

Sentencia C-1177/04

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Objetivo

VICIOS DE FORMA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

Los vicios de forma están constituidos por todas aquellas irregularidades en que se incurre durante el trámite o proceso legislativo, materializados en la omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, y que tienden a afectar de manera parcial o definitiva la eficacia y validez de la mismas en cuanto a la solemnidad viciada. Ciertamente, en oposición a los vicios materiales o de fondo, que se predicen de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido, los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, por lo que se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo.

VICIO DE COMPETENCIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Eventos en que se configuran

VICIOS MATERIALES EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Operancia frente a cargos relacionados con la violación de las reglas sobre la iniciativa legislativa/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Caducidad de la acción

Los cargos que atacan normas legales por violación de las reglas que gobiernan el tema de la iniciativa legislativa, como ocurre en este caso, constituyen vicios de forma sometidos al término de caducidad previsto en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política. En ese entendido, frente al primero de los cargos la Corte debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, ya que la demanda contra el artículo 52 de la Ley 789 de 2002 fue formulada en forma extemporánea o fuera de término. En efecto, mientras la mencionada ley se publicó en el Diario Oficial N° **45046** del 27 de diciembre de 2002, **la demanda que se estudia se presentó el día 4 de junio de 2004, es decir, casi seis meses después de que hubiere vencido el término de caducidad de un año previsto en el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política para promover acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma.**

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

En punto al segundo cargo, la Corte se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, ya que la demanda adolece de ineptitud sustancial, al basar el actor dicho cargo en una interpretación equivocada del trámite legislativo, cual es la de sostener que el tema de la derogatoria prevista en la norma acusada fue introducido por la Comisión de Conciliación como un asunto nuevo, no debatido ni aprobado durante el trámite legislativo regular por las comisiones conjuntas ni por las plenarias de ambas cámaras.

UNIVERSIDAD PRIVADA-Derogatoria del beneficio de no efectuar aportes al Sena/UNIVERSIDAD PUBLICA-No derogatoria de norma que la exonera de efectuar aportes al Sena/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud por incumplimiento del requisito de certeza

Lo que hizo la expresión acusada fue derogar el beneficio de no efectuar aportes al SENA previsto para las universidades privadas, y mantenerlo vigente únicamente en favor de las universidades públicas. Dicho en otras palabras, de lo expuesto se infiere que el párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, en lo que hace relación a las universidades públicas (incisos 1° y 2°), no fue alterado, modificado, derogado ni sustituido por el contenido normativo del artículo 52 de la Ley 789 de 2002. En este sentido, si bien la frase “en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas” es confusa en su redacción, por su intermedio se busca confirmar el objetivo propuesto por la norma acusada, como fue derogar la exención reconocida a las universidades privadas por el inciso 3° del párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, y precisar el alcance de la derogatoria recaída sobre el inciso 4° del mismo precepto, para dejar claro que solo aplica a estas últimas. Por lo tanto, en la medida que el presupuesto para adelantar el presente juicio de inconstitucionalidad por la aparente violación de los artículos 13 y 69 de la Carta, se ampara en una interpretación totalmente opuesta al verdadero alcance de la expresión acusada, la demanda es por este aspecto sustancialmente inepta. En este caso no se cumple el presupuesto de certeza, ya que la acusación no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo exige tal presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No desconocimiento al introducir tema relacionado con derogatoria de beneficio a las universidades privadas/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Normas que regulan aspectos relacionados con políticas de parafiscalidad o de fomento, pueden estar contenidas en ordenamientos legales no tributarios

La expresión acusada no desconoce el principio de unidad de materia como equivocadamente lo sostiene el actor, toda vez que entre ésta y la materia desarrollada en la ley se descubre una evidente conexidad temática, causal y teleológica indiscutible. Si uno de los temas centrales de la ley 789 de 2002 es el relacionado con la protección social y el régimen de aportes al ICBF, a las Cajas de Compensación Familiar y al SENA, resulta del todo consecuente que el legislador haya decidido incorporar en dicha ley lo referente a la derogatoria del privilegio de no efectuar aportes al SENA previsto para las universidades privadas en la Ley 223 de 1995, y de mantener vigente tal beneficio únicamente en favor de las universidades públicas. Sin duda que al introducir este último tema, el Congreso hizo uso de su potestad de configuración política dentro de los límites que le fijan la Constitución y la ley, pues se trata de materias, las reguladas en la ley y en la norma demandada, que desde el punto de vista temático, causal y teleológica resultan afines y directamente conexas. Las normas que regulan aspectos relacionados con políticas de parafiscalidad o de fomento, como es el caso de la norma impugnada, pueden estar contenidas en ordenamientos legales de orientación no tributaria -o viceversa- sin violar el principio de unidad de materia, siempre que guarden relación con la temática general o dominante de la ley.

Referencia: expediente D-5260

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 52 (parcial) de la Ley 789 de 2002.

Demandante: Alberto Lozano Simonelli

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alberto Lozano Simonelli, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandando la inexecutable parcial del Artículo 52 de la Ley 789 de Diciembre 27 de 2002, "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo".

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 22 de junio de 2004, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Ministro del Interior y la Justicia, al Ministro de Protección Social, al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), al Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Director del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario y Nacional, para que intervengan impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial Número 45.046 del 27 de diciembre de 2002, destacando y subrayando los apartes demandados.

"LEY 789 DE 2002

(Diciembre 27)

Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo".

(...)

Capítulo VII.

Protección de aportes y otras disposiciones

(...)

"Artículo 52-Derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Derógase el artículo 77 de la Ley 101 de 1993. Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas."

III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición parcialmente acusada se opone a los mandatos contenidos en los artículos 13, 69, 154, 156 (sic), 158 y 161 de la Constitución Política.

3.1 Fundamentos de la demanda.

En relación con la solicitud de inconstitucionalidad parcial del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, el actor formula distintos tipos de acusaciones que se pueden clasificar de la siguiente manera: (i) cargos por vicios de forma o procedimiento, dirigidos a cuestionar algunos aspectos del trámite legislativo que considera irregulares; (ii) cargos por vicios de competencia, referidos a una posible falta de unidad de materia entre la norma acusada y el ordenamiento jurídico al cual pertenece; y (iii) cargos de fondo o sustanciales, en cuanto cuestionan el contenido material del aparte acusado.

Siguiendo el orden de la demanda, los distintos tipos de cargos son expuestos por el actor de la siguiente manera:

- Cargos contra el texto de la norma acusada.

En punto a los cargos de fondo, sostiene el demandante que el aparte acusado del artículo 52 de la Ley 789 de 2002 es violatorio de los artículos 13 y 69 de la Constitución Política, en cuanto derogó la exoneración de pagar aportes al SENA estatuida en favor de las universidades públicas por el párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, manteniendo vigente dicha exoneración a favor de las universidades privadas.

Expresa que el mencionado párrafo consagraba que las Universidades Públicas estaban exentas del pago de aportes económicos para el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, pero dada su derogatoria por la expresión acusada, éstas quedaron obligadas a tributar.

Para el actor, la derogatoria prevista en el precepto acusado es discriminatoria y contraria al artículo 13 Superior, ya que se limita a excluir del beneficio tributario a las Universidades Públicas, permitiendo que éste continúe en favor de las universidades privadas, sin que exista un motivo válido que lo justifique. Sostiene que dicha derogatoria crea una situación de inequidad, en la medida en que las Universidades Privadas con carácter de entidades sin ánimo de lucro siguen gozando del beneficio de poder dejar de pagar los aportes, siempre y cuando dediquen su producto a la constitución de un fondo patrimonial, en beneficio del financiamiento de las matriculas de los estudiantes de bajos recursos económicos.

Respecto al artículo 69 de la Carta, afirma el demandante que el mismo se desconoce por la norma acusada, en cuanto la misma menoscaba el régimen especial que se había establecido a favor de las Universidades Públicas en el artículo 181 de la Ley 223 de 1995, y que se amparaba en la preceptiva constitucional citada, la cual le impone al Estado el deber de "fortale[cer] la investigación científica" y de "facilit[ar] mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior".

Sostiene que, sin perjuicio que el deber impuesto al Estado por el artículo 69 Superior aplique

tanto a las universidades públicas como a las privadas, lo cierto es que la derogatoria prevista en la norma impugnada afecta el mecanismo financiero que se había creado en la citada Ley 223 de 1995 en beneficio de las primeras, cuyo objetivo era garantizar el acceso de toda persona a la educación superior.

En relación con esto último, afirma que aun cuando el beneficio derogado no constituía propiamente una exoneración, sí le reconocía a las universidades públicas la opción de: "1. pagar al Sena el 2% del valor de la nómina, o, si no lo hacen, 2. constituir un fondo especial para financiar estudios a alumnos de bajos recursos". Aduce que la conveniencia de la norma era evidente, "pues de una parte, el legislador ha atendido el deseo del constituyente de otorgar un régimen especial para las Universidades Públicas, y por la otra parte se atiende también el deseo del constituyente de otorgar 'estímulos especiales' a los estudiantes de bajos recursos que acceden a la universidad colombiana, sea pública o privada, y fomentar los programas de ciencia y tecnología".

- Cargos relacionados con el procedimiento legislativo.

Sobre los cargos por vicios de trámite, comienza el demandante por señalar que a través de la expresión acusada se violó el contenido de los artículos 156 (sic) y 161 Superiores, ya que el tema de la derogatoria de la exención tributaria reconocida en beneficio de las universidades públicas no fue objeto de debate y decisión a lo largo del proceso legislativo, es decir, no fue discutida ni en comisiones conjuntas ni en plenarias de ambas Cámaras, apareciendo tan solo en la aprobación del informe de mediación suscrito por las comisiones de conciliación que fueron designadas para resolver las discrepancias presentadas entre Cámara y Senado. En este sentido, precisa, la Comisión de Conciliación excedió sus competencias constitucionales pues le incluyó al proyecto de ley un tema nuevo no debatido en las respectivas instancias congresionales.

Para efectos de sustentar el referido cargo, el actor hace un recuento del trámite legislativo que antecedió a la aprobación de la Ley 789 de 2002, mediante el cual trata de mostrar cómo el tema en controversia no fue abordado por las Cámaras, ni en primer debate en Comisiones Conjuntas ni en segundo debate en plenarias de ambas Cámaras, anexando al proceso de constitucionalidad copia de los documentos y gacetas en los que consta dicho trámite.

Al margen de lo anterior, sostiene el actor que la expresión impugnada vulneró el artículo 154 de la Carta Política, en cuanto, por su intermedio, se reguló un tema tributario, relacionado con la derogatoria de exenciones y el reconocimiento de gravámenes; tema que, de acuerdo con la norma constitucional citada solo puede tramitarse por iniciativa del Gobierno o con su aquiescencia, hecho que no tuvo ocurrencia en el caso de la preceptiva acusada. Asegura el actor que "está muy claro que el Proyecto de ley que quedó radicado como 057 Senado y 056 Cámara, no contiene disposición alguna de iniciativa gubernamental que imponga un gravamen a las universidades Públicas, como ha sido el artículo 789 de 2002", ni "Tampoco aparece que el Ministro de Hacienda, a nombre del Gobierno, hubiese propuesto esta derogatoria".

- Cargo por violación del principio de unidad de materia.

Finalmente, aduce que la expresión acusada viola el Principio de Unidad de Materia consignado en el artículo 158 de la Constitución Política, por cuanto "en una ley sobre reforma al Código Laboral, no puede incluirse un tema relativo a la tributación, o para mejor decirlo, al régimen tributario y fiscal de la República".

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) presentó concepto en el proceso de la referencia, solicitando a la Corte que declare exequible la expresión acusada respecto de los cargos por violación de la igualdad, la educación y la unidad de materia. En relación con los cargos por vicios de trámite el ICDT reitera su posición de no emitir concepto, "en razón a que una opinión en ese aspecto no corresponde a la labor propia del Instituto, que esta relacionada, como ya se dijo, con el análisis académico del Derecho Tributario y la Hacienda Pública".

Inicialmente, expresa que los argumentos de la demanda respecto a la presunta vulneración de los artículos 13 y 69 de la Carta son infundados, toda vez que el demandante interpretó erróneamente el artículo 52 de la Ley 789 de 2002, al considerar que por su intermedio las Universidades Públicas quedaron obligadas a contribuir al SENA y las Universidades Privadas permanecieron exentas de efectuar tales aportes, cuando en realidad la norma consagra todo lo contrario; es decir, que las Universidades Públicas permanecen libres del pago de dichos aportes, en tanto que las Universidades Privadas deben efectuar el pago sin la posibilidad de compensar su obligación con la constitución del fondo patrimonial a que antes se aludía en los incisos derogados 3º y 4º del párrafo introducido al artículo 7º de la Ley 21 de 1982 por el artículo 181 de la Ley 223 de 1995.

La anterior interpretación se corrobora con el aparte demandado del artículo 52, en virtud de que se dejó sin efecto el régimen especial que se había dispuesto para las Universidades Privadas, y por el contrario se mantuvo el de las Universidades Públicas, tal como se enuncia en dicho precepto al manifestar éste que la derogatoria opera "excepto para las Universidades Públicas".

En esos términos, sostiene el Instituto que el régimen especial exceptivo de que habla el artículo 69 de la Constitución Política, no ha sido quebrantado por la norma acusada de inconstitucional, toda vez que las Universidades Públicas mantienen el beneficio en pro de la educación y las Universidades Privadas contribuyen en el sector por otras vías.

Frente al punto del Principio de la Unidad de Materia, considera el interviniente que tanto el título, como el contenido de la Ley 789 de 2002, no refieren a temas exclusivos de una reforma al Código Sustantivo del Trabajo, sino que abarcan temas relativos al empleo y la protección social.

Agrega que la Protección Social constituye "el conjunto de normas y políticas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad", de tal manera que si lo pretendido se enfatiza en el mejoramiento de las condiciones de vida, no se puede circunscribir el contenido de la Ley 789 de 2002, exclusivamente a los temas del Código Laboral. De esta forma, establecen que si bien es cierto que en la mencionada ley se plasman reformas de índole laboral, también se debe tener en cuenta que se tratan otros temas propios del ámbito de la protección social, tales como los relacionados con los aportes que se realizan al SENA, al ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar.

4.2. Intervención del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

La directora de la oficina jurídica del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) intervino en el proceso de la referencia, declarando que la entidad no tiene interés jurídico en hacerse parte en la demanda, en razón a que los cargos formulados contra la norma acusada se estructuran a partir de una interpretación equivocada de su verdadero contenido.

Luego de citar los artículos 181 de la Ley 223 de 1995 y 52 de la Ley 789 de 2002, aduce que tras cotejar dichas normas se constata que el aparte demandado de la Ley 789 de 2002 en su artículo 52, se limitó a ratificar las disposiciones de los incisos 1° y 2° del párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, dado que mantuvo la exoneración del pago de aportes al SENA a favor de las Universidades Públicas.

Por lo tanto, señala que la parte final del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, revocó el estado de exoneración establecido para las Universidades Privadas en los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, y así mismo exceptuó a las Universidades Públicas de las consecuencias de la mencionada derogatoria.

4.3. Intervención del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

El Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, a través de su Gobernador y Vicegobernador, en la oportunidad legal prevista, hizo conocer a la Corte su posición en torno a la solicitud de inexecutable parcial del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, concluyendo que "debe sentenciarse la constitucionalidad de la norma".

Afirma el interviniente "que el problema planteado por el demandante a la Corte, parte de un problema hermenéutico en cuanto a las consecuencias de la derogatoria acusada de inconstitucionalidad". A su juicio, ello es sí, ya que las consecuencias atribuidas por el actor al artículo 52 de Ley 789 de 2002 es equivocada, desconociendo las disposiciones contenidas en el artículo 7° de la Ley 21 de 1982 y el párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995.

Explica lo anterior señalando que el artículo 7° de la Ley 21 de 1982 le impuso a las entidades del Estado y a los Establecimientos Públicos la obligación de pagar un aporte a favor del SENA. Señala que dicha norma fue adicionada por el artículo 181 de la Ley 223 de 1995 con un párrafo del siguiente contenido: el primer (1°) inciso excluye a las Universidades Públicas del pago de aportes al SENA; el segundo (2°) inciso crea las reglas de compensación frente a contribuciones causados a favor del SENA con anterioridad a la Ley por parte de las Universidades Públicas. Por su parte, el inciso tercero (3°) excluye a las universidades Privadas sin ánimo de lucro del pago de los aportes al SENA; y, finalmente, el inciso cuarto (4°), regula la utilización y destinación que deben dar las Universidades Privadas sin ánimo de lucro, a los recursos liberados.

De acuerdo con las normas citadas, señala el interviniente que la derogatoria referida en el artículo 52 de la Ley 789 de 2002 recae exclusivamente sobre los incisos 2° y 3° del párrafo adicionado al artículo 7° de la Ley 21 de 1982, de tal forma que los incisos 1° y 4° mantienen su vigencia. Por ello, concluye que los argumentos del demandante son infundados, pues la exoneración de pagar aportes al SENA prevista a favor de las Universidades Públicas, prevista en el inciso 1° de la Ley 223 de 1995 mantiene plena vigencia.

Adicionalmente, considera el interviniente que la demandante es inepta frente a los cargos por vicios de trámite, ya que el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política establece que "Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contados desde del respectivo acto". Afirma que al acoger los lineamientos de éste precepto constitucional, se deduce que la aludida Ley 789 de 2002 fue publicada en el diario oficial 45.046 del 27 de Diciembre de 2002, luego el término para demandar ésta Ley por vicios de forma venció desde el día 26 de Diciembre de 2003 y la fecha de radicación de la demanda fue el día 4 de Junio de

2004.

4.4. Intervención de la Universidad del Rosario.

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, por intermedio de uno de sus asesores laborales, intervino en el presente proceso concluyendo que "son múltiples los vicios de inconstitucionalidad que conlleva el artículo 52 de la Ley 789 de 2002..."

El interviniente sustenta dicha conclusión en los siguientes tres aspectos:

- El sustancial, derivado del contenido de la norma impugnada, del cual a su vez existen dos tendencias:

"a) Que las universidades del sector privado quedaron obligadas a hacer el mencionado aporte, al haberse derogado en particular los incisos 3º y 4º del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995.

b) Que las universidades del sector privado continuaron exoneradas del pago al Sena y que las obligadas a realizarlo, son las Universidades Públicas.

Cualquier tesis que se acepte, iría en contra del artículo 13 de la C.P.

Resultaría, tanto la una como la otra, discriminatoria. Es decir, Inexequible."

De lo anteriormente expuesto se deduce que el párrafo derogado, había concebido un campo determinado para las universidades tanto del sector oficial como del privado, por lo que al desaparecer éste del ordenamiento jurídico, se haría necesario expedir una nueva disposición jurídica que consagre el propósito de acabar con el beneficio de no contribuir, y no simplemente la referencia de derogatoria de los incisos 3º y 4º del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, dado que así lo establece el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 "Una Ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la Ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una Ley nueva".

- El de competencias, relacionado con el origen de las leyes, en el sentido que si el tema de la norma impugnada es el de exenciones de impuestos, la misma es de iniciativa gubernamental de acuerdo con los lineamientos del artículo 154 de la Constitución Política, lo cual no ocurrió en este caso, ya que no aparece por ninguna parte la iniciativa del ejecutivo, ni desde la presentación del proyecto de ley, ni hasta que se convirtió en ley comentada. Desde este punto de vista la norma es también inconstitucional.

- El de procedimiento, es decir la inconstitucionalidad por vicios de forma, consistente en que la Comisión de Conciliación extralimitó sus funciones constitucionales, toda vez que el proyecto inicial se refería a un tema distinto al finalmente consagrado en el artículo 52 de la Ley 789 de 2002, como es el de las exenciones.

Finalmente sostiene que de llegar a prosperar la demanda de inconstitucionalidad, se podría reclamar la devolución de los aportes pagados al SENA.

4.5. Intervención del Ministerio de la protección Social.

La apoderada el Ministerio de la Protección Social, intervino en el presente caso para solicitar la

declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, basándose en los siguientes fundamentos:

En primer lugar, señala que los argumentos de la demanda referentes a la vulneración de los artículos 13 y 69 de la Constitución Política constituyen un exabrupto, dado que el actor parte de una interpretación errada de la norma acusada.

Al respecto, expresa que a partir de la vigencia de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 789 de 2002 se revive el deber de contribución al SENA de las Universidades Privadas, pero se conserva la exención para las Públicas, tal como lo prevé el párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, cuando adicionó con un párrafo el artículo 7° de la Ley 21 de 1982 "PARAGRAFO. Las Universidades Públicas no están obligadas a efectuar aporte para el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE".

En lo que respecta a la violación del principio de unidad de materia, considera la interviniente que por el hecho de que la Ley 789 de 2002 regule lo atinente al régimen de aportes con la finalidad de promocionar el empleo, no se rompe el mencionado principio.

Finalmente, frente a la presunta violación del trámite legislativo, observa la interviniente que el demandante debió expresar en forma clara y contundente el procedimiento a seguir para la aprobación de un proyecto de Ley y su correspondiente fundamento jurídico, lo cual nunca se realizó.

Adicionalmente, sostiene que las derogatorias que se presentaron en el texto final del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, fueron debidamente publicadas en la Gaceta No. 497 de 2002. Además, la Comisión Accidental está facultada para introducirle cambios a los textos de los proyectos cuando existen diferencias, siempre y cuando se surta el trámite de debate ante la plenaria de la corporación respectiva, cosa que en el caso que se analiza nunca se presentó debido a que en el contenido de la derogatoria no existieron discrepancias. Por esta razón, el contenido final es igual al que aparece en la ley sancionada.

4.6. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia con sede en Bogotá, interviene en el asunto de la referencia con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, basándose en las siguientes consideraciones:

Expresa inicialmente que los fundamentos esgrimidos por el demandante brillan por su inexactitud, por cuanto la norma impugnada "... fue muy precisa al derogar los incisos 3° y 4° del párrafo del artículo 181 de la Ley 223, que consagraban el tratamiento preferencial de no aportar al SENA a favor de las Universidades Privadas". En consecuencia, las Universidades Públicas continúan exentas de efectuar aportes al SENA, conforme lo establece el inciso 1° de la aludida norma, a saber: "las Universidades Públicas no están obligadas a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA"

Aduce que la defectuosa redacción de la norma acusada fue la que contribuyó a acentuar la confusión del demandante, dado que la misma ley mantuvo el tratamiento preferencial para las Universidades Públicas al afirmar que no se les obliga a aportar al SENA, tal como lo indica el párrafo de la Ley 223 de 1995 en su inciso 1°, y luego lo suprime en su inciso 4° "...excepto para las Universidades Públicas". Considera el interviniente que esto se debe a que no podía derogarse el aludido inciso 4°, dado que las Universidades Públicas quedarían relevadas del fondo para apoyar a los estudiantes de bajos recursos económicos.

Seguidamente manifiesta que las Universidades Públicas tienen un régimen especial que las hace diferentes en sus metas, objetivos y sistemas frente a las Universidades Privadas. Por ello, en el artículo 69 de la Constitución Política se defirió al legislador la constitución de un régimen especial para las Universidades del Estado, mediante el cual se consagró que estas subsistirían con aportes del presupuesto nacional, departamental, municipal y/o distrital, lo cual no ocurre con las Universidades Privadas, de tal forma que no sería racional que los recursos de las Universidades Públicas fueran desplazadas a otras entidades en este caso, el SENA.

Señala el interviniente que es imposible negar la conexidad causal que existe entre el área laboral y la tributaria, por lo que considera que los cargos esgrimidos por el demandante sobre la falta de unidad de materia no concuerdan con la realidad, toda vez que los aportes al SENA son considerados como una especie del género de los aportes parafiscales, los cuales a su vez se configuran como una manifestación del derecho tributario, pero al mismo tiempo constituyen obligaciones sustanciales de carácter laboral a cargo de los empleadores.

Concluye este punto afirmando que del epígrafe de la Ley 789 de 2002 se deduce que si lo pretendido es apoyar el empleo y ampliar la protección social del Estado, lo ideal es obligar a las Universidades Privadas a contribuir al SENA, con el firme propósito de que ésta entidad capacite al pueblo para enfrentarse a la vida productiva.

Culmina su intervención pronunciándose sobre las violaciones al trámite legislativo, para lo cual se remite a las disposiciones del ordinal 3° del artículo 242 de la Constitución Política "Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto". De lo anterior se desprende que la Ley 789 fue promulgada el día 27 de Diciembre de 2002, por lo que el término para impugnarla por vicios de forma estaría vencido y, por ende, la acción de inexecutable habría caducado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En el concepto de rigor, el representante del Ministerio Público solicitó a la Corte que declare inexecutable la expresión: "Deróguense en particular los incisos 3o. y 4o. del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas", contenida en el artículo 52 de la Ley 789 de 2002, por haberse incurrido en vicios de fondo en el trámite de su aprobación.

Empieza el Ministerio Público por señalar que ni del tenor literal, ni de la interpretación sistemática de los artículos 181 de la Ley 223 de 1995 y 52 de la Ley 789 de 2002, se infiere vulneración del derecho a la igualdad de las Universidades Públicas, dado que la exención del pago de aportes al SENA a favor de las Universidades Públicas se encuentra consagrada en el inciso 1° del párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, y la norma derogatoria hace recaer sus efectos en los incisos 3° y 4° del citado párrafo.

Considera que la interpretación que hace el actor de la norma acusada es equivocada, pues ésta aclara en sus disposiciones que la derogatoria tiene efectos en lo que concierne a la exoneración del pago de aportes al SENA, excepto para las Universidades Públicas, de tal forma que para estas instituciones de educación superior no se aplica la derogatoria.

Igualmente, sostiene el Procurador General de la Nación que la norma acusada no presenta vestigios de inconstitucionalidad por razón de su contenido, dado que la derogatoria contemplada en ella constituye un principio del régimen contributivo, el cual se puede materializar a través de

los impuestos o del sistema de contribuciones parafiscales que el Congreso de la República establezca en ejercicio de sus competencias.

De otra parte, aclara que frente a una política tributaria que fija las contribuciones parafiscales de que son objeto las Universidades Privadas, no tiene cabida el argumento de prevalencia de la autonomía universitaria, toda vez que este concepto se predica sin perjuicio del sometimiento de la Constitución y la Ley.

Concluye su pronunciamiento refiriéndose a los vicios de formación de la disposición acusada, los cuales dan lugar a que la Agencia Fiscal promueva la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma. Afirma al respecto, que el proyecto de Ley número 57 de 2002 Senado y 056 Cámara, que a la postre se convirtió en la Ley 789 de 2002, no consagró en ninguno de sus debates conjuntos de las Comisiones Séptimas y tampoco en las plenarias de Cámara y Senado, la derogatoria especial de los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995.

Señala que dentro del trámite de la precitada ley en Comisiones Conjuntas, se propuso una modificación al proyecto presentado, cuyo texto fue el siguiente: "Artículo 12. Capacitación para Inserción Laboral. Quedará así: Con el propósito de fortalecer el presupuesto del ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar, quedan derogadas todas las Leyes y decretos que conlleven al recorte de, exoneraciones y, destinaciones distintas a las que corresponden a su misión y en especial las que van en contravía de la misión del SENA, contemplada en el artículo 2° de la Ley 119 de 1994". No obstante, aclara que dicho texto fue negado, lo que ratifica "que la intención de los legisladores no era la de suprimir de manera absoluta las exenciones consagradas en leyes promulgadas con anterioridad", supresión que, por tanto, no podía ser adoptada por la Comisión de Conciliación.

Por lo expuesto, deduce el Ministerio Público que la derogatoria de los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, no fue debatida y aprobada en los cuatro debates reglamentarios y sólo fue introducida por la Comisión de Conciliación, con lo cual se evidencia que dicha comisión desbordó por exceso el estricto marco de sus competencias, y por ello se concluye que existe una clara violación de los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia

Siguiendo el mandato contenido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es en principio competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra algunas expresiones del artículo 52 de la Ley 789 de 2002.

2. Asuntos que se someten a la consideración de la Corte en la presente causa.

2.1. De acuerdo al texto de la demanda, observa la Sala que contra la norma parcialmente acusada -el artículo 52 de la Ley 789 de 2002-, el actor formula dos tipos de cargos, a saber: un primer grupo orientado a mostrar la existencia de algunos vicios de trámite ocurridos durante el proceso de expedición de la preceptiva impugnada, y un segundo grupo que busca acreditar la ocurrencia de vicios materiales o de fondo, es decir, orientados a controvertir el contenido normativo acusado. Dentro de este segundo grupo se incluye el cargo que por violación del principio de unidad de materia, pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el

desconocimiento del citado principio comporta un vicio de competencia que, a más de afectar la esencia del trámite legislativo, conlleva también una violación material de la Carta.

En cuanto a las acusaciones por vicios de trámite, el actor sostiene que la norma parcialmente acusada es inconstitucional por dos razones fundamentales: (i) haber desbordado la Comisión de Conciliación sus competencias constitucionales, al incluir en el informe de mediación un tema nuevo que no fue debatido en Comisiones Conjuntas ni en Plenarias de Ambas Cámaras, y (ii) no haberse introducido la norma a iniciativa del Gobierno o con su respaldo, pese a regular un tema tributario que por mandato del artículo 154 Superior sólo puede discutirse y aprobarse por iniciativa gubernamental.

Sobre los cargos por vicios de fondo, advierte la Corte que los mismos se estructuran a partir de la interpretación que hace el demandante de la expresión acusada: "Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas", en el sentido de considerar que, por su intermedio, el legislador derogó la exoneración de pagar aportes al SENA previsto en favor de las universidades públicas por el párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, manteniendo vigente dicha exoneración a favor de las universidades privadas.

Con fundamento en tal interpretación, los referidos cargos se relacionan con los siguientes dos aspectos: (i) violación del principio de igualdad, al establecer la norma una diferencia de trato no justificada constitucionalmente, consistente en excluir del beneficio tributario a las universidades públicas y mantenerlo en favor de las universidades privadas; y (ii) desconocimiento del artículo 69 Superior, en cuanto la diferencia prevista en la norma acusada menoscaba el régimen especial establecido a favor de las universidades públicas en el artículo 181 de la Ley 223 de 1995.

Frente a la vulneración del principio de unidad de materia, el cargo se concreta en el hecho de advertir una falta de conexidad entre el objetivo de la Ley 789 de 2002 y la norma que se acusa, pues mientras la primera busca reformar algunos aspectos del régimen laboral, la segunda regula un tema relativo al régimen tributario y fiscal.

2.2. Respecto a la demanda por vicios de trámite, la mayoría de intervinientes coinciden en señalar que aquella fue presentada extemporáneamente, es decir, después de transcurrido el término de caducidad previsto en el artículo 242 de la Constitución para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma. En oposición al criterio mayoritario, el Ministerio Público sostiene que el cargo referido al desbordamiento de las competencias por parte de la Comisión de Conciliación no se encuentra sometido al término de caducidad, toda vez que la irregularidad que en esta oportunidad lo afecta comporta en realidad un vicio de competencia y no de forma. Conforme con ese criterio, el señor Procurador General apoya la posición del demandante de solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión acusada, pues considera que la misma se introdujo a instancia de las Comisiones de Conciliación, sin que previamente hubiere sido discutida y aprobada en Comisiones Permanentes y en Plenarias de ambas Cámaras legislativas.

En punto a los cargos por vicios de fondo, es unánime la posición asumida por los distintos intervinientes y el Ministerio Público, en el sentido de considerar que la acusación parte de una interpretación totalmente equivocada de la norma impugnada, ya que no es cierto que la misma haya derogado la exoneración de pagar aportes al SENA previsto en favor de las universidades públicas por el párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995. Igualmente, advierten los

intervinientes que la disposición acusada sí guarda relación de conexidad con el tema objeto de la ley, pues una y otra tocan aspectos relativos al sistema de protección social.

3. Los problemas jurídicos que debe resolver la Corte.

3.1. Teniendo en cuenta las distintas acusaciones de la demanda y las posiciones que respecto de ellas asumieron quienes intervinieron en el presente proceso, son varios los problemas jurídicos que en esta oportunidad le corresponde resolver a la Corte.

Inicialmente, habrá de definir la Corporación si la presente acción de inconstitucionalidad, en lo que refiere a los vicios de procedimiento que se le atribuyen a la norma impugnada, esta o no cobijada por el término de caducidad previsto en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta, y por tanto, si la Corporación es o no competente para pronunciarse sobre los mismos.

En caso de que haya lugar a proferir decisión de fondo respecto a tales cargos, deberá definir la Corte: (i) si el tema tratado en la norma acusada debió ser tramitado y aprobado por iniciativa del Gobierno o con su coadyuvancia, (ii) y si la Comisión de Conciliación excedió sus competencias constitucionales al introducir dicho tema en el informe de mediación como tema nuevo.

Frente a los cargos de fondo, habrá de definir la Corte si la interpretación que hace el demandante de la norma acusada es consecuente con su verdadero contenido material y, en dicho caso, si la misma desconoce los artículos 13 y 69 de la Carta Política por establecer un trato discriminatorio y menos favorable para las universidades públicas.

Finalmente, le corresponde determinar si la expresión acusada desconoce el principio de unidad de materia, por el hecho de regular un asunto que no guarda relación con el eje temático de la Ley 789 de 2002.

3.2. Siguiendo el orden en que fueron planteados los distintos problemas jurídicos, entra la Corte a pronunciarse sobre la presente demanda de inconstitucionalidad; advirtiendo que, para los efectos de absolver las distintas acusaciones -en especial las relativas al proceso de formación de la ley-, previamente se hará un recuento del trámite legislativo que concluyó con la expedición de la Ley 789 de 2002.

4. Trámite legislativo dado al proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 789 de 2002. Aspectos relevantes en relación con la discusión y aprobación del artículo 52 referente a las derogatorias aplicables.

4.1. De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, las gacetas del Congreso, las constancias secretariales que fueron consultas y el recuento que sobre la materia hizo la Corte en las Sentencias C-658 y C-801 de 2003, se concluye que el trámite dado al proyecto que se convirtió en la Ley 789 de 2002 fue el siguiente:

El proyecto de ley "por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social", con su respectiva exposición de motivos, fue presentado por el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Salud encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, ante la Secretaría General del Senado de la República el día 22 de agosto de 2002.

Según la exposición de motivos, mediante el aludido proyecto el Gobierno Nacional, con el apoyo del Congreso de la República y por su intermedio, se propuso adoptar una política clara

contra el desempleo, "con responsabilidad fiscal y mucha protección social", cuyo objetivo fundamental se centra en "contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho mediante medidas trascendentales aunque no de choque que den impulso al mercado laboral y contribuyan a recuperar la confianza tanto de los empleadores como de los trabajadores en la economía colombiana."

En ese propósito, los temas tratados en el proyecto fueron: (i) en el Capítulo I, lo relacionado con el Régimen de fomento al empleo: jornada laboral, trabajo diurno, nocturno, dominical y festivo, liquidación de recargos, remuneración, descansos, vacaciones, terminación del contrato de trabajo, régimen especial de aportes parafiscales, estímulos para el proceso de capitalización de empresas con participación de los trabajadores y sistema nacional de registro laboral; (ii) en el Capítulo II, lo relativo al Sistema de protección al desempleado: creación del sistema, financiación del régimen individual y solidario (aporte con puntos del auxilio de cesantía), subsidio al empleo, subsidio al desempleo y régimen de cesantías para los servidores públicos; y (iii) en el Capítulo III, todo lo que tiene que ver con el Sistema de protección social: funciones de las cajas de compensación, recursos para el fomento del empleo y la protección del desempleo, régimen de apoyo a desempleados, programas de microcrédito, régimen de afiliación voluntaria para expansión de coberturas de servicios sociales, aplicación de excedentes o utilidades, capacitación para la inserción social, régimen de transparencia aplicable a las cajas y manejo de conflictos de interés.

En relación con el tema de la vigencia y derogatorias, en el último artículo del proyecto, el correspondiente al número 37, se dispuso: "La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 30 de la Ley 50 de 1990".

El mencionado proyecto fue radicado en el Senado con el número 057 de 2002 y, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias, repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de tal Corporación para iniciar el respectivo trámite legislativo. Tanto el proyecto de ley 057 Senado como las respectivas constancias secretariales de registro y reparto, se publicaron en la Gaceta Número 350 del 23 de agosto de 2002, páginas 17 a 25.

El 28 de agosto de 2002, en comunicación dirigida a los Presidentes de Senado y Cámara y de las respectivas Comisiones Séptimas, el Gobierno solicitó al Congreso de la República impartir trámite de urgencia al proyecto 057 de 2002 Senado, acogiéndose al mandato contenido en el artículo 163 de la Carta y 191 de la Ley 5ª de 1992[1].

Dicha solicitud fue aprobada por la Mesa Directiva del Senado de la República mediante Resolución N° 009 del 28 de agosto de 2002[2], y por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes a través de la Resolución N° 1625 del 3 de septiembre de 2002[3], autorizándose en ambos casos a las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara para sesionar conjuntamente y dar primer debate al proyecto de ley 057 Senado.

Fueron designados como Ponentes, por el Senado, los Senadores: Oscar Iván Zuluaga y Jesús Puello, por la Cámara, los Representantes: Carlos Ignacio Cuervo, Albino García, Carlos Celis Gutiérrez, Miguel Durán y Miguel Arenas.

Para primer debate en Comisiones Conjuntas fueron radicadas y publicadas la ponencia principal presentada por todos los ponentes designados en Senado y Cámara, en la que se acoge el proyecto del Gobierno y se incluyen nuevos temas; un pliego de modificaciones presentado por

los senadores ponentes Oscar Iván Zuluaga y Jesús Puello; una ponencia sustitutiva conjunta presentada por el Senador Jesús Antonio Bernal Amorocho y el Representante Venus Albeiro Silva; y un pliego de modificaciones presentado también por el Senador Jesús Antonio Bernal Amorocho y el Representante Venus Albeiro Silva.

La ponencia principal fue publicada en la Gaceta 444 del 25 de octubre de 2002, páginas 1 a 40, y en la Gaceta 449 del 28 de octubre de 2002, páginas 1 a 40; por su parte, el pliego de modificaciones presentado por los senadores ponentes se publicó en la Gaceta 444 del 25 de octubre de 2002, páginas 40 a 52 y en la Gaceta 449 del 28 de octubre de 2002, páginas 40 a 52; en lo que refiere a la ponencia sustitutiva, la misma se publicó en la Gaceta 471 del 6 de noviembre de 2002, páginas 1 a 24; finalmente, el pliego de modificaciones presentado a la ponencia sustitutiva fue publicado en la Gaceta 497 del 14 de noviembre de 2002, páginas 18 a 24.

El proyecto de ley 057 Senado - 056 Cámara fue discutido y aprobado en primer debate por las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara, en sesiones conjuntas de los días 29 de octubre, 5, 6, 12, 18, 20, 21, 25, 27 y 28 de noviembre de 2002, y el texto definitivo del citado proyecto fue publicado en las Gaceta del Congreso 575 del 9 de diciembre de 2002 (Senado), páginas 39 a 51, y en la Gaceta 579 del 10 de diciembre de 2002 (Cámara), páginas 23 a 35.

En relación con el tema de la vigencia y derogatorias, el texto definitivo del proyecto de ley 057 Senado – 056 Cámara, aprobado por las Comisiones Conjuntas, en el último artículo, el correspondiente al número 51, dispuso: "La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias", con lo cual se observa que el mismo excluyó la expresión "en especial el artículo 30 de la Ley 50 de 1990", contenida en el proyecto original presentado por el Gobierno. (Gaceta del Congreso 575 del 9 de diciembre de 2002, página 51 y Gaceta del Congreso 579 del 10 de diciembre de 2002, página 35).

También, en texto definitivo aprobado por las Comisiones Conjuntas, se aprobó un artículo, el 13, a través del cual se consagró lo concerniente a un régimen especial de exclusión de pago de aportes al ICBF, al SENA y a las Cajas de Compensación Familiar, para incentivar el empleo, en favor de empleadores y estudiantes (Gaceta 575 del 9 de diciembre de 2002, página 42).

Al margen de lo anterior, cabe destacar que en el pliego de modificaciones presentado por el Senador Jesús Antonio Bernal Amorocho y el Representante Venus Albeiro Silva, se incluyó un artículo relacionado con el tema de la derogatoria de todas las leyes y decretos que contengan exenciones al pago de aportes destinados al SENA, al ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar, en los siguientes términos:

"Artículo 12. Capacitación para inserción laboral. Quedará así:

Con el propósito de fortalecer el presupuesto del ICBF, el Sena y las Cajas de Compensación Familiar, quedan derogadas todas las leyes y decretos que conlleven al recorte, exoneraciones y, destinaciones distintas a las que correspondan a su misión y en especial las que van en contravía de la misión del Sena, contemplada en el artículo 2º de la Ley 119 de 1994." (Gaceta 497 del 14 de noviembre de 2002, página 18)

En las mismas Gacetas 575 del 9 de diciembre de 2002 (Senado), páginas 51 a 52, y 579 del 10 de diciembre de 2002 (Cámara), páginas 35 a 36, se dejó constancia que la ponencia principal, que contiene el proyecto presentado por el Gobierno y el pliego de modificaciones introducido por los Congresistas ponentes, fue la aprobada. Igualmente, consta que la ponencia sustitutiva y

el pliego de modificaciones presentados por el Senador Jesús Antonio Bernal Amorocho y el Representante Venus Albeiro Silva fueron debatidas y negadas.

Para dar segundo debate al proyecto de ley 057 Senado - 056 Cámara, se designaron como ponentes, en el Senado, al Senador Oscar Iván Zuluaga, y en la Cámara, al Representante Carlos Ignacio Cuervo Valencia.

La ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, con las modificaciones propuestas por el ponente al articulado aprobado en sesiones conjuntas, aparece publicada en la Gaceta del Congreso número 575 del 9 de diciembre de 2002, páginas 17 a 39. Se manifestó en dicha ponencia que se incluían artículos nuevos.

El proyecto de ley 057 Senado - 056 Cámara, fue considerado y aprobado por la Plenaria del Senado en sesiones ordinarias de los días 12 y 16 de diciembre de 2002, y en sesiones extraordinarias de los días 17, 18 y 19 del mismo mes y año, tal como consta en las Gacetas 30 del 4 de febrero, 44 y 45 del 5 de febrero, y 46 del 6 de febrero de 2003.

El texto definitivo, aprobado por la Plenaria del Senado el día 19 de diciembre de 2002, aparece publicado en la Gaceta del Congreso número 161 del 14 de abril de 2003, páginas 7 a 19. Respecto al tema de las derogatorias, en el artículo 51 de dicho proyecto, tal y como quedó aprobado se consagró:

"Artículo 51. Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Derogase el artículo 77 de la Ley 101 de 1993."

La ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, con las modificaciones propuestas al articulado aprobado en sesiones conjuntas, aparece publicada en la Gaceta del Congreso número 579 del 10 de diciembre de 2002, páginas 1 a 23. Se manifestó en dicha ponencia que se incluían artículos nuevos.

La ponencia contentiva del proyecto de ley 057 Senado - 056 Cámara, fue considerada y aprobada por la Plenaria de la Cámara en sesiones extraordinarias de los días 17 y 18 de diciembre de 2002, tal como consta en las Gacetas números 52 del 7 de febrero de 2003, 77 y 79 del 3 de marzo de 2003.

El texto definitivo, aprobado por la Plenaria de la Cámara en segundo debate el día 18 de diciembre de 2002, aparece publicado en la Gaceta del Congreso número 52 del 7 de febrero de 2003, páginas 9 a 24. En relación con el tema de las derogatorias, en el artículo 51 de dicho proyecto, tal y como quedó aprobado se dispuso:

"Artículo 51. Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago del Sena excepto para las universidades públicas."

Para efectos de conciliar las discrepancias surgidas respecto del articulado del proyecto de ley 057 Senado – 056 Cámara, el Senado de la República y la Cámara de Representantes, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de

1992, procedieron a integrar la respectiva Comisión Accidental de Mediación, de la siguiente manera: por el Senado de la República, Oscar Iván Zuluaga Escobar, Juan Gómez Martínez, Antonio Navarro Wolf, Luis Guillermo Vélez y Ángela Cogollo; por la Cámara de Representantes, Carlos Ignacio Cuervo, Armando Amaya Álvarez, Luz piedad Valencia, Pompilio Avendaño Lopera y Miguel Durán Gelvis. (Gaceta del Congreso número 43 del 5 de febrero de 2003, página 45).

En sesión extraordinaria del día 20 de diciembre de 2002, luego de estudiar los textos aprobados en plenarias de Senado y Cámara, la Comisión Accidental aprobó el acta de conciliación mediante la cual se adoptó el único texto del proyecto de ley 057 Senado – 056 Cámara, "por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código del Trabajo". La respectiva acta y el único texto del citado proyecto aparecen publicadas en la Gaceta del Congreso número 43 del 5 de febrero de 2003, páginas 62 a 75. Sobre las derogatorias, el último artículo del texto aprobado, correspondiente al número 55, consagró:

"Artículo 51. Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Derogase el artículo 77 de la Ley 101 de 1993. Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago del Sena excepto para las universidades públicas."

En sesiones extraordinarias del mismo día 20 de diciembre de 2002, las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, consideraron y aprobaron el informe de conciliación presentado por los miembros de las Comisiones de Mediación al proyecto de ley 057 Senado – 056 Cámara. La aprobación impartida por la Plenaria de la Cámara de Representantes, aparece publicada en la Gaceta del Congreso número 43 del 5 de febrero de 2003, página 48[4]; mientras que la aprobación por parte del Senado de la República aparece en la Gaceta del Congreso número 53 del 7 de febrero de 2003, página 33.

Finalmente, el día 27 de diciembre de 2002 se le impartió sanción presidencial al proyecto de Ley 057 Senado – 056 Cámara, quedando convertido en la Ley 789 de 2002, "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo". Dicha ley, fue a su vez publicada en el Diario Oficial número 45046 del 27 de diciembre de 2002.

4.2. Teniendo en cuenta el anterior recuento legislativo, entre pues la Corte a estudiar el tema de la caducidad de la acción de inconstitucionalidad frente a los cargos que por aparentes vicios de trámite de formulan contra el artículo 52 de la Ley 789 de 2002.

5. Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por presuntos vicios de forma en el proceso de expedición de la ley.

5.1. Como es sabido, la asignación de competencia a la Corte Constitucional para decidir sobre la exequibilidad e inexecutable de una ley que haya sido demanda por presuntas irregularidades cometidas en el proceso de su expedición, esta condicionada a que se verifique previamente el cumplimiento de la exigencia prevista en el numeral 3° del artículo 242 Superior, cual es que la acción pública de inconstitucionalidad haya sido promovida por iniciativa ciudadana dentro del año siguiente a su promulgación.

En efecto, según lo consagra la preceptiva Superior en cita, las acciones públicas de inconstitucionalidad que se adelanten contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, el cual empieza a contar a partir de la publicación del respectivo acto jurídico.

Sobre esta exigencia constitucional, la Corporación tuvo oportunidad de señalar que su objetivo es, entonces, "imponer un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado"[5].

5.2. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, los vicios de forma están constituidos por todas aquellas irregularidades en que se incurre durante el trámite o proceso legislativo, materializados en la omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, y que tienden a afectar de manera parcial o definitiva la eficacia y validez de las mismas en cuanto a la solemnidad viciada.

Ciertamente, en oposición a los vicios materiales o de fondo, que se predicán de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido, los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, por lo que se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo. Sobre el particular, sostuvo este Tribunal en la Sentencia C-501 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), lo siguiente:

"Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales".

5.3. Conforme con este criterio de interpretación, la Corte ha identificado como vicios de forma en el proceso de expedición de la ley, sometidos por tanto al término de caducidad, entre otros, (i) el no habersele dado alguno de los debates reglamentarios a un determinado articulado y a los componentes temáticos en él contenidos (Sentencias C-183 de 1997 y C-501 de 2001), (ii) haber iniciado el trámite de un proyecto de ley en una Comisión Permanente o en una Cámara legislativa distinta a aquella que por ley le correspondía (Sentencia C-433 de 2000), (iii) la no conformación de una Comisión de Conciliación en casos de existir divergencias entre los textos aprobados durante los debates reglamentarios en las Cámaras, y (iv) el desconocimiento de las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa privativa (Sentencias C-498 de 1998 y C-065 de 2002).

5.4. Respecto a los vicios de forma relacionados con la omisión en el cumplimiento de alguno de los debates reglamentarios por las respectivas Cámaras legislativas, la jurisprudencia ha precisado que "[t]ales vicios implican el desconocimiento de los denominados principios de consecutividad y de identidad de acuerdo con los cuales un proyecto sólo podrá ser ley si ha sido

discutido y aprobado en dos debates en cada Cámara, uno en la Comisión Permanente y otro en la Plenaria, y sólo podrá ser objeto de modificaciones, supresiones o adiciones en el segundo debate de cada Cámara y siempre y cuando haya sido aprobado en primer debate"[6].

En ese entendido, se ha concluido que los vicios derivados del incumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible son directamente imputables a las ritualidades propias del proceso legislativo en cabeza del Congreso de la República y, por tanto, constituyen vicios de forma sometidos al término de caducidad de que trata el artículo 242 de la Carta Política. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-1147 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), que declaró inexecutable el artículo 115 de la Ley 788 de 2002 por encontrar violado el principio de consecutividad al no haberse votada la norma por parte de la Comisión Cuarta del Senado, la Corte condicionó el estudio de inconstitucionalidad del precepto en cuestión a la previa comprobación de que la demanda hubiere sido presentada en término, esto es, dentro del año siguiente a la promulgación de la citada ley. Al respecto, se dijo el dicho fallo:

"En el asunto sometido a examen, tratándose de los cargos que se formulan por vicios de procedimiento, observa la Sala que la acusación contra el artículo 115 de la Ley 788 de 2002 fue formulada en término, ya que la ley se publicó en el Diario Oficial N° 45046 del 27 de diciembre de 2002, y la demanda fue presentada el día 15 de mayo de 2003, es decir, tan solo 5 meses después de la aludida publicación, sin que entonces hubiere transcurrido el año a que hace mención la disposición constitucional citada.

Por este aspecto, se cumple la previsión Superior para ejercer la acción de inconstitucionalidad, por lo que la Corte es competente para entrar a determinar si la normatividad impugnada se encuentra afectada por alguno de los vicios formales que le atribuye el actor."

De igual manera, en la Sentencia C-501 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de los cargos formulados contra los artículos 52, 105, 106 y otros de la Ley 510 de 1999, al encontrar que la demanda se presentó luego de vencido el término de caducidad previsto en el artículo 242 Superior, y que los cargos en su contra se estructuraron sobre la base de un presunto desconocimiento de los principios de identidad y consecutividad, consecuencia de que tales preceptos solo fueron considerados en uno y dos debates reglamentarios. Precisó la Corporación que las irregularidades cometidas en ese caso por el Congreso, consistentes, como se anotó, en no someter las normas acusadas a todos los debates reglamentarios, constituye un vicio eminentemente formal que puede ser saneado y que, en consecuencia, condiciona la competencia del Tribunal Constitucional a la verificación inicial de que la demanda haya sido presentada en tiempo. En esa oportunidad, manifestó la Corte:

"En suma, como quiera que los cargos de inconstitucionalidad se basan en el hecho de que los artículos 52, 119 y 120 de la Ley 510 de 1999 sólo fueron sometidos a un debate y los artículos 105, 106, 108 y 111 sólo fueron sometidos a dos debates, se impone concluir que el cargo planteado es por vicios en la formación de la ley y como de acuerdo con el artículo 242.3 del Texto Fundamental "las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto", término que en el caso presente se encontraba vencido para la fecha de la presentación de la demanda, la caducidad ha operado y la Corte debe inhibirse para decidir de fondo. Así se resolverá, con la necesaria precisión de que tal inhibición será exclusivamente en razón de los vicios en la formación de la ley."

5.5. En lo que refiere a los vicios por desbordamiento en el ejercicio de la competencia en la formación de las leyes, la Corporación viene afirmando que, aun cuando los mismos se

encuentran integrados al trámite o procedimiento legislativo, algunos tienden a desbordar ese ámbito meramente formal para proyectarse también sobre el contenido material de la norma. De acuerdo con la jurisprudencia, "si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir al mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma[7]".

En ese contexto, constituye criterio hermenéutico consolidado el que ciertos vicios de competencia "se proyectan al estudio tanto de los vicios de procedimiento como de los vicios de contenido material"[8], razón por la cual no están sujetos al término de caducidad de un año previsto por el artículo 242 de la Constitución Política para las acciones públicas de inconstitucionalidad por presuntas irregularidades de trámite. Atendiendo tal posición, en forma reiterada ha precisado la Corte[9] que irregularidades como la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias (C.P. art. 150-10), la violación de la regla de unidad de materia (C.P. arts. 158 y 169) y el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica, constituyen vicios de competencia cuya entidad "no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene[n] capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento"[10]; razón por la cual son también vicios materiales a los que no les resulta aplicable el término de caducidad de la acción.

En efecto, en relación con dichos vicios, puede ocurrir que aun cuando la ley sea formalmente válida, por haberse surtido de manera impecable el trámite legislativo previsto en el ordenamiento jurídico, algunos de sus contenidos normativos sean inconstitucionales por no tener conexidad con la temática de la ley (unidad de materia), referirse a un tema para el cual no había sido habilitado el Presidente de la República por parte del Congreso (facultades extraordinarias), y regular por medio de ley ordinaria un asunto que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas o estatutarias. Ello lleva a considerar que el vicio de inconstitucionalidad no sea formal, por haberse tramitado tal ordenamiento de acuerdo a la Constitución y la ley, sino material, por afectar el contenido de un precepto jurídico respecto del cual no tenía competencia el Congreso.

A estos tres problemas de competencia que se les otorga el alcance de vicios materiales o de fondo, las Sentencias C-702 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-501 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) agregaron uno más. La irregularidad consistente en la usurpación de la competencia de las Cámaras legislativas por parte de las Comisiones Accidentales o de Conciliación, cuando estas últimas introducen un texto nuevo en el proyecto de ley sometido a su consideración, que no fue conocido ni aprobado durante su trámite regular. Según dijo la Corporación en la precitada Sentencia C-501 de 2001, "la inclusión de una disposición que se sustrajo a todo el proceso legislativo y que sólo fue incorporada por una Comisión Accidental no constituye sólo un vicio en la formación de la ley pues se trata de una irregularidad que socaba el principio democrático en cuanto despoja a las Comisiones y a las Plenarias de Senado y Cámara del papel protagónico que les asiste en la configuración de la ley. Ante ello, es claro que un tal vicio, como lo expuso la Corte, es de naturaleza material y por lo mismo no queda cobijado por término alguno de caducidad."

5.6. Cabe recordar que, siendo constitucionalmente válida la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley durante el segundo debate en las plenarias de las Cámaras, el

Constituyente del 91, con el fin de racionalizar el proceso legislativo, a través del artículo 161 superior agregó una instancia adicional al trámite regular de aprobación de las leyes: el de la integración de las Comisiones de Conciliación o Mediación, cuyo único propósito es el de concebir un texto único "que armonice las diferencias o discrepancias surgidas entre las Cámaras sobre asuntos conocidos por ambas, para luego someter el mismo a la aprobación de cada una de sus plenarios"[11].

Por eso, so pretexto de apuntar en el ejercicio de sus competencias, las Comisiones de Mediación, que están llamadas a desarrollar labores meramente accidentales y de alcance temporal y restringido, no pueden entrar a suplir la función legislativa asignada por el orden jurídico a las Comisiones Constitucionales Permanentes y a las Plenarias de cada Cámara, pues es allí en donde debe surtirse en forma regular todo el proceso de deliberación y aprobación de las normas legales.

5.7. Es así como, incluir temas nuevos no tratados en las instancias legislativas por parte de las Comisiones de Conciliación, comporta, a juicio de la Corte, un vicio de competencia de naturaleza sustancial que afecta el principio democrático y desconoce aspectos materiales de la Constitución.

6. Los cargos por presuntos vicios de trámite. Fallo inhibitorio por caducidad de la acción y por ineptitud sustancial de la demanda.

6.1. Pues bien: como ha quedado explicado, las dos acusaciones que el actor le atribuye a la expresión impugnada del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, por presuntos vicios en su proceso de aprobación y expedición, se relacionan, la primera, con el desconocimiento de las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, al no haberse introducido la norma acusada en el texto de la ley por iniciativa del Gobierno o con su respaldo, pese a regular un tema tributario que por mandato del artículo 154 Superior sólo puede discutirse y aprobarse por el Congreso a iniciativa gubernamental; y la segunda, con la usurpación de competencias por parte de la Comisión de Conciliación, al incluir en el informe de mediación un tema nuevo no debatido en comisiones conjuntas ni en plenarios de ambas cámaras.

6.2. Teniendo en cuenta las consideraciones vertidas en el punto anterior, los cargos que atacan normas legales por violación de las reglas que gobiernan el tema de la iniciativa legislativa, como ocurre en este caso, constituyen vicios de forma sometidos al término de caducidad previsto en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política. Al respecto, dijo la Corte en la Sentencia C-065 de 2002, citando a su vez la Sentencia C-498 de 1998, lo siguiente:

"El reparo formulado por el demandante se dirige a reprochar una presunta irregularidad ocurrida durante el proceso de formación de la Ley 510 de 1999. La jurisprudencia ya se ha referido a este evento señalando que los cargos dirigidos contra disposiciones legales que vulneran las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, atacan vicios formales dentro del trámite legislativo que, de acuerdo con la Constitución Política (artículo 242 C.P.), sólo puede ser alegado en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto[12]. La Ley 510 de 1999 fue publicada en el Diario Oficial N° 43.654 del 4 de agosto de 1999, por lo tanto, la oportunidad para presentar demandas en contra de sus disposiciones por vicios de forma ya expiró."

En ese entendido, frente al primero de los cargos la Corte debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, ya que la demanda contra el artículo 52 de la Ley 789 de 2002 fue

formulada en forma extemporánea o fuera de término. En efecto, mientras la mencionada ley se publicó en el Diario Oficial N° 45046 del 27 de diciembre de 2002, la demanda que se estudia se presentó el día 4 de junio de 2004, es decir, casi seis meses después de que hubiere vencido el término de caducidad de un año previsto en el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política para promover acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma.

6.3. En punto al segundo cargo, en tanto se funda en un problema de competencia que según la jurisprudencia constituye un vicio material o de fondo, no cabe aducir la existencia de la caducidad de la acción. Sin embargo, respecto del mismo la Corte también se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, ya que la demanda adolece de ineptitud sustancial, al basar el actor dicho cargo en una interpretación equivocada del trámite legislativo, cual es la de sostener que el tema de la derogatoria prevista en la norma acusada fue introducido por la Comisión de Conciliación como un asunto nuevo, no debatido ni aprobado durante el trámite legislativo regular por las comisiones conjuntas ni por las plenarias de ambas cámaras.

Atendiendo al trámite legislativo que antecedió a la expedición de la Ley 789 de 2002, al que se hizo referencia expresa en el apartado 4 de las consideraciones de esta providencia, no es cierto que el tema tratado en la expresión acusada, relacionado con la derogatoria a la exoneración del pago de aportes al SENA a favor de las universidades públicas y privadas prevista en la Ley 223 de 1995, haya sido abordado única y exclusivamente por la Comisión de Conciliación convocada para armonizar las discrepancias surgidas entre las cámaras congresionales, como equivocadamente lo afirma el demandante y lo coadyuva el señor Procurador General de la Nación.

Inicialmente, dicho tema fue tratado por las Comisiones Cuartas Permanentes de Senado y Cámara que, atendiendo al mensaje de urgencia presentado por el Gobierno Nacional, deliberaron conjuntamente. Y lo hicieron tales Comisiones, con ocasión del pliego de modificaciones presentado al proyecto original por el Senador Jesús Antonio Bernal Amoroch y el Representante Venus Albeiro Silva, quienes decidieron incluir en dicho pliego un artículo relacionado con el tema de la derogatoria de todas las leyes y decretos que tuvieran previsto exenciones al pago de aportes destinados al SENA, al ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar, y el cual finalmente fue negado.

El pliego de modificaciones presentado por los mencionados congresistas se publicó en la Gaceta del Congreso 497 del 14 de noviembre de 2002, páginas 18 a 24, y en el artículo 12 del mismo se lee:

"Artículo 12. Capacitación para inserción laboral. Quedará así:

Con el propósito de fortalecer el presupuesto del ICBF, el Sena y las Cajas de Compensación Familiar, quedan derogadas todas las leyes y decretos que conlleven al recorte, exoneraciones y, destinaciones distintas a las que correspondan a su misión y en especial las que van en contravía de la misión del Sena, contemplada en el artículo 2° de la Ley 119 de 1994." (Gaceta 497 del 14 de noviembre de 2002, pág. 18)

Posteriormente, el tema específico de la derogatoria a la exoneración del pago de aportes al SENA en favor de las universidades públicas y privadas prevista en la Ley 223 de 1995, en los mismos términos en que finamente fue concebido y como aparece consagrado en el artículo 51 de la Ley 789 de 2002 acusado, se insertó en el texto definitivo que fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate el día 18 de diciembre de 2002. Dicho texto

esta publicado en la Gaceta del Congreso número 52 del 7 de febrero de 2003, páginas 9 a 24, y en relación con el tema de las derogatorias, en el artículo 51 de dicho proyecto, tal y como quedó aprobado, disponía:

"Artículo 51. Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago del Sena excepto para las universidades públicas. (Negrillas fuera de texto original).

Adicionalmente, el régimen de aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a las Cajas de Compensación Familiar y al Instituto Nacional de Aprendizaje (SENA), como política para la promoción del empleo y en el propósito de fortalecerlos, constituyó un tema central del proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 789 de 2002, y como tal, fue objeto de debate y aprobación a lo largo de las instancias legislativas reglamentarias. Finalmente, ese régimen de aportes para la promoción del empleo quedo incorporado a la citada ley en el Capítulo IV, artículos 13 a 15, con lo cual resultaba apenas consecuente que, para hacer operante la reforma al régimen de aportes, se establecieran derogatorias específicas respecto de leyes que hayan tratado la materia, tal como ocurrió con las que aparecen citadas en la expresión normativa acusada.

En esos términos, se repite, el asunto de que trata la expresión acusada del artículo 51 de la Ley 789 de 2002, no fue incorporado como tema nuevo por cuenta de la Comisión de Conciliación, usurpando las competencias legislativas asignadas a las Comisiones Permanentes y a las Plenarias de las dos Cámaras legislativas. Ha quedado claro que el mismo se abordó y debatido de manera general por las Comisiones Cuartas Permanentes de Senado y Cámara en primer debate -aun cuando finalmente haya sido negado- y que fue aprobado por la plenaria de la Cámara en segundo debate e incorporado al texto definitivo como parte del artículo 51 final. Ello, sin perjuicio de destacar que, dentro de la política de combatir el desempleo, todo lo relacionado con el tema de aportes al SENA y a otras entidades de protección social constituyó materia central del proyecto de ley y finalmente de la Ley 789 de 2002.

6.4. En consecuencia, el cargo por la presunta violación de la competencia asignada a las Comisiones de Conciliación, estructurado en la presunta introducción de un tema nuevo, el de la derogatoria a la exoneración del pago de aportes al SENA en favor de las universidades públicas y privadas, es sin duda sustancialmente inepto.

6.5. No descarta la Corte la posibilidad de que frente al proceso de aprobación y expedición del artículo acusado, y en particular respecto a los debates reglamentarios que debieron surtirse, se haya incurrido en otro tipo de irregularidades que de una u otra manera comprometan los principios de consecutividad e identidad flexible. Sin embargo, dos razones específicas llevan a la Corporación a abstenerse de analizar el punto. La primera, derivada de la posible caducidad de la acción impetrada contra la preceptiva impugnada, pues si las irregularidades surgidas afectan los principios de consecutividad e identidad, consecuencia de no haber sido considerada la norma en todos los debates reglamentarios, se está frente a un vicio eminentemente formal, que de acuerdo con la fecha de expedición de la Ley 789 de 2002 y de presentación de la demanda en su contra, ha sido saneado por el transcurso del tiempo, precisamente, al haberse formulado la acusación después de expirado el término de caducidad de un año. Y la segunda, relacionada con el ámbito de competencia del órgano de control, ya que si las posibles irregularidades no fueron

identificadas ni devienen específicamente de la acusación impetrada por el actor, no puede este Tribunal, oficiosamente, abordar el estudio integral del trámite legislativo en busca de irregularidades, pues ello implicaría un desbordamiento de sus funciones constitucionales, las cuales sólo le permiten adelantar el juicio de inexecuibilidad de las leyes a partir de los cargos que contra ellas formulen los ciudadanos, éstos últimos titulares del ejercicio de la acción pública.

6.6. En conclusión, frente a las acusaciones formuladas contra la expresión acusada del artículo 52 de la Ley 789 de 2002 por defectos de trámite, la Corte se declarará inhibida para fallar de fondo por las razones ya explicadas.

7. Cargos por vicios de fondo. El verdadero alcance de la expresión acusada. Ineptitud sustancial de la demanda.

7.1. Según se infiere del contenido de la demanda, el juicio de inconstitucionalidad contra parte del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, se funda en un problema de hermenéutica jurídica, en cuanto el actor estructura las distintas acusaciones de fondo a partir de la interpretación que hace de la expresión "Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas"; interpretación según la cual, con la citada derogatoria las universidades públicas han quedado obligadas a realizar aportes al SENA mientras las universidades privadas continúan exentas de hacerlo.

Con base en dicho alcance, sostiene, entonces, que la norma viola el principio de igualdad, al establecer una diferencia de trato no justificada constitucionalmente, consistente en excluir del beneficio tributario a las universidades públicas y mantenerlo en favor de las universidades privadas, como también desconoce el artículo 69 Superior, en cuanto la diferencia prevista menoscaba el régimen especial establecido a favor de las universidades públicas en el artículo 181 de la Ley 223 de 1995.

7.2. Compartiendo el criterio unánime expresado por todos los intervinientes y el Ministerio Público, encuentra la Corte que la interpretación hecha por el actor sobre la norma demandada es equívoca y, en consecuencia, la acusación sobre la presunta violación de los artículos 13 y 69 de la Carta parte de una interpretación totalmente errada de la misma, es decir, de una premisa falsa. Advierte esta Corporación que ni del tenor literal de la expresión impugnada, ni tampoco de la interpretación sistemática y armónica de los artículos 7° de la Ley 21 de 1982, 181 de la Ley 223 de 1995 y 52 de la Ley 789 de 2002, se arriba a la conclusión propuesta en la demanda, en el sentido de considerar que este último artículo obliga a las universidades públicas a realizar aportes al SENA mientras las universidades privadas continúan exentas de hacerlo. Por el contrario, una lectura juiciosa de la expresión acusada y de las normas citadas que le resultan concordantes, llevan a concluir, sin mayor dificultad, que con la regla de derecho prevista en el artículo 52 de la ley 789, las universidades públicas continúan exoneradas de efectuar aportes al SENA, en tanto dicho beneficio desaparece para las universidades privadas quienes en adelante deberán pagar el aludido aporte.

7.3. Para efectos de demostrar el verdadero alcance de la expresión acusada, y el equívoco en que incurre el actor, es menester tener en cuenta lo siguiente:

- La ley 21 de 1982, "Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan

otras disposiciones", en su artículo 7° le impuso a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, y a los empleadores que ocupen uno o más trabajadores en forma permanente, la obligación de pagar el subsidio familiar y de efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. En ese sentido, la norma consagra:

ARTICULO 7°.- Están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):

1° La Nación, por intermedio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.

2° Los departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios.

3° Los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, distrital y municipal.

4° Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.

- A través del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, la norma antes transcrita fue adicionada con un párrafo de cuatro incisos. En el primero, se excluye a las universidades públicas de la obligación de pagar aportes al SENA. En el segundo, se crean unas reglas de compensación respecto de los aportes causados por las universidades públicas y no pagados, en el sentido de que, a título de la aludida compensación, estas universidades suministren programas de capacitación al SENA según los requerimientos y necesidades de la entidad. En el tercero, se excluye a las universidades privadas aprobadas por el ICFES, que sean entidades sin ánimo de lucro, de la obligación de pagar los aportes al SENA. Y en el inciso cuarto, se le impone a las universidades, con cargo a los recursos liberados del pago de aportes, la obligación de constituir un fondo patrimonial cuyos rendimientos se destinen, de manera exclusiva, a financiar las matrículas de estudiantes de bajos ingresos cuyos padres acrediten ganar hasta cuatro salarios mínimos mensuales, y a proyectos de educación, ciencia y tecnología. La norma señala al respecto:

"ARTICULO 181.- Aportes al SENA. Se adiciona el artículo 7° de la Ley 21 de 1982 con el párrafo, el cual quedará así:

Parágrafo. Las universidades públicas no están obligadas a efectuar aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Las deudas que las universidades públicas hayan adquirido con el SENA, por concepto de dichos aportes, serán compensadas mediante el suministro, por parte de las universidades públicas, de programas de capacitación según los requerimientos y necesidades del SENA.

Las universidades privadas, aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, que sean entidades sin ánimo de lucro, no están obligadas a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Con los recursos liberados, deberán constituir un fondo patrimonial, cuyo rendimiento se destinen exclusivamente a financiar las matrículas de estudiantes de bajos ingresos, cuyos padres demuestren que no tienen ingresos superiores a cuatro salarios mínimos mensuales y a proyectos de educación, ciencia y tecnología."

- Finalmente, el artículo 52 de la Ley 789 de 2002, que se ocupa del tema de las derogatorias, en la expresión acusada, decidió derogar los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, señalando que tal derogatoria procede en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas. Los términos de la norma son:

"Artículo 52-Derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Derogase el artículo 77 de la Ley 101 de 1993. Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas."

7.4. Aun cuando la redacción de la expresión acusada puede no ser la más afortunada, lo que a la postre podría justificar la confusión en que incurrió el actor, para la Corte no existe la menor duda sobre el hecho de que la derogatoria allí prevista recayó, exclusivamente y de forma expresa, sobre los incisos tercero (3°) y cuarto (4°) del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, que a su vez adicionó el artículo 7° de la Ley 21 de 1982; y que como ya se vio, se ocupaban: el tercero (3°), de excluir a las universidades privadas aprobadas por el ICFES, que sean entidades sin ánimo de lucro, de la obligación de pagar los aportes al SENA; y el cuarto (4°), de imponer a las universidades, con cargo a los recursos liberados del pago de aportes, la obligación de constituir un fondo patrimonial cuyos rendimientos se destinen a financiar las matrículas de estudiantes de bajos ingresos cuyos padres acrediten ganar hasta cuatro salarios mínimos mensuales, y a proyectos de educación, ciencia y tecnología.

Los incisos primero (1°) y segundo (2°) del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, que consagran, en su orden, el beneficio a favor de las universidades públicas de no efectuar aportes al SENA y las reglas de compensación respecto de los aportes causados por éstas, en cuanto no fueron derogados por la expresión acusada del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, mantienen entonces plena vigencia.

7.5. Así las cosas, lo que hizo la expresión acusada de este último artículo fue derogar el beneficio de no efectuar aportes al SENA previsto para las universidades privadas, y mantenerlo vigente únicamente en favor de las universidades públicas. Dicho en otras palabras, de lo expuesto se infiere que el párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, en lo que hace relación a las universidades públicas (incisos 1° y 2°), no fue alterado, modificado, derogado ni sustituido por el contenido normativo del artículo 52 de la Ley 789 de 2002.

7.6. Con respecto a la frase "en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas", integrada al artículo 52 de la Ley 789 de 2002 y también vinculada a la demanda, cabe destacar que la misma persigue dos propósitos específicos, a saber: por una parte, ratificar el fin perseguido con la derogatoria analizada, como fue el dejar sin efecto el régimen especial que en materia de exoneración del pago de aportes al SENA se había dispuesto a favor de las universidades privadas, y mantener ese mismo régimen especial para las universidades públicas. Y por la otra, en plena concordancia con la anterior, limitar el alcance de la derogatoria pura y simple del inciso 4° del párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, en el sentido de que la misma opera solamente para las universidades privadas. Ciertamente, en cuanto la previsión que allí se contempla, de constituir un fondo patrimonial para apoyar estudiantes pobres con los recursos liberados del no pago de aportes al SENA, era común para todas las universidades -públicas y privadas-, su derogatoria no puede extenderse a las

universidades públicas, ya que si éstas mantiene el beneficio de no pagar aportes, también deben mantener vigente la obligación correlativa de constituir dicho fondo patrimonial al servicio de los más necesitados y de la investigación.

En este sentido, si bien la frase "en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas" es confusa en su redacción, por su intermedio se busca confirmar el objetivo propuesto por la norma acusada, como fue derogar la exención reconocida a las universidades privadas por el inciso 3° del párrafo del artículo 181 de la Ley 223 de 1995, y precisar el alcance de la derogatoria recaída sobre el inciso 4° del mismo precepto, para dejar claro que solo aplica a estas últimas.

7.7. Por lo tanto, en la medida que el presupuesto para adelantar el presente juicio de inconstitucionalidad por la aparente violación de los artículos 13 y 69 de la Carta, se ampara en una interpretación totalmente opuesta al verdadero alcance de la expresión acusada, la demanda es por este aspecto sustancialmente inepta. En efecto, si el demandante sustenta sus acusaciones sobre la base de que la norma acusada le impone a las universidades públicas la obligación de pagar aportes al SENA y, en realidad, de su contenido normativo se infiere el supuesto contrario: que las universidades públicas no están obligadas a pagar aportes al SENA, no es posible adelantar la confrontación objetiva del precepto con la Constitución, por el hecho de habersele atribuido al primero una consecuencia inconstitucional falsa.

Esta Corporación ha señalado que sólo hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo por parte del órgano de control constitucional, cuando el demandante ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, cuando el mismo se basa en razones "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"[13]. En este caso no se cumple el presupuesto de certeza, ya que la acusación no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo exige tal presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor.

7.8. En suma, frente a los cargos por violación de los artículos 13 y 69 de la Constitución Política, la Corte se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustancial de la demanda.

8. Cargo por violación del principio de unidad de materia. Exequibilidad de la norma acusada.

8.1. Entra finalmente la Corte a considerar el cargo de inconstitucionalidad formulado contra la expresión acusada del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, por la aparente violación del principio de unidad de materia. Esta acusación la sustenta el actor en el hecho de advertir una falta de conexidad entre el objetivo de la Ley 789 de 2002 y la norma que se acusa, pues mientras la primera busca reformar algunos aspectos del régimen laboral, la segunda regula un tema relativo al régimen tributario y fiscal.

8.2. Tal como se ha destacado en múltiples fallos, el principio de unidad de materia se encuentra consagrado en el artículo 158 de la Carta en el que se dispone que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella", y en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior al prever éste que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".

El entendimiento sistemático y armónico de estas dos disposiciones, integran pues lo que la hermenéutica constitucional ha sabido denominar el principio de unidad de materia legislativa, cuya violación compromete la competencia del Congreso, pues, conforme con el alcance dado

por el constituyente del 91 al aludido principio, al órgano legislativo le está prohibido aprobar y expedir disposiciones legales que no se encuentren relacionadas con la materia del respectivo proyecto de ley. Así, cuando se incurre en una irregularidad relacionada con la unidad de materia, se debe concluir que el Congreso ha desbordado su Competencia funcional.

Este criterio de interpretación ha servido de base a la Corte para sostener que cualquier desconocimiento de la regla de unidad de materia es por antonomasia un vicio de competencia con entidad sustantiva, ya que el vicio se predica directamente del propio contenido de la norma -al regular ésta un tema extraño al conjunto de la ley-, y que por tal razón no se encuentra sometido al término de caducidad de que trata el artículo 241 Superior, pudiendo ser declarado en cualquier momento por el órgano a quien se le asigna el control de constitucionalidad de las leyes, siempre que medie petición ciudadana o tenga lugar el control automático o previo.

8.3. Sobre la razón de su incorporación al orden jurídico, ha coincidido esta Corporación en señalar que el principio de unidad de materia constituye una "garantía fundamental dentro del modelo institucional que define la organización del Estado"[14], con la que se pretende racionalizar y tecnificar el proceso legislativo o de expedición de las leyes, buscando "evitar las incongruencias normativas que en forma subrepticia, inadvertida, inconsulta e incluso anónimas aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de su imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto".

Dentro de ese objetivo, se asegura no solo que el debate democrático se desarrolle con total transparencia y legitimidad, sino también, que el proceso de deliberación y aprobación de las leyes se concrete en materias previamente definidas, conocidas y ampliamente discutidas en las respectivas instancias congresionales, Comisiones y Plenarias, de manera que se logre "que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad normativa"[16]

8.4. Sin entrar a cuestionar el alcance fijado al referido principio, la jurisprudencia constitucional viene sosteniendo que la aplicación de la unidad de materia no debe mal interpretarse, hasta el punto que por su intermedio se llegue a desconocer o irrespetar la potestad de configuración política del legislador, y en últimas, la dinámica que acompaña el proceso de formación de las leyes. Ha expresado la Corte que, "aun cuando el referido principio tiene un propósito definido: impedir las incongruencias normativas en la ley, el mismo no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio"[17].

En el propósito de evitar desmanes sobre su verdadero entendimiento, la Corte se ha ocupado de fijar el alcance de la expresión "unidad de materia", señalando que debe interpretarse desde una perspectiva "amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley"[18]. Por ello, ha afirmado, que "[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley".

8.5. En consecuencia, tratándose del análisis de constitucionalidad del principio de unidad de

materia, cabe afirmar que un determinado contenido normativo lo desconoce, cuando al definirse o conocerse el núcleo temático del proyecto o de la ley a la que pertenece, se advierte sin discusión que no existe entre aquél y ésta un grado mínimo de conexidad, y que tal disposición es por el contrario un elemento extraño y ajeno al asunto específico de la regulación.

8.6. Pues bien, dando aplicación a la posición doctrinal fijada por la jurisprudencia, encuentra la Corte que la expresión acusada no desconoce el principio de unidad de materia como equivocadamente lo sostiene el actor, toda vez que entre ésta y la materia desarrollada en la ley se descubre una evidente conexidad temática, causal y teleológica indiscutible.

De acuerdo con su título o epígrafe, el objetivo específico de la Ley 789 de 2002 es adoptar medidas dirigidas a apoyar el empleo y ampliar la protección social, modificando para tales efectos algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo. Este objetivo se hizo evidente desde la misma exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno, al dejarse claro que dicha iniciativa legislativa buscaba desarrollar una política clara contra el desempleo y a favor de la protección social, tratando de sumar al fortalecimiento del Estado Social de Derecho con medidas específicas que impulsaran el mercado laboral, y contribuyeran a recuperar la confianza de los empleadores y trabajadores en la economía colombiana y en el sistema de protección social imperante.

En esa orientación, la citada ley, en el Capítulo I, se ocupa de lo relacionado con el sistema de protección social (art. 1°); en el Capítulo II, del Régimen de subsidio al empleo (arts. 2° a 7°); en el Capítulo III, del régimen de protección al desempleado (arts. 8° a 12); en el Capítulo IV, del régimen especial de aportes al ICBF, al SENA y a las Cajas de Compensación Familiar para la promoción del empleo, y del régimen de contribuciones al Sistema de Seguridad Social en Salud para trabajadores independientes (arts. 13 a 15); en el Capítulo V, del régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar (arts. 16 a 25); en el Capítulo VI, de la actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje (arts. 26 a 42); y en el Capítulo VII, de la protección de aportes y otras disposiciones (arts. 44 a 52), incluyendo allí el tema de las derogatorias.

Si uno de los temas centrales de la ley 789 de 2002 es el relacionado con la protección social y el régimen de aportes al ICBF, a las Cajas de Compensación Familiar y al SENA, resulta del todo consecuente que el legislador haya decidido incorporar en dicha ley lo referente a la derogatoria del privilegio de no efectuar aportes al SENA previsto para las universidades privadas en la Ley 223 de 1995, y de mantener vigente tal beneficio únicamente en favor de las universidades públicas. Sin duda que al introducir este último tema, el Congreso hizo uso de su potestad de configuración política dentro de los límites que le fijan la Constitución y la ley, pues se trata de materias, las reguladas en la ley y en la norma demandada, que desde el punto de vista temático, causal y teleológica resultan afines y directamente conexas.

8.7. Es cierto que la Ley 789 de 2002 contiene una reforma al Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, como se ha visto, no es éste su objetivo exclusivo y único, ya que tal ordenamiento abarca también temas generales relacionados con el empleo, la protección social y el régimen de aportes parafiscales a entidades que como el SENA, están llamadas a impulsar la protección social y a participar en su desarrollo. En efecto, con base en las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad del SENA (Decreto 118 de 1957, Decreto 3123 de 1968, Decreto 1421 de 1989, y otros), a esta entidad le corresponde cumplir la política social del Gobierno en el ámbito de la promoción y de la formación profesional de los recursos humanos del país y de la gestión del empleo. Con ese propósito, se le asignan funciones como: (i) impulsar

la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de los valores morales y culturales necesarios para el mantenimiento de la paz social; (ii) dar formación profesional a los trabajadores de diferentes actividades económicas y en distintos niveles de empleo, para aumentar la productividad nacional y promover el desarrollo económico y social del país; (iii) organizar a través de convenios programas de formación profesional acelerada para desempleados, subempleados y personas inválidas; (iv) colaborar con el sector educativo en el desarrollo de los procesos de educación técnica y vocacional; y (v) adelantar programas de capacitación técnica artesanal y de extensión agrícola, entre otras.

Así, dentro de la estrategia trazada por la Ley 789 de 2002 para apoyar el desempleo y ampliar la protección social, no cabe la menor duda que la decisión de eliminar la exención de pagar aportes al SENA reconocida en la Ley 223 de 1995 a favor de las universidades privadas, constituye una medida orientada a lograr tal objetivo, pues es una forma de permitir el aumento en el recaudo de recursos destinados a la capacitación laboral por cuenta de dicha entidad -el SENA-.

En ese orden, la derogatoria contenida en la expresión acusada se integra plenamente a los temas tratados en la ley 789 de 2002, e incluso a la reforma del Código Sustantivo del Trabajo planteada en su texto, en cuanto los asuntos relacionados con la protección social y la promoción del empleo forzosamente están vinculados al ámbito laboral, y por tanto, las modificaciones, adiciones y sustituciones impetradas a dicho código tiene que ver en gran medida con las políticas legales adoptadas por la citada ley en esos dos campos.

8.8. Podría sostenerse, sin embargo, conforme lo hace el actor, que en cuanto la expresión acusada regula un asunto tributario, la misma no podía ser incorporada en una ley que busca reformar aspectos laborales sin violar el principio de unidad de materia. Para la Corte, esa reflexión resulta infundada pues si bien los aportes al SENA son contribuciones parafiscales y como tal, de alguna manera manifestaciones del derecho tributario y fiscal, en cuanto los mismos deben ser realizados o pagados por los patronos y reinvertidos en el sector social específico, también constituyen obligaciones de carácter laboral con fines sociales de promoción y protección, por lo que resulta válido que se incorporen en leyes de contenido no tributario relacionadas con esas materias.

Según lo ha señalado la Corte, una ley de contenido no tributario puede incluir dentro de sus normas la creación de recursos parafiscales sin que ello implique una modificación del tema central de la misma o choque con el propósito de tal ordenamiento. Así, por ejemplo, ha considerado la Corporación que una ley de la República sobre temas culturales debe ser tramitada en la comisión constitucional del Congreso correspondiente a esa materia, incluso si en ella se crea y regula una contribución parafiscal, y sin que ésta última pueda considerarse ajena o extraña a la materia central de la ley[20].

Y es que, en consideración al fin que persiguen los aportes parafiscales o de fomento, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las preceptivas que los contienen no son estricto sensu disposiciones fiscales. Al respecto, en la Sentencia C-478 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se dijo que se trata de normas de distinta naturaleza pues mientras las primeras "están destinadas a estimular el desarrollo de determinados sectores productivos o sociales, en función de la dirección general de la economía que corresponde al Estado, y en virtud de la cual le corresponde, entre otras funciones, dar pleno empleo a los recursos humanos, y promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones". Las

segundas "se orientan primariamente a asegurar al Estado los recursos necesarios para poder cumplir adecuadamente sus funciones (poder impositivo) y a regular la manera como las autoridades emplean esos recursos (políticas de gasto)".

Con fundamento en tal diferencia, concluyó la Corte que las normas que regulan aspectos relacionados con políticas de parafiscalidad o de fomento, como es el caso de la norma impugnada, pueden estar contenidas en ordenamientos legales de orientación no tributaria -o viceversa- sin violar el principio de unidad de materia, siempre que guarden relación con la temática general o dominante de la ley. Sobre el particular, se expresó en el citado fallo:

"Sin embargo, lo anterior no significa que una ley tributaria no pueda incluir aspectos relacionados con políticas de fomento, puesto que, en muchas ocasiones, la orientación del gasto público y las subvenciones tributarias constituyen los instrumentos esenciales para estimular una determinada actividad. Además, esta Corte ha insistido, en numerosas ocasiones, que, debido a la importancia del principio democrático en el ordenamiento constitucional, la figura de la unidad de materia, según la cual todo proyecto de ley debe referirse sólo a una materia, debe ser interpretada de manera amplia, por lo cual sólo se viola esta regla si un determinado artículo o contenido normativo no tiene ninguna relación objetiva o razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte." (Sentencia C-478 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

8.9. Existe, pues, una relación directa e inescindible entre los motivos y fines de la Ley 789 de 2002 y la expresión acusada contenida en su artículo 52, razón por la cual esta última no viola el principio de unidad de materia.

8.10. De acuerdo con lo expuesto, la acusación formulada por el actor no está llamada a prosperar y la preceptiva acusada será declarada exequible por el cargo analizado.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- Frente a los cargos por presuntos vicios de procedimiento en su formación, **INHIBIRSE** para emitir pronunciamiento respecto de la expresión "Deróguense en particular los incisos 3º y 4º del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas", contenida en el artículo 52 de la Ley 789 de 2002, por las razones expuestas en el apartado 6 de las consideraciones de esta Sentencia.

SEGUNDO.- Frente a los cargos por violación de los artículos 13 y 69 de la Constitución Política, **INHIBIRSE** para emitir pronunciamiento respecto de la expresión "Deróguense en particular los incisos 3º y 4º del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas", contenida en el artículo 52 de la Ley 789 de 2002, por las razones expuestas en el apartado 7 de las consideraciones de esta Sentencia.

TERCERO.- Frente al cargo por violación del principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, declárese **EXEQUIBLE** la expresión

Deróguense en particular los incisos 3° y 4° del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas", contenida en el artículo 52 de la Ley 789 de 2002.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-1177 DE 2004.

VICIO DE COMPETENCIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vicio formal (Salvamento parcial de voto)

Los denominados vicios de competencia por la jurisprudencia constitucional, son vicios formales y por lo tanto, las acciones que se interpongan en contra de un enunciado normativo, por este tipo

de defectos, caducan en el término de un año.

VICIO DE FORMA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto (Salvamento parcial de voto)

Los vicios de forma son todos aquellos que se producen con ocasión del procedimiento de elaboración de una ley. De manera tal que siempre que se infrinjan las disposiciones constitucionales que regulan el trámite legislativo se estará en presencia de un vicio formal. En otras palabras, la infracción directa de la Constitución, o su infracción indirecta, por la vulneración de leyes que sirvan de parámetro de interpretación, durante el procedimiento legislativo, ocasionan un vicio formal.

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cobija todos los vicios formales sin distinción alguna (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D- 5269

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) de la Ley 789 de 2002.

Demandante:

Alberto Lozano Simonelli

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria que consideró que la Corte debía declarar exequible la expresión "Deróguense en particular los incisos 3º y 4º del párrafo único del artículo 181 de la Ley 223 de 1995 en lo tocante a mantener la exoneración del pago al SENA excepto para las universidades públicas", contenida en el artículo 52 de la Ley 789 de 2002.

A mi juicio, la decisión mayoritaria desconoce el artículo 242 numeral tercero de la Constitución, y esta Corporación debió declararse inhibida para conocer los cargos formulados por violación del principio de unidad de materia, debido a que la demanda presentada era claramente extemporánea por versar sobre vicios de forma y haber transcurrido más de un año a partir de la publicación de la disposición acusada.

En efecto, considero que los denominados vicios de competencia por la jurisprudencia constitucional, son vicios formales y que por lo tanto las acciones que se interpongan en contra de un enunciado normativo, por este tipo de defectos, caducan en el término de un año.

Las razones que me llevan a apartarme de la decisión mayoritaria son las siguientes:

1. Esta Corporación viene afirmando que ciertos vicios por desbordamiento en el ejercicio de la competencia en la formación de las leyes exceden el ámbito meramente formal y se proyectan sobre el contenido material de las normas. Por esa razón se transustancian y cambian su naturaleza de vicios formales a vicios materiales. Este tipo de defectos son denominados vicios de competencia.
2. La jurisprudencia constitucional ha distinguido esencialmente cuatro tipo de defectos que integran esa categoría: a) La infracción del principio de unidad de materia previsto por los artículos 158 y 169 de la Constitución Política; b) Cuando un decreto ley se refiere a

un tema para el cual no había sido habilitado el presidente en virtud de una ley de facultades extraordinarias; c) Cuando se tramitan contenidos propios de una ley orgánica o estatutaria por medio de una ley ordinaria; d) Cuando se usurpen competencias de las cámaras legislativas por parte de las Comisiones Accidentales o de Conciliación.

3. La principal consecuencia práctica de la distinción antes esbozada es que los vicios de competencia, a diferencia de los restantes vicios formales, no se les aplica el término de caducidad de la acción previsto en el artículo 242. 3 de la Constitución.

Ahora bien, la anterior interpretación es contraria a la Constitución y, adicionalmente, supone una infracción directa del tantas veces citado numeral tercero del artículo 242, pues este precepto establece un plazo de caducidad que impide que se pueda ejercer el control de constitucionalidad mediante acción pública, e incluso –aunque no se diga de manera expresa- impide que se aplique la excepción de constitucionalidad cuando se trate de un vicio formal.

Los vicios de forma son todos aquellos que se producen con ocasión del procedimiento de elaboración de una ley. De manera tal que siempre que se infrinjan las disposiciones constitucionales que regulan el trámite legislativo se estará en presencia de un vicio formal. En otras palabras, la infracción directa de la Constitución, o su infracción indirecta, por la vulneración de leyes que sirvan de parámetro de interpretación, durante el procedimiento legislativo, ocasionan un vicio formal.

Entonces, si un proyecto de ley se tramita desconociendo las disposiciones que regulan la iniciativa, el quórum, la publicidad, o infringe cualquier fase, etapa o requisito que haga parte del procedimiento legislativo, dará origen a un vicio formal o de procedimiento.

En resumidas cuentas, en nuestro ordenamiento el concepto de vicios formales se determina por el origen de infracción, se trata de la vulneración de disposiciones que versan sobre el modo de elaboración de las leyes.

Por otra parte, la doctrina y la jurisprudencia comparada han sostenido que no todos los vicios formales dan lugar a una declaración de inconstitucionalidad, pues se requiere que éstos tengan cierta entidad para provocar la expulsión de una disposición del ordenamiento jurídico. Debe tratarse de defectos que i) no sean subsanables, es decir, no puedan ser corregidos por el Congreso y ii) deben suponer una vulneración directa o indirecta de la Constitución.

Entonces, la caracterización de vicios formales con entidad constitucional es un presupuesto para la declaración de inconstitucionalidad de un enunciado normativo.

El plazo de caducidad previsto en el artículo 242.3 constitucional cobija a todos los vicios formales, sin distinción alguna, y con más razón a aquellos que tienen cierta entidad material pues son éstos, precisamente, los que podrían acarrear la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley. De ahí mi principal crítica contra la categoría de los vicios de competencia, porque éstos son precisamente el tipo de defectos formales que tienen la entidad suficiente para provocar la inexecutable de una disposición.

De manera tal que la jurisprudencia constitucional ha creado artificiosamente una clasificación que despoja a los vicios formales de toda sustancia y los deja reducidos a pequeñas irregularidades, intrascendentes desde el punto de vista de la constitucionalidad de una ley. Los defectos irrelevantes nunca podrían ocasionar una declaratoria de inconstitucionalidad y frente a ellos la previsión del artículo 242.3 es indiferente. La pertinencia y la razón de ser del plazo de caducidad establecido por esta disposición es precisamente limitar no sólo la acción pública de

inconstitucionalidad, sino también que ésta Corporación ejerza el control y eventualmente declare la inconstitucionalidad sobre vicios formales con entidad material suficiente para producir estos efectos.

El argumento según el cual hay vicios formales que no pueden ser saneados porque significan un desbordamiento de las competencias del Congreso tampoco es consistente, pues si se quiere todos los vicios formales pueden ser caracterizados como vicios de competencia. En efecto, si un proyecto es presentado por quien no sea titular de la iniciativa legislativa esto sin duda hace incompetente al Congreso para proseguir el trámite legislativo, igualmente cuando no se respetan las regulaciones sobre el quórum deliberatorio y decisorio, o se ignora el principio de publicidad.

La falta de argumentos que justifiquen la distinción entre vicios formales y vicios de competencia pone en evidencia que se trata de una extralimitación de esta Corporación en el ejercicio de sus competencias de control, que implica desconocer la letra de un precepto constitucional. En definitiva, con la teoría de los vicios de competencia, se evade, de manera artificiosa el tenor la Carta.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

[1] Esta información se puede verificar en el Folio 56 del cuaderno de pruebas 2 del Expediente D-4484 correspondiente a la Sentencia C-801 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[2] Esta información aparece a folio 60 del cuaderno de pruebas 2 del Expediente D-4484 correspondiente a la Sentencia C-801 de 2003.

[3] A folio 48 del anexo B del expediente.

[4] Se puede ver igualmente la constancia enviada por el Secretario General de la Cámara de Representantes, obrante a folio 3 y 4 del Expediente D-4484, correspondiente a la Sentencia C-801 de 2003.

[5] Sentencia C-975 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[6] Sentencia C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[7] Sentencia C-102 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[8] Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[9] En relación con los vicios de competencia que se consideran vicios materiales, se pueden consultar: frente al ejercicio de facultades extraordinarias, la Sentencia C-546 de 1993; frente al principio de unidad de materia, la Sentencia C-531 de 1995; y frente al desconocimiento de ley orgánica o estatutaria, la Sentencia C-600^a de 1995.

[10] Sentencia C-531 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[11] Sentencia C-1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[12] Cfr. Sentencia C-498 de 1998 M.P. En dicha oportunidad uno de los cargos formulados por

el demandante en contra de la Ley 344 de 1996 tenía que ver con la violación del artículo 154 C.P., pues se reprochaba la falta de presentación del respectivo proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional. La Corte, a pesar de que comprobó que la iniciativa legislativa en dicha oportunidad fue presentada por el Ministro de Minas, afirmó que lo que se alegaba era un vicio formal en la expedición de la ley respecto del cual ya había caducado el término legal para demandarlo. Se dijo entonces: "por lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto que culminó convirtiéndose en la Ley 344 de 1996 fue presentado ante las cámaras por los Ministros de Hacienda y Minas, entre otros, como aparece acreditado en la respectiva Gaceta del Congreso, en cumplimiento de lo dispuesto en las normas superiores, el cargo no es procedente. Adicionalmente, tratándose de un presunto vicio de forma, la Corte carecería de competencia para pronunciarse por caducidad de la acción, ya que ha transcurrido más de un año desde la publicación oficial de la ley".

[13] Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En dicho fallo, al unificar los criterios de interpretación definidos por la Corte en los distintos pronunciamientos alusivos al tema, esta Corporación precisó que, sin incurrir en formalismos técnicos que contraríen la naturaleza pública e informal de la acción de inconstitucionalidad, se entiende que se ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, un cargo concreto, cuando el mismo se apoya en razones "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes". Ello significa que sólo hay lugar a activar el respectivo juicio, si la acusación presentada por el actor es (i) lo suficientemente comprensible y de fácil entendimiento (razones claras), (ii) recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor (razones ciertas), (iii) define o muestra en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política (razones específicas), (iv) utiliza argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia (razones pertinentes), y (v) contiene todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- que son imprescindibles para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de manera que despierte por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado (razones suficientes).

[14] Sentencia C-065 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[15] Sentencia C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[16] Sentencia C-328 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[17] Sentencia C-796 de 2004.

[18] Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[19] Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[20] En la sentencia C-1040 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte consideró que el Congreso no desconoce el proceso de aprobación de una ley que busca fomentar la actividad cinematográfica nacional [Ley 814 de 2003 en materia cultural] por el hecho de haberla enviado a la comisión constitucional permanente encargada de tramitar proyectos de ley sobre cultura, así una de las herramientas empleadas para tal fin sea la creación de una contribución parafiscal.

□

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

