

## SENTENCIA C-312/04

### FORMACION DE LA LEY EN EL REGIMEN DEMOCRATICO- Trascendencia jurídico política

*En relación con la trascendencia jurídico-política que tiene en un régimen democrático la manera como se tramitan las leyes, ha de subrayarse por la Corte que la obligatoriedad de estas como expresión de la voluntad general, exige como supuesto previo de la exigencia a los asociados sobre su cumplimiento, que el legislador se ciña de manera rigurosa al procedimiento que para la expedición de las leyes que rige el comportamiento del hombre en sociedad, se ajuste a las reglas que para el efecto se hayan señalado de manera precisa en la Constitución Política y en aquellas que regulen el ejercicio de la función legislativa.*

LEY-Vida jurídica

**LEY DE REFORMA AL ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Materias que regula**

**LEY DE REFORMA AL ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO RELATIVA A POLIZAS DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRANSITO-Inclusión de contribución al Fosyga es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica/PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Inclusión de materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica/PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Inclusión de materias que no pertenecen a la esencia ni a la naturaleza/PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Inclusión de materia que puede ser objeto de una norma separada y autónoma/PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Inclusión de materia diversa, nueva y extraña al proyecto de ley inicial/PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Disposición que carece de conexidad sustancial y teleológica**

*El texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica. Del mismo modo, la exoneración de contribución a cualquier institución o fondo de las primas del Seguro*

*Obligatorio de Accidentes de Tránsito cuando se trate de motocicletas hasta de 200 centímetros cúbicos a que se refiere el parágrafo 1º, resulta afectada por el mismo vicio que se predica de las modificaciones introducidas al artículo 44 del proyecto de ley.*

**PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD**-Inclusión de contenidos normativos mediante proposiciones modificatorias y aditiva no debatidas ni aprobadas en comisión de la cámara en primer debate ni plenaria

**PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD**-Contenidos normativos no objeto de debate en comisión del Senado

**PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Introducción al final de materias ajenas al contenido del proyecto de ley inicial

Referencia: expediente D-4731

Demandante: Edgardo Torres Sáenz.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 795 de 2003, *“por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”*

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil cuatro (2004).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Edgardo Torres Sáenz demandó el artículo 44 de la Ley 795 de 2003, “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”.

2. Mediante Auto del 31 de julio de 2003, la **Corte** admitió la demanda contra el artículo 44 de la Ley 795 de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, el magistrado ponente doctor Manuel José Cepeda Espinosa presentó proyecto de fallo que fue improbadado por la Sala Plena, razón esta por la cual en sesión del 31 de marzo luego de la discusión correspondiente y en virtud de las decisiones que fueron adoptadas sobre el particular, se designó como ponente al magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra.

### II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el artículo 44 de la Ley 795 de 2003 demandado en el presente proceso:

#### **Ley 795 de 2003**

por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

**Artículo 44.** Modifícase el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

“5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza y contribución al Fosyga. Por tratarse de un seguro obligatorio de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas, las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo, así como el valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse como la suma entre un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo. En todo caso, este valor no podrá exceder un 100% del valor de la prima anual.

La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

Parágrafo 1°. Estarán libres de contribución a cualquier institución o fondo, las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada. En consecuencia, la prima del SOAT para estos vehículos cubrirá exclusivamente el costo del riesgo que actuarialmente se determine para ellos, considerándolos con un criterio de favorabilidad frente a otros de mayor capacidad de pasajeros y cilindrada.

Parágrafo 2°. Para efectos de la fijación de las primas, el Gobierno Nacional fijará las políticas de imputación de la accidentalidad vial, teniendo en cuenta la responsabilidad en la causación del accidente.

### **III. LA DEMANDA**

El demandante acusa la inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, que regula las facultades del gobierno nacional para señalar las condiciones generales y uniformes de las pólizas del seguro obligatorio de accidentes de tránsito -SOAT-, las tarifas máximas que puedan cobrarse y el valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía, por violación del trámite legislativo y por desconocer las atribuciones del Congreso para la creación de contribuciones parafiscales. Para el demandante tales disposiciones desconocen los artículos 150, 157, 158, 169 y 338 de la Carta. La inconstitucionalidad alegada la sustenta de la siguiente manera.

En primer lugar, según el accionante, en la aprobación del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 se desconocieron las normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes, pues la contribución al Fosyga a la que hacen referencia el inciso primero y el párrafo 1 del artículo 44 es un asunto nuevo introducido por la Plenaria del Senado. En efecto, en el texto originalmente presentado por el gobierno, no se hacía referencia a esta contribución. Afirma que ésta tampoco fue incluida en la ponencia para primer debate, no fue objeto de debate en las comisiones, no fue sometido a votación ni aprobado por ellas. Los párrafos relativos a la contribución al Fosyga hacían parte de una proposición aditiva presentada en la plenaria del Senado, donde fueron aprobados. El texto no fue objeto de debate ni de votación en la plenaria de la Cámara de Representantes y, posteriormente, debido a las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las plenarios, la Comisión de conciliación acogió el texto aprobado en el Senado, cuyo Informe fue aprobado finalmente por las Plenarios de ambas cámaras.

Concluye el actor que *“esta novedad al proyecto de ley analizado fue introducida en la plenaria del Senado de la República, en abierta violación a los preceptos constitucionales mencionados, puesto que se trata de un tema que no guarda ninguna relación con el tan mencionado seguro SOAT, al tiempo que había sido negado en el debate en la comisión del Senado, como se advierte en la Gaceta del Congreso No. 569 de 2002 (...).*

*“Así las cosas, se puede constatar que el tema referente a la contribución que se paga en adición a la prima del SOAT con destino a la cuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fosyga, se pretendió incluir en la Comisión Tercera del Senado, ocasión en la cual fue negada tal novedad, para posteriormente introducirla en la plenaria del Senado, mediante el expediente (sic) de afirmar que se estaban incluyendo dos párrafos al texto aprobado en la Comisión Tercera, cuando no era cierto, pues en realidad se varió el contenido del texto aprobado por la Comisión Tercera.”*

*“No sobra advertir, si lo antes expuesto fuere insuficiente, que en el debate dado a este proyecto de ley en la plenaria del Senado, esta corporación votó un texto bajo el supuesto de que se trataba del mismo texto aprobado en la comisión del Senado, adicionado en dos párrafos (debe entenderse párrafos), lo cual no se ajusta a la realidad, pues el texto aprobado en dicha comisión nunca se refirió a la contribución parafiscal comentada.”*

Agrega el demandante que tal contribución parafiscal fue creada por el artículo 223 de la Ley 100 de 1993, *“con destino a la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga,*

*señalando que debía pagarse un monto equivalente al 50% de la prima anual de este seguro en adición a la citada prima, para el cubrimiento de urgencias generadas en accidentes de tránsito, en acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, en catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.” Además, según el accionante, la disposición cuestionada establece un gravamen de carácter parafiscal, con destino a la financiación de uno de los subsistemas de seguridad social, “cuya única relación con el seguro comentado [SOAT], es que la prima del mismo se utilizó como base para la determinación del tributo.”*

En segundo lugar, indica el actor que el artículo demandado viola los artículos 338 y 150 de la Constitución Política al dejar en manos del Gobierno la determinación del monto de la contribución, a pesar de que es potestad exclusiva del legislador definir todos los elementos de las contribuciones. *“Teniendo en cuenta que el artículo tal como quedó redactado incluyó la definición de una contribución parafiscal, es necesario que la propia ley señale el sistema y el método para establecer el costo de la contribución, lo cual no se presenta en el caso analizado, pues en realidad se deja al criterio total del Gobierno Nacional la determinación de este costo.*

*“En efecto, la norma demandada indica que será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el encargado de determinar el monto de la contribución, estableciendo unos parámetros para esta determinación, al indicar que debe provenir de una suma entre un porcentaje de la prima anual y un porcentaje del valor comercial del vehículo, limitándola al 100% de la prima anual.*

*“Con esta redacción pretende crear la sensación de que el legislador estableció los criterios para la determinación del tributo, lo cual se aparta de la realidad, puesto que la prima anual del seguro también será determinada por el Gobierno Nacional, a través del mismo Ministerio de Hacienda, con lo cual lo que realmente se hizo fue delegarle al citado Ministerio la determinación de la prima y de la contribución, sin límite alguno(...).”*

Agrega también, que la exención a las motos de menos de 200 c.c. desconoce el principio de igualdad al establecer un tratamiento inequitativo pues no existe justificación razonable que justifique esa diferencia de trato, *“menos aún cuando se exonera a quien genera el mayor costo, pues resultaría regresivo. (...) En efecto, en el caso de la norma analizada, se observa cómo se estaría exonerado a las primas de las motos de menos de 200 c.c. de cilindraje del pago de contribuciones a cualquier institución o fondo.”*

*“No resulta razonable una exención en los términos planteados, en primera instancia no son las primas de las motos las que pagan una contribución al Fosyga, sino que son los tomadores de seguros quienes pagan la contribución al Fosyga, en adición a la prima del SOAT, por tanto no se comprendería a qué contribución se refiere la norma.*”

*“Ahora bien, si se entiende que se refiere a la contribución al Fosyga que se paga en adición a la prima del SOAT, resulta desproporcionada la exoneración aludida, ya que son precisamente estas motos las que generan la mayor siniestralidad que debe asumir el Fosyga, ya que en buena parte se trata de vehículos no asegurados, como puede verificarse si se solicita al Fosyga la información relacionada con reclamaciones presentadas por esta clase de vehículos.”*

En tercer lugar, afirma el demandante que la disposición demandada viola el principio de unidad de materia, pues la finalidad de la Ley 795 de 2003 era *“adecuar el marco regulatorio del sector financiero, procurando su consolidación definitiva mediante la introducción y adecuación de las herramientas legales en varios aspectos (...) para fortalecer los mecanismos de salvamento y protección de la confianza pública, al tiempo que se ajustara el régimen colombiano a las exigencias de los mercados financieros y hacerlo concordante con los estándares internacionales de regulación y supervisión bancaria, dado especial énfasis al desarrollo de mecanismos que permitieran una detección temprana de las entidades en dificultades y la resolución de entidades en crisis acudiendo a mecanismos flexibles y operativos, que contribuyeran a reducir la posibilidad de ocurrencia de riesgo sistémico.*

*“Así, se incluyeron varias propuestas relacionadas con las medidas que podía adoptar la Superintendencia Bancaria frente a situaciones de crisis, como la exclusión de activos y pasivos, el desmonte progresivo de operaciones y la cesión de activos y pasivos. También se introducen normas que pretenden dar transparencia a la operación de este sector, como las relacionadas con la determinación de conflictos de interés y la protección a los usuarios, nuevas operaciones autorizadas como el leasing habitacional y, respecto del sector asegurador, algunos aspectos relacionados con los límites de inversión, capitales requeridos por ramos y se elimina el 'conflicto funcional que existe en cabeza de la Superintendencia Bancaria, entidad que en la actualidad establece las condiciones y tarifas del SOAT, y a su turno le corresponde vigilar el cumplimiento de las mismas disposiciones. De esta forma, se traslada al Gobierno Nacional la facultad de establecer las condiciones generales de las pólizas y las tarifas máximas.’*

Del resumen de la exposición de motivos transcrito concluye el demandante que *“nunca se pretendió regular las contribuciones parafiscales al Sistema General de Seguridad Social en Salud, aspecto éste que escapa completamente al asunto al que se refirió la Ley 795 de 2003, ya que no existe relación alguna entre los mecanismos de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la operación del sistema financiero, tanto es así que la contribución a la que nos referimos fue creada por la Ley 100 de 1993, norma que creó el Sistema Integral de Seguridad Social.*

*“Por ello, el Gobierno Nacional, al introducir un artículo relacionado con el SOAT, limitó claramente su alcance a la determinación de las condiciones técnicas del seguro, con un único propósito, trasladar al Ministerio de Hacienda la competencia para fijar las condiciones generales y tarifas de este seguro, pues hasta esa oportunidad dicha competencia estaba radicada en cabeza de la Superintendencia Bancaria.*

(...)

*“En el caso que nos ocupa, la idea rectora era la regulación de la actividad financiera y aseguradora, por ello, tratándose del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, resulta válida su inclusión referida exclusivamente a las condiciones y aspectos técnicos propios de este seguro y no a otros aspectos que no guardan relación con tales aspectos como los mecanismos de financiación del Sistema Integral de Seguridad Social.*

*“No sobra resaltar que no existe relación temática o sistemática entre las contribuciones parafiscales al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el SOAT, más allá de que la prima de este seguro fue utilizada como base para determinar el monto de la contribución a la que nos referimos y que se cobra simultáneamente con la citada prima.*

*“Ello es así, porque la prima del SOAT está establecida con base en criterios técnicos que se refieren al costo de la atención de las víctimas de accidentes de tránsito, que es el mismo costo que asume el Fosyga frente a accidentes de tránsito en los que se vean involucrados vehículos no asegurados o no identificados. Lo anterior no significa que el seguro tenga relación con la contribución aludida, sino que se trata de un mismo costo.”*

#### IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Juan Manuel Trujillo Sánchez, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino dentro del término previsto para ello, para solicitar que el artículo 44 de la Ley 795 de 2003 sea declarado exequible. Las razones de su solicitud se resumen a continuación.

En cuanto al cargo de violación del procedimiento de formación de la ley, y luego de citar la jurisprudencia de la **Corte Constitucional**<sup>1</sup> sobre la posibilidad de que las Plenarias introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones a un proyecto de ley, así como sobre la competencia de las comisiones accidentales, el interviniente señala que *“de esta jurisprudencia, así como de la norma **constitucional** misma, cuando se reconoce la facultad de introducir modificaciones, supresiones o adiciones a los proyectos aprobados por sus comisiones constitucionales permanentes -artículo 159-, se desprende que la función de las Plenarias no es ser convidado de piedra que adopte como fórmulas sacramentales los textos discutidos y aprobados por las Comisiones Constitucionales Permanentes, sino que, bajo el principio de participación activa y dinámica del proceso legislativo, mantienen inalterable su facultad de creación, revisión e innovación de la norma jurídica.*

*“Teniendo en cuenta que la Constitución son admisibles la inclusión de nuevos artículos por parte de las plenarias, siempre y cuando, guarden identidad en la materia debatida, tal y como se aprecia a simple vista con el artículo con tacha de inconstitucionalidad.*

*“Retomando, las competencias de las Comisiones Accidentales antes señaladas y como lo indica a **sentencia** anteriormente citada, se basan en la flexibilización que el Constituyente de 1991 otorgó a la rigidez del principio de identidad temática imperante bajo la Constitución de 1886; flexibilización que se vuelve más explícita dentro de nuestro ordenamiento superior toda vez que las Comisiones Accidentales, si de esta forma pueden lograr superar las divergencias, pueden modificar su contenido e incluso crear textos nuevos, como lo ha reconocido la jurisprudencia **constitucional**.*

*“Es por esta razón que la Comisión Accidental nombrada para conciliar las divergencias entre el texto aprobado por las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República al Proyecto de Ley que hoy en día es la Ley 795 de 2003 sí podía acoger los textos nuevos propuestos y aprobados por la plenaria del Senado que no fueron presentados ni propuestos a la plenaria de la Cámara, máxime cuando el artículo demandado (que fue el artículo nuevo incluido por la plenaria del Senado que acogió la Comisión Accidental) guardan una identidad absoluta con la materia objeto del Proyecto de Ley en mención, respetando los principios de consecutividad y unidad de materia exigidos por la Constitución Política para ser observados dentro del trámite legislativo.”*

Para el interviniente, el respeto de tales principios se reflejaba en el Acta de Plenaria No. 42, al referirse al informe de conciliación, el cual fue sometido a consideración de cada una de las dos plenarios donde y fue aprobado por éstas. El texto del acta lo transcribió y subrayó en lo pertinente, así:

### Comisión de Conciliación

#### Informe (aprobado)

Proyecto de ley 106 de 2001 Cámara, 279 de 2002 Senado, “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”

Honorables Senadores y Representantes:

Los suscritos conciliadores hemos llegado a un acuerdo para que se acojan las modificaciones con que fue aprobado en la Plenaria del Senado, en la sesión del 18 de diciembre de 2002, como texto definitivo del Proyecto de Ley 106 de 2001 Cámara, 279 de 2002 Senado, “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.”

El proyecto ajusta aspectos tales como el leasing habitacional, el defensor del cliente, la regulación del gobierno respecto de los sistemas de pago, la eliminación de la inversión forzosa en la exclusión de activos y pasivos, algunos aspectos del régimen sancionatorio de la Superintendencia Bancaria y el Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito, SOAT. (subrayado por el interviniente).

(...)

Por lo anteriormente expuesto, proponemos que tanto el honorable Senado de la República como la honorable Cámara de Representantes, apruebe adoptar el texto definitivo del Proyecto de ley 106 de 2001, Cámara, 279 de 2002 Senado. (subrayado por el interviniente)

En cuanto al cargo por violación de los artículos 338 y 150, que consagran el principio de legalidad de los tributos como presupuesto esencial de la facultad impositiva del Estado, el interviniente resalta que de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia de la **Corte**, “tanto la ley como las ordenanzas y los acuerdos al imponer una contribución fiscal o parafiscal, deben establecer claramente los elementos esenciales del tributo, deben establecer claramente los elementos esenciales del tributo que crean, esto es, fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los

*impuestos. Un requisito como éste repercute en la validez jurídica del tipo impositivo establecido, pues constituye una manera de ofrecer seguridad jurídica para efectos de su aplicación y recaudo, así como un control de límites al posible ejercicio arbitrario del poder de imposición. De igual manera, se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso de la cual es titular todo contribuyente.”*

(...)

*“No obstante, la Corporación en varias oportunidades ha aceptado que por razones de orden técnico y administrativo se defiera al ejercicio de la potestad reglamentaria, la definición de la suma sobre la cual se liquida un tributo, sin que esto suponga una vulneración a la vigencia del principio de legalidad del mismo, pues la determinación particular de la base gravable sigue estando en manos de los órganos de elección popular. (...) Por consiguiente, resultaría contrario a la técnica del procedimiento tributario exigir que la ley, el acuerdo o el reglamento, más allá de la fijación de la base de cobro del gravamen, entren a detallar en cada caso concreto la suma sobre la cual el mismo habrá de liquidarse, ya que en esta operación deben tenerse en cuenta variables económicas que escapan al rigorismo propio de esos actos jurídicos y la determinación política del tema, lo cual se encuadra dentro del principio de legalidad tributaria que establece el artículo 338 de la Carta Política.”*

Luego de citar la **sentencia** C-583 de 1996, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, según la cual los elementos fundamentales del impuesto son la base gravable, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravado y la tarifa, examina la norma cuestionada y concluye que cumple con todos los elementos, en los siguientes términos:

*Así las cosas, el examen de la disposición enjuiciada, en armonía con la anterior jurisprudencia, frente a la contribución parafiscal señalada sobre las pólizas del SOAT prevista en el artículo 44 de la Ley 795 de 2003, se puede concluir lo siguiente:*

*1. El hecho generador o imponible que da lugar a la obligación parafiscal de la cual trata la disposición acusada, es adquisición del SOAT, salvo en los eventos descritos por la misma norma.*

*2. La determinación de los sujetos activo y pasivo el gravamen, así como de la base gravable se obtiene así:*

2.1. *El Fondo de Solidaridad y Garantía es el acreedor de la obligación parafiscal en este caso, pues el sujeto activo de la obligación tributaria, es quien tiene derecho a percibirlo y a exigir su pago; en cambio son quienes adquieren el SOAT, los responsables o sujetos pasivos de esta contribución.*

2.2. *Ahora bien, como base gravable sobre la cual se liquidará la obligación parafiscal, es la prima anual del seguro y el valor comercial del vehículo, lo cual es sin duda, un asunto que corresponde a una sencilla valoración técnica dada por la prima determinada por los cálculos actuariales correspondientes y, otra dada por el valor que el mercado asigna a cada vehículo.*

3. *Por último, la tarifa aplicable se observa igualmente definida en la norma acusada, pues allí se señala que será un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo, sin que en ningún caso exceda el 100% del valor de la prima anual, lo cual garantiza de alguna forma a los asegurados el monto de la contribución pues no lo deja al libre juego del mercado, dando un alto grado de certidumbre sobre el precio al cual habrá de calcularse la respectiva contribución; al mismo tiempo, si el legislador hubiera dado expresamente la tarifa, podría en algún momento desconocer diferencias justificadas de trato entre los actores de este mercado, incluyendo al mismo Fosyga que podría ver reducidos sus ingresos por distorsiones en el mercado del precio dado para el riesgo y el vehículo, que se vería reflejado en un cambio en la cuantía de la contribución.*

En relación el cargo de violación a los artículos 158 de la Constitución porque supuestamente la norma demandada “no tiene unidad de materia con la filosofía de la reforma financiera” que consagra la Ley 795 de 2003, el interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de citar las sentencias C-025 de 1993, C-1185 de 2000 y C-390 de 1996, señala que “*la unidad temática no se desconoce cuando el contenido de una disposición se relaciona objetivamente - directa o indirectamente- con el tema central del cuerpo normativo, tal y como se evidencia del trámite que tuvo el artículo dentro de la comisión de conciliación. En efecto, mal podría aplicarse, en este campo, un criterio estrictamente formal, pues ello no solo impondría límites irrazonables a la labor del órgano legislativo, sino que desconocería la existencia de relaciones esenciales entre normas que, aparentemente, se refieren a materias diferentes, pero que guardan una conexión objetiva y razonable, pues es cierto que la composición de la tarifa del SOAT implica tener en cuenta su impacto sobre las contribuciones al Fosyga, de ahí la conexidad temática entre los temas debatidos; conexidad que no altera el sentido y finalidad del texto legal, sino que por el contrario, complementa debidamente la disposición demandada.*”

*“Así, al abordar la Ley 795 de 2003 se encuentra el objetivo de reformar adecuadamente el sistema financiero, proveyéndolo de temas como el relativo a la eliminación del conflicto funcional que existía en cabeza de la Superintendencia Bancaria, entidad que establecía las condiciones y las tarifas SOAT, al mismo tiempo que le corresponde vigilar el cumplimiento de las mismas disposiciones. Dicho traslado no podía ser inocuo si a él no se adicionaba el traslado de la determinación del valor de la contribución al Fosyga, pues dicha contribución es parte fundamental del precio y compone junto con la prima, el valor total que debe ser sufragado por quien adquiere el seguro obligatorio. No hacerlo, sería dejar parte de la regulación del o que finalmente se entiende por tarifa, como costo total a sufragar, en quien, como se dijo, debe efectuar la vigilancia del cumplimiento de estas disposiciones.”*

En cuanto al cargo por violación del principio de igualdad, asegura el interviniente que no debe ser entendido bajo el criterio de igualdad personal, como lo pretende hacer ver el demandante, sino más bien bajo el de la igualdad en el impuesto, en los términos de la **sentencia** C-238 de 1997, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, según el cual, *“la justicia que se busca con el tributo no es la de un idéntico sacrificio por parte de los contribuyentes, sino la justicia que consiste en suprimir las desigualdades que existen en nuestra sociedad.”*

Luego de citar las sentencias C-455 de 1995, MP: Alejandro Martínez Caballero, C-108 de 1994, MP: Hernando Herrera Vergara, C-221 de 1992, MP: Simón Rodríguez Rodríguez; C-530 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero, el interviniente sostiene que *“de conformidad con el artículo 13 **constitucional**, la igualdad formal no es ajena al establecimiento de diferencias en el trato fíncadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos distintos y justificados, entre otras muchas cosas, en la condición económica que puede separar a unos sujetos de otros y, por lo tanto, sustentar diferentes tratos impositivos. Hipótesis, esta última, que expresa la conocida regla de justicia que exige tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales en forma desigual, que se evidencia en la norma acusada dado que ella, al establecer la mencionada exención parafiscal en las motos de menos de 200 c.c. de cilindrada, reconoce la particular situación económica que representa dicho segmento del sector gravado, en donde el aporte claramente encarecería el valor del vehículo que se asegura, el cual como el mismo actor comenta, se trata de un sector que representa un gran riesgo reflejado en el cálculo de la prima pura de riesgo, haciendo de la tarifa una de las más altas del mercado, una vez hechas las comparaciones proporcionales con el valor del vehículo asegurado.”*

Para el interviniente, la intención de la norma era reducir los *“impactos desestimulantes al mercado de tomadores de SOAT, (...) ante un mercado negro y una evasión creciente,”* y para ello, mediante el establecimiento de un tratamiento distinto y proporcionado, excluyó del aporte a quienes se verían más afectados con el aumento del precio, *“contribuyendo en la ampliación y aumento de la cobertura de los siniestros que ampara el SOAT.”*

(...)

En cuanto al cargo por desconocimiento de los límites del legislador en materia tributaria, el interviniente sostiene que *“un cargo de inconstitucionalidad contra un norma que consagre una contribución parafiscal debe tener en cuenta la naturaleza de ese gravamen y resaltar la contrariedad existente entre ella y el texto fundamental pues no es de recibo que, distorsionando la naturaleza del gravamen, se planteen vulneraciones a principios y derechos constitucionales que se infieren de una indebida lectura de esa institución.*

*“Carece de lógica que se le atribuya a una contribución parafiscal la naturaleza de un impuesto o de una tasa para, a renglón seguido, afirmar que la norma que la consagra es inconstitucional porque no se atuvo a los límites que el constituyente le impuso al legislador en materia positiva. Así, no tiene sentido que se afirme que el artículo demandado es inconstitucional por no portar la generalidad que caracteriza a todo impuesto, desconociendo que se trata de una contribución parafiscal que tiene, como elemento consustancial a su naturaleza, su carácter sectorial. Tampoco tiene sentido atribuirle al gravamen allí consagrado la índole de una tasa para luego reprochar que no concurre en ella la prestación correlativa a cargo del Estado pues bien se sabe que una contribución parafiscal no implica contraprestación por servicio alguno.”*

Para el interviniente, las presuntas vulneraciones de los derechos de igualdad, equidad y justicia no concurren pues ellas se infieren únicamente de la indebida lectura de la norma demandada. *“Así, el legislador no ha establecido un impuesto con vulneración del principio de generalidad en cuanto sólo debe ser pagado por un determinado grupo de contribuyentes sino que ha consagrado una contribución parafiscal a cargo de quienes deben adquirir el seguro obligatorio SOAT en proporción a su capacidad económica, (...) pues de lo contrario se afectaría gravemente a un sector que debe perentoriamente permanecer protegido. Entonces, no se advierte que la norma demandada haya realizado discriminaciones injustificadas como para inferir la vulneración de esos derechos fundamentales y de las normas superiores que los consagran.”*

## V. PRUEBAS DECRETADAS POR LA **CORTE CONSTITUCIONAL**

Mediante auto de 31 de julio de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que remitieran copia completa del expediente legislativo de la Ley acusada. En cumplimiento a lo ordenado el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República anexó los antecedentes legislativos de la Ley impugnada y los secretarios de Senado y Cámara de Representantes enviaron copia del expediente legislativo.

Para mejor proveer, y toda vez que dentro de los documentos enviados no figuraban varios documentos esenciales para el análisis de la constitucionalidad de los artículos demandados, mediante auto de 28 de 2003, el Magistrado Sustanciador solicitó a los secretarios generales de una y otra cámara que remitieran los siguientes documentos: (i) la certificación sobre votación y aprobación del Proyecto de Ley No. 279 de 2002 Senado y 106 de 2001 de la Cámara, en las Comisiones Terceras de ambas cámaras, así como en las plenarios de las mismas, especificando la fecha de votación y aprobación, así como las proposiciones aditivas y sustitutivas; (ii) copia de las Gacetas del Congreso No. 464 de 2002, 569 de 2002 y 265 de 2002.

Los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes hicieron llegar a la **Corte** los documentos solicitados.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante escrito del 29 de octubre de 2003, el Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la **Corte** declarar la inexecutable del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, “*con efectos ex tunc, es decir, desde el momento de entrada en vigencia de la referida ley, debiéndose ordenar el reintegro de las sumas recaudadas por la contribución al Fosyga.*” Las razones de su solicitud se exponen a continuación.

El representante del Ministerio Público, identifica los problemas jurídicos que surgen de los cuestionamientos del actor de la siguiente manera: 1) Si el legislador al haber incluido la norma acusada en el último de los cuatro debates reglamentarios efectuado en plenaria del Senado, violó el trámite legislativo, porque lo dispuesto en dicho precepto fue discutido y negado en primer debate en la Comisión Tercera del Senado; 2) Si se violó el principio de unidad de materia, en cuanto que la intención del legislador fue la de regular aspectos del

sistema financiero y no de contribuciones parafiscales del sistema de seguridad social en salud; 3) Si se vulneró la competencia exclusiva del legislador para imponer contribuciones por no definir directamente la base gravable de la contribución parafiscal; y 4) Si se desconoció el principio de igualdad ante las cargas públicas al exonerar de la contribución al Fosyga las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada, a pesar de ser éstas las que generan la mayor siniestralidad que debe asumir el fondo.

Con el fin de examinar la constitucionalidad del trámite del proyecto que culminó con la aprobación de la Ley 795 de 2003, el Procurador primero resume el trámite seguido por la Ley y por el artículo demandado y concluye que en la aprobación del artículo se desconoció el artículo 151 de la Carta, así como el Reglamento del Congreso, pues no podía la Plenaria del Senado revivir un artículo negado por la Comisión, sin haber acudido al procedimiento de apelación previsto en el artículo 181 de la Ley 5ª de 1992.

En cuanto a la violación del principio de unidad de materia, el Procurador concluye que el artículo demandado tampoco cumple con este requisito, pues *“si se mira el contexto general del articulado del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, de los 57 artículos que contenía, los 54 primeros estaban directamente encaminados a modificar aspectos del Estatuto orgánico del Sistema Financiero, el artículo 55 establecía la enajenación de bienes recibidos a título de dación en pago, como asuntos que hacen parte del giro ordinario de los negocios del Fondo Nacional de Garantías; el artículo 56 conformaba el Comité de coordinación para el seguimiento del sistema financiero y el artículo 57 derogaba normas del sistema financiero, (...).”*

Según la Vista Fiscal, las modificaciones introducidas a lo largo del debate se hicieron *“bajo la intención de mantener el precepto temático del sector financiero.”* No obstante, en el caso del artículo 44 cuestionado, que fue incluido en el proyecto del gobierno *“únicamente con la finalidad de eliminar el conflicto funcional que existía en cabeza de la Superintendencia Bancaria”*, ese criterio fue modificado en el último debate del proyecto. Las referencias al SOAT a lo largo de los 3 primeros debates, estaban relacionadas con las condiciones generales del seguro. Sin embargo, en el último debate en la plenaria del Senado se introdujo una proposición aditiva que creó la contribución parafiscal a favor del Sistema de Seguridad Social en Salud.

*“(...) en el último debate en Plenaria del Senado se presentaron dos proposiciones en relación con la modificación al numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, una modificatoria en la cual se crea una contribución al Fosyga tomando como hecho generador y base gravable el*

*SOAT, y una aditiva en la cual se establece una exención a dicha contribución parafiscal. Tales modificaciones fueron aprobadas en Plenaria y mediante trámite conciliatorio, con lo que dieron origen al artículo 44 de la Ley 795 de 2003. Como justificación de la proposición que crea la contribución parafiscal al Fosyga, se encuentra que tal está encaminada al sostenimiento de tal Fondo, pero sin que exista ningún tipo de correlación o conexidad con el contenido del numeral 5 del Decreto 663 de 1993. (...)*

*(...)*

*“No se puede establecer la existencia objetiva y razonable de ningún tipo de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica entre la expresa modificación de una norma del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para un redistribución de competencias relacionadas con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, que es tema central de la Ley 795 de 2003 y del artículo referido, y la creación en el último debate de una contribución parafiscal destinada a la seguridad social en salud, aprovechando el indicado seguro para ser tomado como hecho generador y base gravable, además de una exención sobre dicha contribución.*

En relación con el cargo por violación de la competencia del legislador para crear y fijar los elementos básicos de las contribuciones, afirma el Procurador, que la norma cuestionada fijó los elementos generales que permiten determinar el valor de la contribución y por lo tanto se ajustó a los cánones constitucionales.

*“El sujeto activo de la obligación es el Fondo de Solidaridad y Garantía Fosyga; el sujeto pasivo, el tomador del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT; el hecho generador de la contribución, es la toma del referido seguro; la base gravable está determinada por la prima anual del seguro y el valor comercial del vehículo; la tarifa de la contribución se le permitió establecerla al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda mediante el método de cálculo consistente en la suma entre un porcentaje del valor comercial del vehículo, sin que el valor de tal contribución exceda el 100% del valor de la prima anual.*

*“El establecimiento del método antes indicado resulta razonable si se tiene que el concepto de vehículo automotor que sirve de base par al adquisición del SOAT es muy amplio y comprende todo aparato provisto de un motor propulsor destinado a circular por el suelo para el transporte de personas o bienes, lo cual incluye cualquier elemento sobre ruedas que le sea acoplado (Decreto 663 de 1993, artículo 192 numeral 3). Esta definición envuelve el carácter suntuario de los vehículos, lo que hace que el principio de equidad tributaria deba ser tenido*

*en cuenta a la hora de establecer la tarifa de la contribución para cada tipo de automotor.”*

Finalmente, en cuanto al desconocimiento del principio de igualdad en las cargas públicas la Vista Fiscal al exonerar del pago de la contribución al Fosyga a las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 c.c. de cilindrada, concluye el representante del Ministerio Público que es razonable que se haya excluido a este grupo por tratarse de vehículos que pertenecen principalmente a las clases económicas más desfavorecidas.

*“(…) es razonable que el legislador hubiera querido librarlas de la indicada obligación contributiva debido a que tales vehículos tienen la particularidad de ser utilizados por las clases de más bajos ingresos del todo el país como vehículo tanto de movilización personal como familiar y como de instrumento de trabajo, lo cual interpreta plenamente la equidad contributiva.”*

## VII. **CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### 1. **Competencia**

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la **Corte Constitucional** es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

### 2. **Problemas jurídicos**

Considera el demandante que en el presente caso se vulneran los artículos 150, 157, 158, 169 y 338 de la Carta Política, toda vez que la norma impugnada fue reintroducida por la Plenaria del Senado a pesar de haber sido negada por la Comisión respectiva y además por desconocer el principio de unidad de materia. Adicionalmente, cuestiona la norma porque ella desconoce las competencias del legislador para la creación de contribuciones y el principio de igualdad ante las cargas públicas por exonerar a las motos de mayor siniestralidad.

El interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró que la norma era exequible, dada la facultad de las plenarias para introducir modificaciones, porque la norma cuestionada guarda relación con el tipo de operaciones y cargos al SOAT, asunto que hacía parte del proyecto inicial y de las ponencias presentadas ante al Congreso. Por su parte el Procurador General

de la Nación, solicitó que el artículo demandado fuera declarado inexecutable porque en su aprobación se desconoció el reglamento del Congreso y el principio de unidad de materia.

Dada la índole de los cargos propuestos contra la norma demandada, la **Corte** analizará primero si la acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite se interpuso dentro del término de caducidad señalado por el artículo 242 numeral 3° de la Constitución y, a continuación, examinará si el trámite seguido en el Congreso para la expedición del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 se ajusta a lo previsto por la Constitución y por la Ley 5ª de 1992 o, si por el contrario, ocurrió infracción de tales normas. Si ello fuere así, habrá de declararse la inexecutable de la norma acusada por tal razón, en cuyo caso no se analizarán las supuestas violaciones de otras normas constitucionales desde el punto de vista material.

### **3. La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue interpuesta dentro del término **constitucional****

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

En el caso objeto de examen, la Ley 795 de 2003, fue expedida el 14 de enero de 2003 y publicada en el Diario Oficial, Año CXXXVIII, No. 45064, el 15 enero de 2003, página 1 y la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 4 de julio de 2003, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer esta acción por vicios de forma.

### **4. Trascendencia jurídica de las normas sobre formación de las leyes en un régimen democrático.**

En relación con la trascendencia jurídico-política que tiene en un régimen democrático la manera como se tramitan las leyes, ha de subrayarse por la **Corte** que la obligatoriedad de estas como expresión de la voluntad general, exige como supuesto previo de la exigencia a los asociados sobre su cumplimiento, que el legislador se ciña de manera rigurosa al procedimiento que para la expedición de las leyes que rige el comportamiento del hombre en sociedad, se ajuste a las

reglas que para el efecto se hayan señalado de manera precisa en la Constitución Política y en aquellas que regulen el ejercicio de la función legislativa.

Precisamente sobre ello dijo la **Corte**, en fallo reciente, lo que sigue:

*“Por ello no es indiferente en una democracia quien ejerce la función legislativa, ni mucho menos resulta de menor importancia la manera como se da vida jurídica a las leyes, pues estas se expiden en virtud de la soberanía del Estado que regula, de manera estricta el procedimiento legislativo. Por esta razón de el se ocupa la propia Constitución Política. Es esta la que indica en qué consiste la iniciativa legislativa; ella señala quiénes se encuentran legitimados para proponer las leyes que a su juicio deban expedirse; y, además, en forma rigurosa se regula luego el trámite a que debe someterse el proyecto de ley o de acto legislativo en su caso para que pueda convertirse en ley. De manera pues que para los ciudadanos no cualquier norma expedida por autoridad pública reviste la naturaleza de una ley, sino solamente la que sea expedida por la autoridad del Estado con atribuciones específicas para el efecto y en la forma prevista por la Constitución Política.*

*“De esta suerte, en las democracias a diferencia de los regímenes autocráticos el ejercicio de la función legislativa se encuentra reglado. En una monarquía o en una dictadura quien ostenta el poder puede legislar sin límite distinto al de su propia voluntad. En una democracia no puede ser arbitrario el procedimiento que se siga para la expedición de normas de carácter obligatorio para los asociados. Estos se encuentran sometidos a la ley, como resulta indispensable para la vida social. Pero las normas legales deben sujeción a la Constitución Política no sólo desde el punto de vista material, sino que, además, para la expedición de las leyes ha de cumplirse en forma estricta con el trámite que se prevea por la Constitución del Estado. Sólo de esa manera se resguarda al ciudadano de la arbitrariedad, pues con el sometimiento del legislador a la Constitución se hace realidad el Estado de Derecho.*

*“Es esa la razón por la cual la Constitución que nos rige dedica el Capítulo 3 de su Título VI a “las leyes”, con indicación precisa de que su expedición corresponde al Congreso de la República para el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 150 de la Carta, y con normas específicas a las cuales deberá sujeción el legislador para que un proyecto pueda elevarse a la categoría de ley de la República.*

*“En ese orden de ideas los proyectos de ley no pueden ser secretos, la democracia exige que en relación con ellos se cumpla el principio de la publicidad y, por eso, el primero de los requisitos que señala el artículo 157 de*

*la Carta es el de la publicación del proyecto “oficialmente por el Congreso”, antes de que se le de curso en la respectiva Comisión, norma esta que guarda estrecha relación con el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 en el que se dispone, de manera perentoria, que luego de recibido un proyecto, “se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso”.*

*“De la misma manera exige la Constitución en el citado artículo 157 que los proyectos para convertirse en ley, sean aprobados “en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara”, no obstante lo cual defiere al reglamento del Congreso la determinación de “los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras”.*

*“Mantuvo en este punto el constituyente de 1991 la existencia de las Comisiones Permanentes en cada una de las Cámaras, que habían sido establecidas en la Reforma **Constitucional** introducida a la Constitución de 1886 por el Acto Legislativo No. 1 de 1945. Así se puso fin a la norma anterior que exigía tres debates para la expedición de las leyes y se le dio entrada a la discusión especializada de los proyectos en las células legislativas integradas para esa finalidad por la Plenaria de cada Corporación y en la forma señalada por el reglamento del Congreso.*

*“Ha de observarse por la **Corte** que en las Comisiones Permanentes de cada una de las Cámaras, luego de la designación de los ponentes, estos deben rendir informe a la Comisión respectiva dentro del plazo que para ello se le señale por su Presidente, ponencia que deberá cumplir también con el principio de la publicidad conforme a lo preceptuado por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

*“A tal punto es exigente el reglamento del Congreso que sólo autoriza la iniciación del primer debate del proyecto de ley luego de la publicación del informe que los ponentes rindan a la respectiva Comisión Permanente.*

*“Distinta de la iniciativa legislativa es la etapa de la discusión o debate del proyecto. En este conforme al artículo 157 de la Ley 5ª de 1992 si el ponente propone debatir el proyecto y tal proposición se aprueba, abierta la discusión se discutirá sobre aquellos “ asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término” y, resuelta ellas, según lo dispone el artículo 158 de la citada Ley, “se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, aún inciso por inciso, si así lo solicitará algún miembro de la Comisión”. Es decir, no puede rehuirse la más amplia discusión de las propuestas normativas que forman parte del respectivo proyecto de ley. Habrá lugar, en esa amplia discusión de confrontar las distintas opiniones de los*

*Congresistas, de los Ministros del Despacho y de los funcionarios públicos que a intervenir en el debate autoriza el citado artículo 158 de la Ley 5ª de 1992, en las materias que les correspondan. Durante el debate pueden presentarse enmiendas al proyecto para modificarlo, adicionarlo o para la supresión parcial de su articulado, enmiendas que podrán ser totales o parciales, según lo dispuesto en los artículos 161 y 162 del reglamento del Congreso y de cada una de sus Cámaras, las cuales podrán ser presentadas en el debate de cada proyecto “hasta el cierre de su discusión”, por disposición expresa del artículo 150 de ese reglamento, orgánico del ejercicio de la función legislativa.*

*“El artículo 164 de la Ley 5ª de 1992, para impedir que las mayorías eventuales silencien a quienes disientan total o parcialmente del articulado de un proyecto de ley, prescribe que la declaración de suficiente ilustración sobre un artículo determinado del proyecto de ley, sólo pueda decretarse a petición de uno de los miembros de la respectiva Comisión Permanente y luego de “discutido un artículo en dos sesiones” y agrega que luego de declarada la suficiencia de la ilustración al respecto, “se votará el artículo sin más debate”.*

*“Es claro entonces que a la discusión de cada artículo del proyecto de ley, aún inciso por inciso si así llegare a solicitarse, seguirá su votación como parte esencial del trámite legislativo. Por ello, el artículo 167 de la Ley 5ª de 1992 permite a los miembros de la respectiva Comisión “hacer constar por escrito las razones de su voto disidente, caso en el cual deberán ser anexadas al informe del ponente”.*

*“Queda entonces establecido con meridiana claridad que a la iniciativa o presentación del proyecto de ley, sigue luego su discusión o debate y que, cerrado este, es la votación el requisito siguiente y que, en cada Comisión Permanente, el articulado del proyecto debe ser objeto no sólo de discusión, sino, también y esencialmente de votación, pues el artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea “aprobado” en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica, como quiera que por votación ha de entenderse, para evitar equívocos y para garantía del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta, el “acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general” según las voces del artículo 122 de la Ley 5ª de 1992. Por ello, el artículo 127 de la misma ley, prescribe que “ningún senador o representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”; y el artículo 127 ejusdem, preceptúa que “entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo*

*Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido” y su abstención sólo se autoriza “en los términos del presente reglamento”.*

*“Aprobado el proyecto en primer debate en la comisión que corresponda, todavía no es ley. Para serlo, requiere luego su aprobación en “cada cámara en segundo debate”, por expresa exigencia del artículo 157 numeral 3° de la Carta. Es decir, ha de abrirse y tener oportunidad de su discusión, durante la cual podrá ser objeto de la proposición de enmiendas que se juzguen convenientes a su articulado. Durante este segundo debate, de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, pueden introducirse en las plenarias de la Cámara de Representantes o el Senado de la República las modificaciones, adiciones o supresiones que se consideren necesarias al proyecto que se aspira se convierta en ley de la República.*

*“Cerrada la discusión, seguirá entonces la fase decisoria sobre el proyecto de que se trate, mediante la votación del mismo para su aprobación o improbación, la cual se realizará luego de su anunciación por el Presidente, y que “no podrá interrumpirse salvo que el congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”.*

*“Finaliza el trámite para que el proyecto se convierta en ley con la sanción del Gobierno, conforme lo exige el artículo 157 numeral 4° de la Carta Política.*

*“A la exigencia **constitucional** según la cual los proyectos de ley deben surtir los cuatro debates a que se ha hecho referencia de manera sucesiva, se le conoce bajo la denominación de “principio de consecutividad”, el cual es objeto de las excepciones previstas en la Constitución y en la ley para la deliberación conjunta de las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara para el primer debate o de la simultaneidad del segundo debate en las hipótesis señaladas en los artículos 163 de la Carta y 183 de la Ley 5ª de 1992.*

*“Es también una exigencia de la Carta Política que las enmiendas o cambios introducidos a un proyecto de ley durante las discusiones de que es objeto tengan relación con la materia del proyecto. Necesariamente ha de ser así, pues el procedimiento previsto para la expedición de la ley es un proceso dialéctico y continuativo, que se rige por el denominado “principio de identidad”, el cual exige que las modificaciones, adiciones o supresiones que se le introduzcan por las plenarias de las Cámaras guarden relación con lo discutido y aprobado en las Comisiones Permanentes respectivas.*

*“Acorde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarias de las Cámaras, no pueden*

*constituir una “enmienda total” que lo transforme en un “texto alternativo”, conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate. Con todo, si la enmienda propuesta “no implica un cambio sustancial, continuará su trámite constitucional” el proyecto pues en ese evento no ha sufrido alteración que lo transforme en otro distinto sino que, por el contrario, se mantiene incólume el principio de identidad.*

*“Para el Constituyente de 1991 no pasó inadvertido que los textos finalmente aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República pueden presentar discrepancias. Por ello, para evitar el fracaso del trabajo legislativo adelantado ya respecto de un proyecto de ley por las comisiones permanentes correspondientes y por las Plenarias en cada una de las Cámaras, como sucedía antes de la expedición de la Constitución de 1991, ésta estableció en su artículo 161 que cuando tales discrepancias se presenten en relación con el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en cada Cámara, se integrarán entonces “comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara” para que se repita el segundo debate, luego de lo cual si “persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”<sup>2</sup>.*

## **5. Trámite surtido en la aprobación del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, en el Congreso de la República.**

5.1. El artículo 44 de la Ley 795 de 2003 tiene su origen en el artículo 26 del Proyecto de Ley Número 106 Cámara, 279 Senado de 2001, de iniciativa gubernamental, presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y publicado en la Gaceta del Congreso No. 502 de 2001. El texto del artículo 26 del proyecto original decía lo siguiente:

Artículo 26. Modifíquese el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza. Por tratarse de un seguro obligatorio, de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas y las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo. La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este

seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

5.2. En la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara, publicada en la Gaceta No. 641 de 11 de diciembre de 2001, se mantuvo el artículo 26, relativo al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, con el mismo texto del proyecto original. Este texto fue aprobado por unanimidad, como artículo 26 por la Comisión, según consta en la **Gaceta No. 02 de 2002**.

5.3. La ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso No. 171 de 17 de mayo de 2002, recogió la misma redacción aprobada por la Comisión Tercera bajo el artículo 45. El artículo fue debatido y aprobado como artículo 30 del Proyecto de Ley Número 106, por la Plenaria de la Cámara en las sesiones del 18 y 20 de junio de 2002, con el mismo texto aprobado en la Comisión, según consta en la **Gaceta No. 265 de 2002, por mayoría de los 147 representantes presentes**.<sup>3</sup> El texto del artículo 44 aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes es el siguiente:<sup>4</sup>

Artículo 30. Modifícase el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza. Por tratarse de un seguro obligatorio, de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas y las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo. La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

5.4. Ese mismo artículo, con idéntica redacción, fue incluido como artículo 44 en la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera en el Senado, tal como consta en la Gaceta No. 464 de 2002. Durante el debate en la Comisión Tercera del Senado, el Senador Mario Salomón Náder Muskus propuso modificar el texto

del artículo 44, con un texto que hacía referencia a la contribución al Fosyga. El texto del artículo 44, tal y como proponía la modificación fue el siguiente:

Artículo 44. Modifícase el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza **y contribución al Fosyga**. Por tratarse de un seguro obligatorio, de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas **y las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo incluido el porcentaje del valor de la prima anual que deba cobrarse en adición a ella como contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse en función de las características técnicas de los distintos tipos de vehículos que conformen el parque automotor y en todo caso no podrá exceder un 80% del valor de la prima anual.**

La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos. (Resaltado fuera de texto)

Esta proposición fue negada por la Comisión Tercera del Senado,<sup>5</sup> tal como consta en el Informe de Ponencia para segundo debate en Plenaria, publicado en la **Gaceta No. 569** de 2002. El texto del artículo 44 del Proyecto de ley No. 106 Cámara, 279 Senado de 2001, aprobado por la Comisión Tercera del Senado fue el siguiente:<sup>6</sup>

Artículo 44. Modifíquese el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza. Por tratarse de un seguro obligatorio, de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas y las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo. La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

5.5. Este mismo texto se mantuvo en la ponencia para segundo debate en el Senado.<sup>7</sup> Durante el debate del artículo 44 del Proyecto de Ley 106 Cámara, 279 Senado, en la Plenaria del Senado se presentaron dos proposiciones,<sup>8</sup> una modificatoria y una aditiva, cuyos textos son los siguientes:

### **“Proposición Modificatoria**

“Modifícase el artículo 44 del proyecto de ley 106/01 Cámara -279/02 Senado, de la siguiente forma:

“Artículo 44. Modifícase el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

“5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza **y contribución al Fosyga.** Por tratarse de un seguro obligatorio, de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas, **las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo, así como el valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse como la suma entre un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo. En todo caso no podrá exceder un 100% del valor de la prima anual.**

“La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

“En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.<sup>9</sup> (resaltado fuera de texto).

### **“Proposición aditiva**

“Fundamentados en el artículo 113 de la Ley 5 de 1992, atentamente nos permitimos proponer que se adicione al Artículo 44 los siguientes párrafos:

“Párrafo Primero. Estarán libres de contribución a cualquier institución o fondo, las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada. En

consecuencia, la prima del SOAT para estos vehículos cubrirá exclusivamente el costo del riesgo que actuarialmente se determine para ellos, considerándolos con un criterio de favorabilidad frente a otros de mayor capacidad de pasajeros y cilindrada.

“Parágrafo Segundo: Para efectos de la fijación de las primas, el Gobierno fijará las políticas de imputación de la accidentalidad vial, teniendo en cuenta la responsabilidad en la causación del accidente”.

Como justificación de estas proposiciones, se expresó lo siguiente:<sup>10</sup>

Es necesario otorgarle la facultad al gobierno de definir, dentro de claros parámetros establecidos en la ley, los niveles de contribución necesarios para el sostenimiento del Fosyga. Debe haber una mayor flexibilidad en la determinación del valor de la contribución al Fosyga en función de los estudios técnicos que realicen los organismos especializados en la materia y, sobre todo, de acuerdo con las necesidades de recursos que pueda tener el Fondo; lo anterior, considerando el importante papel que este fondo juega en el cubrimiento de gastos médicos en aquellos casos en los cuales el SOAT no puede hacerse exigible y también para el cubrimiento de ciertos casos de enfermedades de tipo catastrófico. Por ello en el proyecto se establece que le corresponde al Gobierno determinar las tarifas del SOAT incluido, dentro de dicho cálculo, el valor de las contribuciones sobre las primas anuales que deben cobrarse a favor del Fosyga, definiendo los criterios y límites aplicables para ejercer dicha facultad.

**Con esta forma de definición de las contribuciones se reemplaza el esquema de diseño de tarifas y contribuciones que venía empleándose según el cual las compañías de seguros al colocar SOAT para algunos tipos de vehículos recibían un excedente de recursos que por definición debían destinarse a subsidiar a otros tipos de vehículos, como por ejemplo, las motocicletas,** para así poder cobrarles a éstos tarifas más bajas que incentivaran su adquisición por parte del usuario final. Como quiera que las compañías en muchos casos no destinaban tales recursos a subsidiar el ramo de motocicletas continuando con la práctica de obstaculizar al usuario la adquisición del mismo, el esquema demostró no ser adecuado razón por la cual se diseñó este nuevo que en reemplazo del anterior sí garantiza que los recursos se destinen a sostener al Fosyga cuya finalidad, entre otras, es la de cubrir los gastos médicos de accidentes de tránsito a aquellas personas que no queden cubiertas por una póliza SOAT.” (resaltado fuera de texto)

Estas proposiciones fueron aprobadas en el debate en la plenaria del Senado al proyecto de ley 106 Cámara, 279 Senado, tal como consta en la Gaceta 45 del 5

de febrero de 2003. Los aspectos relevantes de ese debate se transcriben a continuación:

La Presidencia abre la discusión del artículo 44, y concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Camilo Armando Sánchez Ortega.

Palabras del honorable Senador Camilo Armando Sánchez Ortega.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Camilo Armando Sánchez Ortega: Hay dos proposiciones en la mesa; yo le quería preguntar al Secretario cómo, cuáles son, cuál es la sustitutiva que llegó primero.

El Secretario: Una modificatoria señor Presidente.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Camilo Sánchez Ortega: Hay una aditiva dice el Secretario.

Léala entonces, por favor, señor Secretario. Por Secretaría se da lectura a una proposición aditiva al artículo 44.

(...)

Está leída señor Presidente la adición, la aditiva.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Antonio Navarro Wolff.

Palabras del honorable Senador Antonio Navarro Wolff. Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Antonio Navarro Wolff, quien da lectura a un impedimento.

*PROYECTO DE LEY NUMERO 106 DE 2001 CAMARA,*

*279 DE 2002 SENADO*

*Impedimento*

*Solicito que me sea aceptado el impedimento para votar el texto que excluye a las motos del pago del IVA, porque un pariente está asociado a una venta de motocicletas.*

*Antonio Navarro Wolf.*

*18.XII.2002.*

La Presidencia pregunta a la plenaria si acepta el impedimento presentado por el honorable Senador Antonio Navarro Wolff, y esta responde negativamente.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 44 con la proposición aditiva, y pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo con la modificación propuesta? Y esta responde afirmativamente.

Por Secretaría se da lectura a una proposición modificativa al artículo 44.

Sobre este artículo hay una modificatoria ahora, en el siguiente sentido: modifíquese el artículo 44 del Proyecto de ley número 106 de 2001 Cámara, 273 de 2002 Senado, de la siguiente manera:

(...)

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Víctor Renán Barco López. Palabras del honorable Senador Víctor Renán Barco López.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Víctor Renán Barco López: Senador Ponente Náder, ese fue un tema que alcanzó a tocarse, yo creo que, superficialmente en la comisión cuando se discutía en primer debate, ¿qué modificaciones le está usted introduciendo al artículo? No, al numeral con ese texto?

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mario Salomón Náder Muskus: El texto es el mismo que se habló en la Comisión Tercera, lo que se está es adicionando, 2 párrafos que fueron los primeros que se leyeron.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Víctor Renán Barco: Bueno, es para agregar 2 párrafos.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mario Salomón Náder Muskus: Para agregar, solamente a lo que pusimos en la Comisión Tercera, son los 2 párrafos nuevos, eso es solamente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición modificativa leída al artículo 44, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta? Y esta responde afirmativamente.

La proposición modificatoria, cuyo texto es similar a la que había sido negada en Comisión Tercera del Senado, y la proposición aditiva fueron aprobadas por la Plenaria del Senado, el 18 de diciembre de 2002. El texto del artículo 44 aprobado, fue el siguiente:

Artículo 44. Modifícase el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza **y contribución al Fosyga**. Por tratarse de un seguro obligatorio de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas, las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo, **así como el valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse como la suma entre un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo. En todo caso, este valor no podrá exceder un 100% del valor de la prima anual.**

La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

**Parágrafo 1°. Estarán libres de contribución a cualquier institución o fondo, las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada. En consecuencia, la prima del SOAT para estos vehículos cubrirá exclusivamente el costo del riesgo que actuarialmente se determine para ellos, considerándolos con un criterio de favorabilidad frente a otros de mayor capacidad de pasajeros y cilindrada.**

**Parágrafo 2°. Para efectos de la fijación de las primas, el Gobierno Nacional fijará las políticas de imputación de la accidentalidad vial, teniendo en cuenta la responsabilidad en la causación del accidente.** (resaltado fuera de texto)

5.6. Ante las discrepancias existentes entre los textos aprobados por la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado, se conformó una Comisión de Conciliación, cuyo informe fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 46 de febrero 6 de 2003, en el cual se resuelve acoger como texto del Proyecto de ley

106 Cámara, 279 Senado, el aprobado en la Plenaria del Senado el 18 de diciembre de 2002, con las modificaciones allí planteadas. Este informe fue aprobado por las plenarios de ambas Cámaras el 19 de diciembre de 2002.

## ACTA DE PLENARIA 42 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2002

### Comisión de Conciliación

#### Informe

Proyecto de ley 106 de 2001 Cámara, 279 de 2002 Senado, “por la cual se ajustan algunas normas de Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.”

Honorables Senadores y Representantes:

Los suscritos conciliadores hemos llegado a un acuerdo para que se acojan las modificaciones con que fue aprobado en la Plenaria de Senado, en la sesión del 18 de diciembre de 2002, como texto definitivo del Proyecto de ley 106 de 2001 Cámara, 279 de 2002 Senado, “por la cual se ajustan algunas normas de Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto ajusta aspectos tales como el leasing habitacional, el Defensor del Cliente, la regulación del Gobierno respecto de los sistemas de pago, la eliminación de la inversión forzosa en la exclusión de activos y pasivos, algunos aspectos del régimen sancionatorio de la Superintendencia Bancaria y el Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito, SOAT.

Así mismo, se incluyen aspectos tales como la facultad del Fogafin para ofrecer cobertura a sus créditos de vivienda, respecto a incrementos de inflación, la regulación de los servicios funerarios, la incorporación del Régimen del Fondo Nacional de Garantías al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y su vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria y la facultad a las cooperativas multiactivas para que puedan contar con cooperativas de ahorro y créditos filiales.

También se elimina el artículo que establecía la facultad del Gobierno para establecer una carrera administrativa especial a la Superintendencia Bancaria, razón por la cual se reenumeran los artículos del proyecto a partir del artículo 97, quedando así, 114 artículos.

Por lo anteriormente expuesto, proponemos que tanto el honorable Senado de la República como la honorable Cámara de Representantes, apruebe adoptar el texto definitivo del Proyecto de ley 106 de 2001 Cámara, 279 de 2002 Senado.

El texto definitivo aprobado por el Congreso fue publicado en la Gaceta No. 23 de 2003.

## **6. En el trámite del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 se violó la Constitución.**

6.1. Como puede observarse, por la exposición de motivos y por el contenido mismo de la Ley 795 de 2003, mediante ella se dictan normas para reformar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, porque fue el propósito definido del legislador y, en consecuencia, es esa y no otra la materia sobre la cual versa el proyecto de ley que fue sometido por iniciativa gubernamental a la consideración del Congreso de la República.

Por esta razón del texto mismo de la Ley 795 de 1993, queda claro que ella se refiere a temas específicos que hacen referencia al funcionamiento del sistema financiero, como son: la determinación de las operaciones sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria; la intervención del Estado en las actividades financiera y aseguradora; la adquisición, fusión, conversión y escisión de entidades sometidas a la vigilancia estatal; los órganos de dirección, normas sobre el capital y márgenes de solvencia exigibles a las entidades financieras; sanciones que pueden imponerse; manejo de la información financiera y comercial; reglas de competencia y protección al consumidor; prevención de actividades delictivas en que pueden incurrir los directivos de tales entidades; normas sobre las sociedades administradores de fondos de pensiones y cesantías, en cuanto ejerzan actividad financiera; reglas especiales para el otorgamiento y la realización de operaciones de crédito y fiducia; normas atinentes a los fondos de inversión; régimen general sobre el contenido de las pólizas en los contratos de seguro; régimen sancionatorio; y fondo nacional de garantías.

6.2. Como puede advertirse en la Gaceta del Congreso No. 502 de 2001, el artículo 26 del proyecto de ley No. 106 Cámara, 279 Senado de 2001, que con algunas modificaciones fue finalmente el artículo 44 de la Ley 795 de 2003, se ocupó en su texto inicial de introducir modificaciones al numeral 5° del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para ordenar al Gobierno señalar con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y las tarifas máximas que pueden cobrarse por ese concepto, para cuya determinación le ordena al Gobierno Nacional la

observancia de los principios de equidad suficiencia y moderación, lo que no obsta para que se puedan establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos. Además se impone a la Superintendencia Bancaria la revisión periódica de las condiciones técnicas y financieras para la operatividad de este seguro, para lo cual se tendrá en cuenta el informe que se solicite a las entidades aseguradoras y que se considere pertinente.

El texto original que contenía el artículo 26 del citado proyecto de ley fue aprobado en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, tal como había sido presentado, conforme aparece en la Gaceta del Congreso No. 641 de 11 de diciembre de 2001.

En las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes celebradas el 18 y 20 de junio de 2002, se impartió aprobación al proyecto de ley a que se ha hecho referencia, conforme aparece en la Gaceta del Congreso No. 265 de 2002 y la norma cuyo texto inicial figuraba como artículo 26 fue aprobada entonces como artículo 30, pero con idéntico contenido.

En la Comisión Tercera del Senado de la República, según lo expresado en la Gaceta del Congreso No. 464 de 2002, a ese artículo correspondió ahora el número 44 del proyecto. Durante su discusión se propuso modificarlo por el Senador Mario Salomón Nader Muskus, de tal manera que el inciso primero del numeral 5° del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedaría según esa propuesta, así:

6. **“5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza y contribución al Fosyga. Por tratarse de un seguro obligatorio de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas, las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo, así como el valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse como la suma entre un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo. En todo caso, este valor no podrá exceder un 100% del valor de la prima anual”.** (Se subraya lo que se adiciona al texto aprobado por la Cámara de Representantes).

La modificación que se acaba de señalar fue expresamente negada por la Comisión Tercera del Senado, y, en cambio, lo que se aprobó fue el texto tal como venía luego del primero y segundo debates en la Cámara de Representantes. Así aparece en el informe de ponencia que para segundo debate en la Plenaria del Senado se rindió, conforme a la publicación del mismo en la Gaceta del Congreso No. 569 de 2002.

Durante el debate del citado proyecto de ley y en relación con el contenido de su artículo 44, fueron presentadas dos proposiciones, modificatoria la primera y aditiva la segunda, según ya se dijo, así:

### **“Proposición Modificatoria**

“Modifícase el artículo 44 del proyecto de ley 106/01 Cámara -279/02 Senado, de la siguiente forma:

“Artículo 44. Modifícase el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

“5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza **y contribución al Fosyga.** Por tratarse de un seguro obligatorio, de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas, **las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo, así como el valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse como la suma entre un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo. En todo caso no podrá exceder un 100% del valor de la prima anual.**

“La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

“En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.<sup>11</sup> (resaltado fuera de texto)

### **“Proposición aditiva**

“Fundamentados en el artículo 113 de la Ley 5 de 1992, atentamente nos permitimos proponer que se adicione al Artículo 44 los siguientes parágrafos:

“Parágrafo Primero. Estarán libres de contribución a cualquier institución o fondo, las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada. En consecuencia, la prima del SOAT para estos vehículos cubrirá exclusivamente el costo del riesgo que actuarialmente se determine para ellos, considerándolos con un criterio de favorabilidad frente a otros de mayor capacidad de pasajeros y cilindrada.

“Parágrafo Segundo: Para efectos de la fijación de las primas, el Gobierno fijará las políticas de imputación de la accidentalidad vial, teniendo en cuenta la responsabilidad en la causación del accidente.”.

Con la incorporación al proyecto de ley de los textos acabados de mencionar, se impartió aprobación por el Senado de la República al artículo 44 del mismo, según aparece en la Gaceta del Congreso No. 45 de 5 de febrero de 2003.

Como era evidente que el texto aprobado por el Senado de la República presentaba discrepancias con el aprobado en la Cámara de Representantes, se optó por nombrar una comisión de mediación o conciliación en el cual se propuso acoger como texto del citado artículo 44 del proyecto el proveniente del Senado, que, en consecuencia, se convirtió luego de su sanción por el Presidente de la República en el artículo 44 de la Ley 795 de 2003.

6.3. Fluye de los antecedentes que se dejan expuestos que el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente. Tanto es así, que esta puede subsistir, sin la inclusión de tal contribución y la manera de calcularla. Es decir, estas últimas no pertenecen ni a la esencia ni a la naturaleza del contrato de seguro. El establecimiento de esa contribución podría ser objeto de una norma separada y autónoma. De tal manera que su agregación al artículo 44 del proyecto de ley en mención implica incorporar a su texto una materia diversa, nueva, extraña no sólo al proyecto de ley en su versión inicial sino, también, a la finalidad manifestada en la exposición de motivos, sin que pueda aducirse que en últimas tiene una relación remota con el resto del articulado del proyecto, pues carece de conexidad sustancial y teleológica con la materia regulada por la Ley 795 de 2003, para lo cual solo basta con observarse el resto de las normas contenidas en la misma.

Del mismo modo, la exoneración de contribución a cualquier institución o fondo de las primas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito cuando se trate

de motocicletas hasta de 200 centímetros cúbicos “*de cilindrada*” del motor a que se refiere el párrafo 1º, que es una excepción a la inclusión en las tarifas del valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y a la manera de calcularla, resulta afectada por el mismo vicio que se predica de las modificaciones introducidas al artículo 44 del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 795 de 2003, pues es evidente que la excepción de que se trata en ese párrafo no podría tener existencia si lo que se agregó a su texto por el Senado de la República no se hubiere incluido en la norma aludida.

6.4. Por otra parte, se observa por la Corte que los contenidos normativos introducidos al artículo 44 del Proyecto de Ley 106/01 Cámara -279/02 Senado, mediante la proposición modificatoria del inciso 1º del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 y la proposición aditiva que agregó a esa norma los párrafos 1º y 2º, fueron aprobados en la sesión plenaria del Senado el 18 de diciembre de 2002 y finalmente incorporados en el acuerdo de las comisiones de conciliación designadas al efecto por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, texto este que se aprobó por las Plenarias de estas Corporaciones.

Queda claro entonces que tales contenidos normativos no fueron debatidos ni aprobados por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, en primer debate; ni por la Plenaria de esa Corporación, en segundo debate. Así mismo, aparece que los párrafos 1º y 2º del texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 no fueron objeto de debate en la Comisión Tercera del Senado.

6.5. Surge como consecuencia de lo dicho precedentemente, que en el trámite del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 fueron quebrantados los artículos 158 de la Carta y 157 de la misma, por cuanto se desconocieron los principios de consecutividad e identidad que deben observarse en la expedición de las leyes y se introdujeron al final materias ajenas al contenido del proyecto de ley inicialmente presentado a consideración del Congreso.

6.6. Así las cosas, por la prosperidad de la acusación en relación con los vicios de trámite en la expedición del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 a que se refieren los numerales anteriores, no se ocupará la Corte de los cargos formulados en cuanto al contenido material de la norma mencionada, por cuanto ello sólo sería posible si aquella acusación hubiere fracasado.

## VIII. **DECISIÓN.**

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

**RESUELVE:**

Declarar **INEXEQUIBLES** por las razones expuestas en esta providencia las siguientes expresiones del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante el cual se modifica el numeral 5° del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero: *“y contribución al Fosyga”*; *“las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo, así como el valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse como la suma entre un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo. En todo caso este valor no podrá exceder un 100% del valor de la prima anual”*, así como los parágrafos 1° y 2° de dicha norma, cuyo texto es el siguiente: *“Parágrafo 1°. Estarán libres de contribución o cualquier institución o fondo, las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada. En consecuencia, la prima del SOAT para estos vehículos cubrirá exclusivamente el costo del riesgo que actuarialmente se determine para ellos, considerándolos con un criterio de favorabilidad frente a otros de mayor capacidad de pasajeros y cilindrada”*.

*“Parágrafo 2°. Para efectos de la fijación de las primas, el Gobierno Nacional fijará las políticas de imputación de la accidentalidad vial, teniendo en cuenta la responsabilidad en la causación del accidente”*.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

IX.

X. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

XI. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

XII. IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

**Salvamento de voto a la Sentencia C-312/04**

**CAMBIO DE JURISPRUDENCIA RESPECTO AL PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Consecuencias (Salvamento de voto)

**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Alcance (Salvamento de voto)/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Procedencia de modificaciones o adiciones (Salvamento de voto)

*De conformidad con la línea jurisprudencial reiterada por la Corte hasta ahora, el principio de identidad determina las condiciones bajo las cuales cada Cámara puede hacerle modificaciones o adiciones a un proyecto de ley, en desarrollo tanto del principio democrático como de la estructura bicameral del Congreso. Dado que el Congreso, en cada una de sus Cámaras, puede introducirle cambios a los proyectos de ley que se someten a su consideración, la Constitución no exige que durante todos los debates parlamentarios un proyecto de ley se mantenga inmutable, sino que los contenidos de los cambios tengan relación con la materia del proyecto y con lo debatido y aprobado durante los debates previos.*

**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Maneras de tramitar un cambio al proyecto de ley (Salvamento de voto)/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Trámite cuando se trata de una enmienda total al proyecto (Salvamento de voto)/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Trámite cuando las plenarias introducen un asunto nuevo (Salvamento de voto)

*Las normas orgánicas que rigen la formación de las leyes establecen diferentes maneras de tramitar un cambio al proyecto de ley según sea la magnitud del mismo y su novedad a la luz de lo previamente debatido. Los cambios que puede sufrir un proyecto de ley pueden ir desde una enmienda total al proyecto hasta modificaciones menores en la redacción del articulado.*

**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Introducción de cambios por plenarias que no tienen que volver a comisión (Salvamento de voto)/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Envío a comisión accidental (Salvamento de voto)

**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Puede versar sobre diferentes materias siempre que obedezcan a un objeto general común (Salvamento de voto)

*Un proyecto puede versar sobre diferentes materias siempre que todas obedezcan a un objeto general común que le den unidad. Por eso, en tales casos la “materia predominante” es el criterio trazado para definir cuál es la comisión permanente competente para darle primer debate al proyecto. No es posible fijar a priori la relación entre materias, asuntos y artículos dado el objeto de un proyecto de ley, puesto que ella varía en cada caso y el legislador dispone de un amplio margen para configurar el proyecto según parámetros de técnica legislativa y de acuerdo con los fines de la política pública plasmada en cada proyecto de ley.*

**CAMBIO DE JURISPRUDENCIA RESPECTO AL PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Operancia en varios sentidos (Salvamento de voto)

*En la sentencia de la cual nos apartamos, esta línea jurisprudencial se cambió en varios sentidos: (i) en cuanto al tipo de relación que debe existir entre lo debatido y aprobado previamente y la modificación introducida, que a partir de esta sentencia es una relación de necesidad; (ii) en cuanto a la forma como se aprecia la novedad de un asunto, que a partir de ahora supone un examen abstracto entre esencias; (iii) en cuanto a la posibilidad de que existan leyes*

*multitemáticas, pues a partir de ahora, ciertas materias sólo podrán ser reguladas en leyes especiales; y (iv) en cuanto a la capacidad de las plenarias de introducir modificaciones, que a partir de ahora estarán atadas por lo que debatan y decidan las comisiones constitucionales permanentes.*

**CAMBIO DE JURISPRUDENCIA RESPECTO AL PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Ha debido hacerse explícito (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-4731

Demandante: Edgardo Torres Sáenz

*Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 795 de 2003, “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”*

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el acostumbrado respeto salvamos el voto. La tesis central de la sentencia consistente en considerar que la contribución al Fosyga es un tema nuevo porque en sí misma tiene “autonomía normativa”, lo cual no hacía indispensable su inclusión en las cláusulas de la ley, implica un cambio de jurisprudencia respecto de los alcances del principio de identidad que rige la formación de las leyes, con implicaciones nocivas en la estabilidad y claridad de las reglas de juego.

El texto demandado, decía lo siguiente:

Artículo 44. Modifícase el numeral 5 del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

“5. Facultades del Gobierno Nacional en relación con los términos de la póliza y contribución al Fosyga. Por tratarse de un seguro obligatorio de forzosa contratación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señalará con carácter uniforme las condiciones generales de las pólizas, las tarifas máximas que puedan cobrarse por el mismo, así como el valor

de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía. El valor de esta contribución deberá calcularse como la suma entre un porcentaje de la prima anual del seguro y un porcentaje del valor comercial del vehículo. En todo caso, este valor no podrá exceder un 100% del valor de la prima anual.

La Superintendencia Bancaria revisará periódicamente las condiciones técnicas y financieras de la operación de este seguro, propósito para el cual solicitará a las entidades aseguradoras la información que estime conveniente.

En todo caso, en la determinación de las tarifas se observarán los principios de equidad, suficiencia y moderación y se podrán establecer rangos diferenciales según la naturaleza de los riesgos.

Parágrafo 1°. Estarán libres de contribución a cualquier institución o fondo, las primas del SOAT sobre motocicletas hasta 200 cc de cilindrada. En consecuencia, la prima del SOAT para estos vehículos cubrirá exclusivamente el costo del riesgo que actuarialmente se determine para ellos, considerándolos con un criterio de favorabilidad frente a otros de mayor capacidad de pasajeros y cilindrada.

Parágrafo 2°. Para efectos de la fijación de las primas, el Gobierno Nacional fijará las políticas de imputación de la accidentalidad vial, teniendo en cuenta la responsabilidad en la causación del accidente.

Criterios jurisprudenciales que son olvidados en la presente sentencia.

De conformidad con la línea jurisprudencial reiterada por la Corte hasta ahora, el principio de identidad determina las condiciones bajo las cuales cada Cámara puede hacerle modificaciones o adiciones a un proyecto de ley, en desarrollo tanto del principio democrático como de la estructura bicameral del Congreso. Dado que el Congreso, en cada una de sus Cámaras, puede introducirle cambios a los proyectos de ley que se someten a su consideración, la Constitución no exige que durante todos los debates parlamentarios un proyecto de ley se mantenga inmutable, sino que los contenidos de los cambios tengan relación con la materia del proyecto y con lo debatido y aprobado durante los debates previos. Tal como lo ha reconocido esta Corporación, *“las modificaciones que se pueden introducir a los proyectos de ley por las plenarias y que pueden dar origen a las comisiones accidentales de mediación, son aquellas que están directamente vinculadas con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente. De esta manera, en las plenarias se pueden introducir artículos nuevos que, posteriormente, serán de conocimiento de las comisiones accidentales, siempre y cuando la materia a la que ellos se refieran, presente un nexo sustancial con lo que se debatió y aprobó*

*en la otra Cámara. Así, lo consagró el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, al expresar "serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas."*<sup>12</sup>

A su turno, las normas orgánicas que rigen la formación de las leyes establecen diferentes maneras de tramitar un cambio al proyecto de ley según sea la magnitud del mismo y su novedad a la luz de lo previamente debatido. Los cambios que puede sufrir un proyecto de ley pueden ir desde una enmienda total al proyecto hasta modificaciones menores en la redacción del articulado. Primero, cuando se trata de una enmienda total al proyecto, esta debe regresar a la Comisión en virtud del artículo 179 de la Ley 5 de 1992.<sup>13</sup> Este ordena que cuando tal cambio ocurra en la plenaria, el proyecto sea remitido a la comisión constitucional respectiva, para que ésta decida si aprueba o archiva el proyecto. Sin embargo, no es necesario que una enmienda amplia regrese a la Comisión si ésta "no implica cambio sustancial", porque el artículo citado autoriza que continúe su trámite constitucional. Segundo, cuando las Plenarias introducen un "asunto nuevo", el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992<sup>14</sup> establece que el proyecto de ley debe regresar a la Comisión para que dicho asunto nuevo sea reconsiderado. La determinación de qué constituye "asunto nuevo" depende de cada caso concreto, pero la Corte ha definido algunos criterios para este efecto: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;<sup>15</sup> (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido<sup>16</sup>, (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;<sup>17</sup> (iv) no constituye asunto nuevo un artículo que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a una tema.<sup>18</sup> Tercero, el artículo 178 de la Ley 5 de 1992,<sup>19</sup> establece que las Plenarias pueden introducir cambios a un proyecto de ley - modificaciones, adiciones o supresiones - que no tienen que volver a la comisión para su consideración, cuando tales novedades no correspondan a "asuntos" nuevos. Cuando se trata de cambios no sustanciales al proyecto, el artículo 179 de la Ley 5 de 1992<sup>20</sup> señala que el proyecto sigue su trámite, sin que sea necesario que regrese a la Comisión. Lo mismo sucede con cambios introducidos por las plenarias dirigidos a subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.<sup>21</sup> Cuarto, la Ley 5ª de 1992 prevé en su artículo 181, la posibilidad de que un proyecto sea enviado a una comisión accidental, cuando como resultado de los cambios sufridos, éste resulte incongruente, incomprensible, confuso o tautológico en algunos de sus apartes.<sup>22</sup>

En las normas constitucionales y legales sobre formación de las leyes, se emplean nociones distintas que son relevantes para determinar los alcances del principio de identidad. Un proyecto puede versar sobre diferentes materias siempre que todas obedezcan a un objeto general común que le den unidad, como lo concluyó la Corte al declarar exequible la Ley 617 del 2001.<sup>23</sup> Por eso, en tales casos la “materia predominante” es el criterio trazado para definir cuál es la comisión permanente competente para darle primer debate al proyecto.

Ahora bien, no es posible fijar *a priori* la relación entre materias, asuntos y artículos dado el objeto de un proyecto de ley, puesto que ella varía en cada caso y el legislador dispone de un amplio margen para configurar el proyecto según parámetros de técnica legislativa y de acuerdo con los fines de la política pública plasmada en cada proyecto de ley.<sup>24</sup> Para determinar tal relación, en el análisis de constitucionalidad se acude a elementos tales como “... *el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte*”.<sup>25</sup>

Los cambios de jurisprudencia que no son explícitos

En la sentencia de la cual nos apartamos, esta línea jurisprudencial se cambió en varios sentidos: (i) en cuanto al tipo de relación que debe existir entre lo debatido y aprobado previamente y la modificación introducida, que a partir de esta sentencia es una relación de necesidad; (ii) en cuanto a la forma como se aprecia la novedad de un asunto, que a partir de ahora supone un examen abstracto entre esencias; (iii) en cuanto a la posibilidad de que existan leyes multitemáticas, pues a partir de ahora, ciertas materias sólo podrán ser reguladas en leyes especiales; y (iv) en cuanto a la capacidad de las plenarias de introducir modificaciones, que a partir de ahora estarán atadas por lo que debatan y decidan las comisiones constitucionales permanentes.

La Corte en este fallo sostiene que existe una excepción a su propia jurisprudencia: la autonomía normativa de lo agregado. Por lo tanto, así entre dos unidades normativas de un mismo artículo exista una relación suficiente de conexidad temática, lo agregado viola el principio de identidad si tiene autonomía normativa. La tesis de la autonomía normativa ya había sido analizada

por la Corte y había sido hasta la fecha acogida por una minoría de magistrados.<sup>26</sup> Ahora, sin decirlo, la Corte parece cambiar de jurisprudencia.

En efecto, en la sentencia de la cual nos apartamos se afirma que “la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente. Tanto es así, que esta puede subsistir, sin la inclusión de tal contribución y la manera de calcularla. Es decir, estas últimas no pertenecen ni a la esencia ni a la naturaleza del contrato de seguro. El establecimiento de esa contribución podría ser objeto de una norma separada y autónoma.”<sup>27</sup>

En cuanto al primer aspecto del cambio, hasta ahora, la existencia de una relación próxima y estrecha con los asuntos debatidos y aprobados previamente por las cámaras, había sido el criterio aplicado por la Corte Constitucional para considerar que una modificación introducida por las plenarias no constituía un asunto nuevo. La tesis planteada en la sentencia de la cual nos apartamos, exige que la relación entre lo debatido y la modificación introducida sea, no ya de tipo causal, temático, sistemático o teleológico - como lo había aceptado la jurisprudencia de esta Corporación- sino “indispensable”, de tal manera que el asunto adicionado no puede tener una autonomía normativa específica propia.

En cuanto al segundo aspecto, la nueva tesis planteada en la presente sentencia supone un examen de la relación que puede existir entre los distintos temas de una ley en abstracto, como si se tratara de una relación entre esencias. La jurisprudencia de la Corte había sostenido de manera reiterada que los distintos temas de una ley están relacionados no por una teoría abstracta del orden jurídico, sino por la solución que encontró el legislador en la búsqueda de fórmulas para responder a una realidad concreta. De conformidad con esa jurisprudencia, entre dos temas conceptualmente distintos puede existir una relación que justifica su presencia en la ley, teniendo en cuenta el problema de política pública que quiso resolver el legislador.<sup>28</sup> La determinación de esa relación se había hecho hasta ahora examinando cómo el legislador en el caso concreto había encontrado una relación entre los distintos temas en el contexto de la realidad colombiana.<sup>29</sup>

En el caso del artículo 44 de la Ley 795 de 2002, las relaciones existentes entre el seguro obligatorio de accidentes de tránsito y la contribución al Fosyga eran múltiples y estrechas: (i) El valor del SOAT debe ser transferido por las aseguradoras al FONSAT, fondo que contribuye a la financiación de la Subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito del Fosyga;

(ii) Tanto el valor del SOAT como la contribución al Fosyga, van a la misma Subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito del Fosyga; (iii) El SOAT se utiliza para cubrir los gastos de atención de salud y los daños corporales de todas las víctimas de accidentes de tránsito,<sup>30</sup> hasta los montos fijados en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.<sup>31</sup> Los sobre costos por hospitalización, cirugía o atención médica en que incurran los centros que atiendan a las víctimas de accidentes de tránsito son pagados con cargo al Fosyga. (iv) Tanto el SOAT como la contribución están dirigidos a garantizar la atención de salud de las víctimas de accidentes de tránsito.

En cuanto al tercer aspecto, esta tesis introduce una rigidez enorme en la concepción de las leyes, y conduce a que algunas materias sólo puedan ser reguladas en una ley especial, acogiendo una tesis que divide el ordenamiento jurídico en compartimentos estancos, que hasta ahora había sido minoritaria.<sup>32</sup> Según esta tesis, el legislador no puede abordar en una misma ley asuntos que en abstracto estén separados, así en el caso concreto puedan estar estrechamente relacionados. Bajo esta tesis han debido declararse inexecutable leyes multitemáticas y las adiciones que tenían autonomía normativa y una relación objetiva y razonable con el eje temático de la ley de la cual hacían parte, que fueron consideradas acordes con la Constitución en el pasado.<sup>33</sup>

Con esta tesis se olvida, además, que un tema puede comprender otros implícitos en él y que es el legislador quien, en ejercicio de su potestad de configuración, determina la relación que soluciona el problema concreto de política pública que busca atender, y que en ello no está atado por las definiciones legales previas o por las fórmulas que se hayan utilizado anteriormente para solucionar el problema, o por el nivel de detalle que se le haya querido imprimir a esa solución en el curso del debate. Así lo reconoció esta Corporación, por ejemplo, en la sentencia **C-1092 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde** la Corte reconoció que la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 03 de 2003 era un tema complejo que abarcaba distintas materias, todas relacionadas por la forma como se determinaba el momento en que habría de entrar en regir la enmienda, y frente al cual se consideraron variables presupuestales, logísticas, legales y procesales, por lo que la fórmula finalmente adoptada no constituía un tema nuevo, sin relación con lo debatido, sino que correspondía *“a una precisión inherente al tema de la vigencia o aplicación de la reforma y en modo alguno extraña a éste.”*<sup>34</sup>

Finalmente, en cuanto al cuarto aspecto, la tesis de la mayoría reduce la posibilidad de que las Plenarias introduzcan modificaciones a los proyectos de ley, pues estarán atadas por lo que debatan y decidan las Comisiones Constitucionales Permanentes, con lo cual se afecta el principio de

representación política que se expresa en las Plenarias y se impide que en el debate democrático se identifiquen aristas de un mismo problema que requieren tratamiento simultáneo.

Temas complejos como éstos no fueron abordados expresamente en el Reglamento del Congreso y, por ello, la Ley 5 de 1992 no refleja la mayor flexibilidad que el constituyente quiso darle al trámite legislativo ni el cambio introducido en 1991 en el sentido de que las Plenarias son quienes tienen la última palabra en estas materias, como lo dice la Constitución (artículo 158 y 159, CP)

El cambio de jurisprudencia ha debido hacerse explícito. Al menos ha debido justificarse el endurecimiento de la Corte al aplicar el principio de identidad como límite a la creatividad del Congreso en la identificación de respuestas a problemas reales complejos.

Finalmente, cabe resaltar que la tesis de la autonomía normativa puede tener proyecciones insospechadas. ¿Podrá la Corte en adelante subdividir los artículos en múltiples unidades normativas autónomas para evaluar cada unidad separadamente? ¿Cuáles son los criterios que aplicará la Corte para determinar cuando una unidad normativa es o no es separable de otra u otras? ¿Tomará el criterio de lo “esencial” a una institución o el de lo “indispensable” para regular una materia, o reparará la Corte que estos criterios llevan a introducir una rigidez extrema en la formación de las leyes? ¿En qué condiciones la imposibilidad de separar unidades normativas contenidas en un mismo artículo generará la inexequibilidad de todo el artículo y cuando la propia Corte reintegrará la disposición que podrá ser, entonces, declarada inexecutable tan solo en parte? Nada dice la sentencia, de la cual disintimos, al respecto.

Confiemos en que en un próximo fallo la Corte haga explícito su viraje jurisprudencial.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

**Aclaración de voto a la Sentencia C-312/04**

**PROYECTO DE LEY**-Distinción artificiosa entre materia, asunto y artículo (Aclaración de voto)

**PROYECTO DE LEY**-Plenarias no pueden ocuparse de asuntos negados en la comisión permanente respectiva (Aclaración de voto)

**PROYECTO DE LEY**-Alcance de la negativa en el primer debate (Aclaración de voto)

*El artículo 157 de la Constitución Política establece en su numeral segundo que no basta la discusión de un proyecto en primer debate sino ha sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara; no existe duda que el proyecto que ha sido negado no ha sido aprobado y lo que existe es la voluntad clara de dejarlo sin viabilidad. Un proyecto que ha sido negado en el primer debate, que en consecuencia no ha cumplido con el requisito del numeral segundo del artículo 157 de la Constitución, no puede ser ley de la República.*

**PROYECTO DE LEY**-Apelación de negativa para poder revivir el tema en la plenaria (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4731

Magistrado Ponente:

## 1. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a aclarar el voto, como lo exprese en la Sala Plena por los siguientes aspectos.

1. No comparto la distinción artificiosa entre materia, asunto y artículo. La Ley 5 de 1992 se refiere al proyecto, por la sencilla razón de que todavía no es ley pues apenas se está tramitando y en consecuencia, cualquier modificación de un inciso, artículo o artículos, es también modificación del proyecto, de la materia y del asunto.

2. El artículo 177 de la Ley 5 de 1992 establece claramente que las plenarias no pueden ocuparse de asuntos nuevos o no aprobados, o negados en la comisión permanente respectiva. La razón por la cual los asuntos negados no pueden ser considerados por la plenaria, es que el Congreso ha manifestado su voluntad de que ese asunto no haga transito, muera en ese estado y no continúe en su proyecto de vida.

El artículo 157 de la Constitución Política establece en su numeral segundo que no basta la discusión de un proyecto en primer debate sino ha sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara; no existe duda que el proyecto que ha sido negado no ha sido aprobado y lo que existe es la voluntad clara de dejarlo sin viabilidad. Un proyecto que ha sido negado en el primer debate, que en consecuencia no ha cumplido con el requisito del numeral segundo del artículo 157 de la Constitución, no puede ser ley de la República.

De conformidad con el artículo 180 de la Ley 5 de 1992, la única posibilidad que existe de revivir un inciso, artículo o artículos negados es mediante el procedimiento de la apelación; en consecuencia, si no se ha apelado oportunamente la negativa, no existe la posibilidad de revivir el tema en la plenaria.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALVARO TAFUR  
GALVIS A LA SENTENCIA C-312 DE 2004**

**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY/PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY**-Proposición mediante la cual se incluyó la contribución al Fosyga y la manera de calcularlo en el SOAT no constituía un asunto nuevo (Salvamento de voto)

XIII.

*El requisito constitucional de observancia del principio de identidad no significa que deba existir una identidad de artículos o textos, pues lo relevante es la identidad del asunto. En ese orden de ideas, la proposición mediante la cual se modificó el artículo 44 para incluirle la contribución al Fosyga no constituía un asunto nuevo ajeno a lo que se había debatido y aprobado hasta el momento en que dentro del trámite se optó por señalar algunos elementos que han de ser considerados al fijar la tarifa que ha de pagar quien adquiera el Soat, tales como la tasa de accidentalidad, el valor comercial del vehículo y la tarifa de contribución al Fosyga*

XIV. Ref. Expediente D-4731

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 795 de 2003, “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”.

## **Magistrado Ponente:**

Dr. Alfredo Beltrán Sierra

Con el acostumbrado respeto reitero mi desacuerdo con la decisión adoptada por la Corte mediante la sentencia de la referencia.

En efecto, la decisión mayoritaria se basa en la consideración que en la tramitación de la disposición acusada se desconocieron los principios de identidad y consecutividad por cuanto el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 *“incluyó la contribución al Fondo de Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente.”* Tanto es así, se expresa en la sentencia, *“que ésta puede subsistir, sin la inclusión de tal contribución y la manera de calcularla. Es decir, estas últimas no pertenecen ni a la esencia ni a la naturaleza del contrato de seguro.”* El establecimiento de esa contribución podría ser objeto de una norma separada y autónoma.”

Así las cosas entonces, para la decisión mayoritaria *“la agregación al artículo 44 del proyecto de ley en mención implica incorporar a su texto una materia diversa, nueva, extraña no sólo al proyecto de ley en su versión inicial sino, también, a la finalidad manifestada en la exposición de motivos, sin que pueda aducirse que en últimas tiene una relación remota con el resto del articulado del proyecto, pues carece de conexidad sustancial y teleológica con la materia regulada por la Ley 795 de 2003.”*

No obstante lo anterior, como tuve ocasión de expresarlo en la Sala al compartir la ponencia originalmente presentada por el magistrado Manuel José Cepeda, conforme a la cual la norma en mención resultaba ajustada a la Constitución.

En efecto, como se expresó en aquella ocasión, el requisito constitucional de observancia del principio de identidad no significa que deba existir una identidad de artículos o textos, pues lo relevante es la identidad del asunto. En ese orden de ideas, la proposición mediante la cual se modificó el artículo 44 para incluirle la contribución al Fosyga no constituía un asunto nuevo ajeno a lo que se había debatido y aprobado hasta el momento en que dentro del trámite se optó por señalar algunos elementos que han de ser considerados al fijar la tarifa que ha de pagar quien adquiera el Soat, tales como la tasa de accidentalidad, el valor comercial del vehículo y la tarifa de contribución al Fosyga.

Así las cosas, cabe reiterar, no siempre resulta inexecutable una decisión que es objeto de adición en el trámite del proyecto de ley. Es indispensable estudiar siempre, si el asunto venía tratándose en los debates en las comisiones y plenarias. Y, en consecuencia en la medida en que la contribución al FOSYGA hacía parte del asunto tratado desde el comienzo y en cuanto tenía en esas condiciones una relación estrecha con la materia debatida, el contenido final del artículo acusado no resultaba violatorio de los principios de identidad y consecutividad.

Fecha ut supra,

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado