Senado con la Comisión Segunda de la Cámara y se deba proceder después a la votación y aprobación del proyecto, lo lógico es que vote y apruebe primero la Comisión Segunda del Senado y después sí la de la Cámara, ya que si después de haber liberado conjuntamente vota y aprueba la Comisión Segunda de la Cámara, el proyecto no habrá iniciado su trámite en el Senado sino que lo habrá hecho en la Cámara (pues la iniciación del trámite no es sólo la presentación del proyecto, sino también que la primera votación y decisión se produzca en esa Cámara y no en la otra); de no haber votado y decidido la Comisión Segunda del Senado en primer lugar, se habrá violado el inciso final del artículo 154 de la Constitución.

En el caso materia de estudio, antes de que la Cámara de Representantes hubiera decidido el primer debate, intervino el Senado de la República y eso hace inconstitucional toda la ley incluidos los artículos que aquí se demandan.

En síntesis, podemos afirmar que el trámite del proyecto de ley 633 de 2000 fue violatorio de la Constitución tanto por la manera como se votaron y aprobaron sus normas, como por el haber sido modificado por el Gobierno cuando ya no tenía competencia para hacerlo.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-058/02

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Desconocimiento de principios de predeterminación y representación popular (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Inicia trámite en Cámara de Representantes (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Observancia del procedimiento ordinario para expedición (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Trámite ante solicitud del Gobierno que sesionen conjuntamente las comisiones constitucionales (Salvamento parcial de voto)

Cuando por solicitud del Gobierno sesionen conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes de asuntos económicos de la Cámara y el Senado para debatir un proyecto de ley relativo a tributos, es menester primero adelantar el trámite de la iniciativa en la Cámara de Representantes para lo cual cada comisión, una vez haya concluido el debate, debe votar por separado el respectivo proyecto que luego será sometido a consideración de la plenaria. Agotado éste procedimiento, el proyecto debe pasar al Senado para su correspondiente votación y aprobación en las comisiones permanentes y en plenaria de esta corporación legislativa.

Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Gálvis

Proceso D-3548

Con el acostumbrado respeto me aparto de la decisión mayoritaria consignada en los numerales segundo y tercero de la parte resolutiva del fallo de la referencia, donde se declara la exequibilidad de las expresiones "*El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas débito y crédito*" contenida en el numeral 5º del artículo 25 de la Ley 633 de 2000, por no vulnerar los artículos 58, 151 y 154 de la Ley Fundamental, pues por las razones que expreso a continuación considero que en la expedición de la norma impugnada se incurrió en un vicio de procedimiento que afectaba definitivamente su validez constitucional.

A mi modo de ver el vicio de inconstitucionalidad consistió en que el correspondiente proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 633 de 2000 fue aprobado en primer debate por una comisión constitucional permanente de la Cámara y posteriormente por una comisión constitucional permanente del Senado, sin que primero se hubiera agotado completamente el trámite en aquella célula legislativa como lo ordena el artículo 154 Superior según el cual "*los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes*".

Aún cuando para efectos de debatir el mencionado proyecto de ley las comisiones permanentes terceras y cuartas permanentes de la Cámara y el Senado sesionaron conjuntamente, en razón del mensaje presidencial de urgencia de que trata el artículo 163 de la Constitución Política, lo cierto es que la aplicación de este mecanismo especial no acarreaba el desconocimiento de los principios constitucionales de predeterminación de los tributos y de representación popular en materia impositiva, que tienen particular concreción en el artículo 154 de la Carta Política que, según se anotó, obliga a tramitar inicialmente los proyectos de ley relativos a tributos en la Cámara de Representantes.

Sobre este tópico la jurisprudencia constitucional ha sido enfática:

"Estima la Corte, sin dejar de tomar en cuenta los antecedentes históricos y políticos de la norma constitucional 154, que la razón de ser de la exigencia constitucional en la expedición de los impuestos, es resaltar que la intención y voluntad del constituyente son las de señalar un derrotero específico para el trámite de las normas relativas a los tributos y que, por ese solo hecho, deben observarse estrictamente las normas de procedimiento constitucional en la formación de las leyes"<sup>1</sup>. Se subraya

También ha señalado la jurisprudencia que si bien en la aprobación de las normas sobre impuestos no está excluida constitucionalmente la posibilidad de que las cámaras legislativas sesionen conjuntamente por solicitud gubernamental, también es cierto que en estos eventos debe observarse el procedimiento ordinario para la expedición de las leyes tributarias establecido en la Carta Política.

Ha dicho la Corte:

"Debe tenerse en cuenta que no existe norma superior que establezca un trámite especial para la aprobación de normas tributarias, en cuya virtud se excluya respecto de ellas la eventualidad de las sesiones conjuntas. Los proyectos de ley que versen sobre disposiciones de ese carácter deben someterse para tal efecto a los ritos ordinarios".<sup>2</sup> Se subraya

Por lo anterior, soy del criterio que cuando por solicitud del Gobierno sesionen conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes de asuntos económicos de la Cámara y el Senado para debatir un proyecto de ley relativo a tributos, es menester primero adelantar el trámite de la iniciativa en la Cámara de Representantes para lo cual cada comisión, una vez haya concluido el debate, debe votar *por separado* el respectivo proyecto<sup>3</sup> que luego será sometido a consideración de la plenaria. Agotado éste procedimiento, el proyecto debe pasar al Senado para su correspondiente votación y aprobación en las comisiones permanentes y en plenaria de esta corporación legislativa.

Fecha ut supra

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

1 Cfr. Sentencia C-065 de 1998

2 Cfr. Sentencia C-955 de 2000

3 Artículo 173 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 -Reglamento del Congreso-

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-18 09:19:17*