DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2277 DE 2022-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-506 de 2023/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración

(…) la Corte ha reiterado que siempre que exista una declaratoria previa de inexequibilidad de una norma o expresión contenida en un precepto normativo, el efecto que se genera es el de la cosa juzgada constitucional absoluta. En el asunto que se examina esto es así, puesto que la expresión contenida en los numerales y literal acusados fue expulsada del ordenamiento jurídico y, frente a la eventualidad de subsiguientes demandas ya no existiría un objeto sobre el cual pronunciarse. Por consiguiente, al haber sido declarada inexequible la expresión “bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en”, contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, la cosa juzgada que recae sobre ese texto normativo “será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron”.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA-Efectos respecto de decisiones de exequibilidad e inexequibilidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-095 de 2024

Referencia: Expediente D-15.439

Accionante: Lucy Cruz de Quiñonez

Asunto: Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

SINTESIS DEL PROYECTO

En la presente ocasión le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional pronunciarse sobre la demanda presentada contra los artículos 50, 51, 52 y 53 que forman parte del Capítulo II, del Título IV, de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, uno de cuyos propósitos fue crear el impuesto a los plásticos de un solo uso utilizados para empacar, embalar o envasar bienes.

La demanda fue admitida, únicamente, por el cargo subsidiario formulado contra el artículo 50 de la Ley 2277 de 2022, en tanto se consideró que cumplió con las exigencias previstas por el ordenamiento cuando señaló que la alegada falta de certeza “proviene únicamente” de los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que, en aras de definir las expresiones productor y/o importador, genera confusión e inseguridad respecto del hecho gravable previsto en el artículo 51 que creó el tributo.

Si bien algunos de los intervinientes plantearon dudas acerca de la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala consideró que se encontraba relevada de efectuar tal análisis, toda vez que en la sentencia C-506 de 2023 la Corte Constitucional declaró inexequible la expresión “bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en”, contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022. Debido a lo anterior, tras recordar su jurisprudencia sobre el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, la Sala Plena concluyó que en el asunto de la referencia operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243), razón por la cual no era factible proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia, en tanto la expresión acusada fue expulsada del ordenamiento.

En pocas palabras, las frase objeto de reproche se declaró inexequible dentro de los

numerales referidos del literal c) del artículo 50 acusado, de tal manera que se configuró la cosa juzgada absoluta que se predica de cualquier tipo de cargo contra la misma expresión.

Por consiguiente la Sala Plena resolvió estarse a la resuelto en la sentencia C-506 de 2023 mediante la cual se declaró inexequible la expresión “bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en”, contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consignada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Lucy Cruz de Quiñonez presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

I. NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcriben las normas demandadas:

LEY 2277 DE 2022

(diciembre 13)

Diario Oficial No. 52.247 de 13 de diciembre de 2022

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 50. DEFINICIONES. Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.

b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

d) Producto plástico de un solo uso: son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.

ARTÍCULO 51. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES.

Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de

plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de cero coma cero cero cero cero cinco (0,00005) UVT por cada un (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional. Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este Artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del Artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

ARTÍCULO 52. NO CAUSACIÓN. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no se causará cuando el sujeto pasivo presente la Certificación de Economía Circular (CEC), que será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de expedición de esta ley en el marco de las obligaciones y las metas de aprovechamiento del plástico contenidas en la Ley 2232 de 2022.

PARÁGRAFO. El impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes no será deducible en el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 53. Adiciónese el numeral 11 al Artículo 643 del Estatuto Tributario, así:

I. DE LA DEMANDA

1. La accionante consideró que la totalidad de las normas contempladas en el Capítulo II del Título IV de la Ley 2277 de 2022 desconocen disposiciones constitucionales. En sustento de su afirmación alegó lo siguiente1. Según la actora, las normas contempladas en el Capítulo II, del Título IV de la Ley 2277 de 2022 establecieron un tributo extrafiscal sin probar la excepcionalidad de su implementación y, por ende, desconocieron el principio de legalidad en su versión "representación y debida deliberación y certeza de sus elementos contemplados en el artículo 150.12 de la C.P. que representa el equilibrio democrático de los tributos que afectan a un solo grupo o conjunto de productos".

1. En su criterio, las normas mencionadas también violaron el principio de generalidad y de igualdad como equidad frente a los tributos –artículos 95.9– y demás cargas tributarias, por no incluir dentro del gravamen otros productos que, en su criterio, son comparables en uso y niveles de intrusión en los ecosistemas como envases contaminantes incluidos los cartones y vidrios y empaques de aluminio y otros productos cuyos residuos se vierten en los ríos y océanos como pesticidas. En opinión de la actora, las normas acusadas "violan los artículos 13, 95.9 y 363 por infra inclusión en el gravamen de un circuito económico permitido que es

el de producción de plásticos para empacar bienes y productos”.

1. A su juicio, el tributo a los plásticos de un solo uso distorsionó, asimismo, la libre competencia protegida por el artículo 333 de la Constitución al gravarse artículos plásticos usados para envasar y embalar otros bienes contenidos en empaques de plástico nacionales y el artículo 13 al otorgar un privilegio inconstitucional a otros productos importados que ya están empacados en plásticos con los que compiten los productos nacionales.

1. Para la accionante, las disposiciones acusadas vulneraron, de igual modo, los principios relacionados con la equidad, como proporcionalidad, artículos 95.9 y 363 de la Constitución y no confiscatoriedad, artículo 58 y 333 de la Constitución como prohibición de exceso en cabeza de los consumidores repercutidos con artículos de plástico necesarios para una vida digna. Adicionalmente, a juicio de la actora, se instauró una doble tributación interna sobre un grupo de productos, existiendo impuestos a las bolsas plásticas para empacar, que son usadas en pequeños comercios para empaquetar bienes comercializados o producidos artesanalmente.

1. De otra parte, la actora consideró que las normas acusadas desconocían el principio de debida deliberación democrática –artículos 157 y 160 superiores– en concordancia con el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, dado que, en su criterio, estas normas fueron aprobadas sin que se debatieran ni votaran las proposiciones modificativas, es decir, presuntamente no se habrían sin observado las condiciones de garantías que debe reunir el debate parlamentario (elusión de debate).

1. Finalmente, la demandante formuló un cargo subsidiario en el sentido de sostener que, de mantenerse las normas previstas “en el capítulo introducido por la Ley, entonces el artículo 50 es inconstitucional por elegir en su definición de fabricante o importador selectivamente a unos sujetos que solamente se relacionan con algunos envases plásticos y son los primeros

usuarios en la cadena de utilización de los envases de plástico no producidos por ellos, con lo cual se desnaturaliza el tributo y se introduce un importante grado de incertidumbre en los elementos del tributo".

1. Para concretar y dar claridad sobre el cargo subsidiario la accionante precisó que el artículo 50 que es la norma que prevé definiciones "se refiere específicamente a quien fabrica bienes contenidos en envases, es decir, al primer usuario de los plásticos que este tributo pretende gravar con una accisa [impuesto especial]. En criterio de la demandante este tributo contradice tanto la filosofía del gravamen, así como resulta "divergente con el título y el capítulo de la ley, que trata de los impuestos ambientales y dentro de estos crea el impuesto nacional sobre "los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar y empacar bienes".

1. A juicio de la accionante, lo consignado en los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 "no encaja con el hecho generador del impuesto que la ley define como la "la venta, el retiro para consumo propio la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes". La actora añadió que un análisis detallado del artículo 50 permitiría concluir que la consignada en los numerales y literal mencionados sería "una definición aislada del resto del capítulo y del contexto legislativo en el que se inserta , con lo cual introduce una alta dosis de incertidumbre en el régimen del tributo" que vulnera el principio de certeza en el contexto del impuesto.

I. ADMISIÓN DEL CARGO SUBSIDIARIO, INADMISIÓN Y RECHAZO DE LA DEMANDA

1. Mediante auto fechado 28 de agosto de 2023, el despacho sustanciador resolvió admitir la demanda en relación con el cargo subsidiario contra el artículo 50 de la Ley 2277 de 2022. Indicó que si bien al momento de desarrollar los argumentos para sustentar el cargo la actora insistió en efectuar largas consideraciones generales, vagas de difícil comprensión,

finalmente, logró formular un cargo de inconstitucionalidad cuando sostuvo, de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente que la falta de certeza “proviene únicamente” de los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que, en aras de definir las expresiones productor y/o importador, generan falta de certeza respecto del hecho gravable previsto en el artículo 51 que creó el tributo.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

V. INTERVENCIONES

i. Ciudadano Paul Cahn-Speyer W

1. El ciudadano interviniente se pronunció sobre la improcedencia de la solicitud subsidiaria presentada por la actora en el expediente de la referencia y pidió declarar inexequible “los artículos demandados”. Para sustentar su petición, desarrolló la siguiente línea conceptual. Por una parte, afirmó que la pretensión ordinaria de las demandas formuladas ante la Corte Constitucional es la declaratoria de inexequibilidad de una norma legal, en términos estrictos y precisos”2. Insistió en que una sentencia de inconstitucionalidad implica “retirar, total o, parcialmente, una disposición por violar la Constitución”3.

1. En criterio del interviniente, la solicitud subsidiaria presentada por la actora en el proceso de la referencia lo que pretende es que se expulse del ordenamiento “uno de los apartes de una disposición que integra la regulación del contexto normativo de un impuesto, con el único fin de compatibilizar, a la fuerza, el hecho generador con el sujeto pasivo definidos en la Ley”4. El interviniente insistió en que la actora no sustentó su pretensión subsidiaria en que los apartes acusados desconozcan la norma constitucional sino en la incompatibilidad de estas con otras disposiciones previstas en la propia Ley “que conforman la proposición

normativa íntegra que rige el tributo”5.

1. Agregó que, a su juicio, en el asunto de la referencia la demanda tuvo origen en “la incoherencia interna de la Ley al describir el hecho generador (art. 51, Ley 2277 de 2022) y el sujeto pasivo (art. 50, ibidem)”. Sobre este extremo puntualizó que como se trataba de “una incoherencia interna de la Ley”, la presunta inconstitucionalidad no podía atribuirse a una disposición en concreto, sino al “conjunto normativo en su totalidad, porque es este el que viola los principios de seguridad jurídica, certeza, y, como consecuencia, del principio de la legalidad del tributo”6.

i. Ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega

1. El ciudadano interviniente precisó que su propósito radicaba en hacer ver que el cargo subsidiario planteado por la accionante “no debe prosperar, por cuanto, en la hipótesis de que prosperara, implicaría que la Corte Constitucional usurpara funciones propias de la Rama Legislativa y, además, no superaría la ostensible incertidumbre que generan los artículos 50 a 53 de la Ley 2277 demandada al regular el impuesto a los productos plásticos de un solo uso”7. Añadió que en el escrito de demanda la accionante destacó cómo “‘en contraste con el contenido cierto de las demás normas del capítulo, el elemento definitorio del fabricante y/o importador se traslada a un usuario de un producto plástico, que es el segundo en la cadena de fabricación puesto que envasa sus propios productos en el plástico gravado’”.

1. Recordó que la actora insistió en que la falta de certeza solamente se derivaba del artículo 50 literal ‘c’ numerales 1 y 2, porque define los términos empleados por la ley en el sentido de responsabilizar al primer usuario del producto gravado”. Lo anterior, toda vez que no era factible superar “el problema entendiendo que los dos tipos de fabricantes están gravados porque si el tributo es monofásico, y se causa solo al momento de la venta del productor de plásticos o de la importación de plásticos al país, bajo cualquier modalidad, lo que excluye la

concurrencia de sujetos y fases posteriores de uso”8.

i. Asociación Colombiana de Industrias Plásticas –ACOPLÁSTICOS–

1. La Asociación Colombiana de Industrias Plásticas –ACOPLÁSTICOS– se refirió a los antecedentes de la demanda, a los conceptos emitidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– y a la posición adoptada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que, mediante auto proferido el 4 de septiembre de 2023 concedió la suspensión provisional de los conceptos de la DIAN mencionados9. Luego de precisar lo anterior, puso de presente que el cargo admitido por el despacho sustanciador se relaciona con “unas expresiones contenidas en el artículo 50 literal c numerales 1 y 2 de la Ley 2277 de 2022”.

1. Sin embargo, solicitó que la Corte estudie la presunta inconstitucionalidad “de los artículos 50 a 53 de la Ley 2277 de 2022 que crean y desarrollan el Impuesto Nacional sobre Productos Plásticos de un Solo Uso Utilizados para Envasar, Embalar o Empacar Bienes”. Advirtió que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos, la [corporación] puede extender su control a otros enunciados jurídicos hasta lograr la “proposición jurídica completa”10. Por ello, pidió a la Corte no restringir el control a las expresiones contempladas en los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 sino analizar la totalidad del impuesto11. Adicionalmente, se refirió a las consecuencias que, en su criterio, se derivarían de declarar la inconstitucionalidad de unas expresiones del artículo 50.

i. Ciudadano Carlos Eduardo Gechem Sarmiento

1. El ciudadano interviniente dividió su escrito en cuatro partes, así: antecedentes procesales, argumentos de la demanda, el principio de certeza tributaria y los efectos modulados de la sentencia que pondría fin al proceso. Tras sus consideraciones, concluyó que las normas dirigidas a definir los elementos del impuesto al plástico de un solo uso "son confusas y, peor aún, contradictorias en lo referente al sujeto pasivo y el hecho generador". Para el interviniente a partir de una lectura sistemática de los artículo 50 y 51 se deriva una contradicción que genera, a su turno, una falta de claridad insuperable12.

i. Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero

1. Después de referirse a los antecedentes de la demanda, el instituto interviniente enfatizó que existía "una evidente antinomia en las disposiciones que consagran el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes". De una parte, el artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 sostiene que "los responsables del tributo son los productores o importadores de plásticos de un solo uso, pero a la vez también define como tales a quienes produzcan o importen BIENES que sean empacados, envasados o embalados en plásticos"13.

1. Insistió en que las normas eran abiertamente contradictorias. Admitió que la norma era clara "al determinar el hecho generador y el sujeto pasivo de quien se predica dicho hecho generador". Agregó que ninguna autoridad estaba habilitada para "modificar la normativa cuando el Legislador ha sido claro, máxime cuando el Legislador mismo decidió dar un significado particular –así fuese contradictorio e inaplicable– a ciertas palabras para efectos del tributo". Concluyó que "en este caso la única consecuencia debe ser la inexequibilidad de la totalidad de la norma".

i. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–

1. Después de aludir al impuesto nacional sobre plásticos de un solo uso como mecanismo para mitigar las externalidades negativas generadas al medio ambiente, la autoridad interviniente se refirió a los elementos del impuesto nacional sobre plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes e indicó que los elementos del tributo quedaron definidos en la Ley 2277 de 2022. En tal virtud, precisó que se dio "estricto cumplimiento al principio de legalidad del tributo así como se determinó de manera clara y precisa cada uno de sus elementos. Adicionalmente, consideró que también se cumplió con la exigencia de certeza en materia tributaria.

1. Luego de pronunciarse en extenso sobre jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional sobre el principio de certeza tributaria, advirtió que, contrario a "lo señalado por la actora en el escrito de la demanda, al analizar el inciso 1º del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, se puede establecer que el hecho generador está definido con claridad y certeza, en cuanto se subsume a la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes".

1. Sostuvo, asimismo, que "el sujeto pasivo está definido y determinado por el productor o importador, en el inciso 3º del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 en concordancia con el literal c) del artículo 50 de la misma ley". Se trata de "la persona natural o jurídica que fabrique, ensamble, remanufacture o importe bienes para su comercialización, al hacer referencia exclusivamente al empaque de plástico de un solo uso". Así las cosas, concluyó que a partir de "la interpretación sistemática del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, con los artículos 2 y 792 del Estatuto Tributario, al igual que las herramientas hermenéuticas de interpretación teleológica" resulta factible pedir a la Corte que declare "la constitucionalidad condicionada de las normas demandadas"14.

i. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–

1. El instituto interviniente, consideró que en este caso debía procederse a la integración normativa15. Más adelante, advirtió que, acorde con la técnica jurídica, “el sujeto pasivo (contribuyente) es todo aquel que realiza el hecho generador, pues así lo determina el artículo 2 del Estatuto Tributario”16. Sin embargo, enfatizó que en lo concerniente al impuesto bajo análisis “el sujeto pasivo no es necesariamente aquel quien realiza el hecho generador (venta del plástico), sino otras personas definidas en el artículo 50 como aquellas que empacan bienes finales en el plástico”17.

1. Según el instituto interviniente, los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022 son inconstitucionales, porque desconocen el principio de certeza tributaria. Con todo, se preguntó “si, en aplicación del principio de conservación del derecho vigente, es posible que la Corte Constitucional realice una interpretación que clarifique el sentido de las disposiciones legales”. Concluyó que como en el asunto de la referencia el problema no era “la falta claridad en un término determinado o definido por el legislador” sino la “indiscutible contradicción normativa entre dos disposiciones de una misma ley” que, a su juicio, presenta “una indeterminación sobre los elementos esenciales de un impuesto”, en esa medida, solo el Legislador podía solucionar tal situación, por lo que las normas debían ser declaradas inexequibles.

i. Ciudadano Humberto Antonio Sierra Porto

1. Ahora bien, según el interviniente, la antinomia derivada “de una lectura sistemática de los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022 si genera una violación del principio de certeza tributaria”, en tanto produce vaguedad y contradicción, pero advierte que “tal violación a los

principios de certeza y de legalidad tributaria no puede ser remediada mediante una declaratoria de inexequibilidad parcial, como propone la demandante". Lo anterior –sostuvo–, significaría "que la Corte Constitucional defina los elementos del tributo, lo que implica una clara injerencia en una atribución que corresponde a la rama legislativa del poder público, pero además por esta vía tampoco se podrían solucionar otros problemas constitucionales del diseño normativo del gravamen".

i. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. La autoridad interviniente dividió su escrito en varias partes. En la primera se refirió al propósito general de la reforma tributaria, vale decir, incrementar el recaudo para atender el gasto público social en cumplimiento de un mandato democrático. En la segunda, hizo un recuento de los antecedentes de la demanda. Más adelante, se pronunció sobre la necesidad del impuesto sobre productos de un solo uso para mitigar el impacto ambiental. Finalmente, concluyó que la falta de claridad alegada por la accionante era superable.

1. Según la autoridad interviniente, la alegada imprecisión de la norma resulta superable si se toma en cuenta "el contexto normativo en que la misma se expidió, el cual incluye las demás disposiciones que regulan el impuesto sobre plásticos de un solo uso, así como su finalidad". A su juicio, solicitar la inexequibilidad de la norma no es procedente, toda vez que no se atiende al "supuesto exigido por la jurisprudencia constitucional, esto es, que la falta de claridad de la norma sea insuperable". En otros términos, para la representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público aceptar la solicitud de la accionante, significaría darle al principio de legalidad tributaria un alcance en exceso "estricto y riguroso, que prohibiría cualquier tipo de imprecisión en la norma tributaria, sin ponderar su importancia de cara a la necesidad de preservar el ordenamiento jurídico y el bienestar general". Por último, la autoridad interviniente resaltó la importancia que reviste "el impuesto sobre plásticos de un solo uso de cara a las externalidades negativas que genera el consumo de ese tipo de productos en el medio ambiente y en la salud".

i. Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña

1. En su escrito de intervención el ciudadano Sua Montaña resaltó que, en vista de que la sustanciación del asunto de la referencia correspondió a la misma magistrada a la que le fue repartido el expediente D-15.241 y, considerando que él efectuó una intervención en relación con ese expediente, el análisis que se haga en el expediente D-15.439 debe tomar en cuenta su intervención20.

i. Ciudadano William Zambrano Cetina

1. El ciudadano interviniente solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022. Advirtió, sin embargo, que en vista de la unidad normativa que, en su criterio, estaría llamada a realizar la Corporación, también solicitaba declarar "la inconstitucionalidad de la integridad del texto del artículo 50, así como de los artículos 51, 52 y 53 de la misma ley, por la violación el principio de soberanía, de legalidad y certeza tributaria, y de buena fe y seguridad jurídica (artículos 3, 83, 150 y 338 CP)"21.

i. Presidencia de la República

1. La autoridad interviniente solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 2277 de 2022, por cuanto, en su criterio: i) "[n]o existe contradicción entre los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022, [e]n cuanto al hecho generador y el sujeto pasivo del impuesto nacional sobre los plásticos de un solo uso utilizados para envasar, empacar o embalar bienes"; ii) "[l]os numerales 1) y 2) del literal b)

del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 no vulneran el principio de certeza tributaria ya que el hecho generador y el sujeto pasivo están definidos de manera clara y precisa en las disposiciones enjuiciadas. (inciso 4º del artículo 51 de la ley) y iii) "[e]l inciso 4° del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 definió de manera clara y precisa que el sujeto pasivo y responsable del impuesto, es el productor o importador".

i. Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia

1. El centro de estudios interviniente solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la disposición acusada. Sobre el punto adujo que, si se consideraba el cargo aceptado por la magistrada sustanciadora, entonces en el asunto de la referencia se debía analizar "si lo preceptuado en el literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 genera un grado de incertidumbre insuperable respecto a la identificación del sujeto pasivo del impuesto a los plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes".

1. Previo al desarrollo de sus consideraciones, formuló la siguiente hipótesis sobre la constitucionalidad de la disposición acusada: "el impuesto no busca solo gravar los plásticos de un solo uso que podrían ser empleados para envasar, embalar o empacar bienes sino también aquellos que han sido usados para estos fines y que por lo tanto se encuentran adheridos a un bien final objeto de las operaciones de venta, importación para consumo propio o retiro para consumo propio, tal y como ocurre en los países usados como ejemplo para introducir este tributo"22.

1. Al proseguir su desarrollo discursivo, el centro de estudios insistió en que "cuando el hecho generador del impuesto se refiere a su ocurrencia en el contexto de la venta, el retiro o la importación de plásticos de un solo uso, no se circunscribe solamente a las transacciones cuyo objeto primordial sean los plásticos en sí, sino que se extiende a aquellas operaciones

en las que el valor de un producto final engloba el valor de los plásticos incorporados en el mismo". De inmediato consideró indispensable resaltar "que el hecho generador del impuesto se encuentra en total consonancia con las precisiones delineadas en el literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022"23.

1. De otra parte, agregó que, con el fin de lograr la debida compatibilidad y coherencia entre las normas que regulan el impuesto, se derivaría de manera clara que son sujetos pasivos del tributo "los productores e importadores de bienes contenidos en envases de un solo uso", pero también "los productores e importadores de los propios envases de un solo uso". En criterio del centro de estudio interviniente, este alcance dado a la norma se justificaría "a la luz del principio de igualdad y en reconocimiento de la finalidad extrafiscal del tributo". De no darse esa interpretación, entonces, "se estaría excluyendo de la tributación a los envases de un solo uso que no participen en un proceso productivo, a pesar de que sean sustancialmente idénticos o posean efectos contaminantes equivalentes a los empleados en la cadena de producción".

VI. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación observó, en primer lugar, que los reproches formulados en la demanda de la referencia guardan relación con aquellos presentados en el expediente con el número D-15.241 "en el que también los actores solicitaron declarar la inexequibilidad de la ordenación del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso por desconocer el principio de legalidad y certeza tributaria".

1. En tal virtud, solicitó a la Corte Constitucional que dispusiera "estarse a lo resuelto en la sentencia que se adopte en el proceso D-15241, en el cual, mediante Concepto 7229 del 28 de julio de 2023, el Ministerio Público solicitó declarar la inexequibilidad de la normativa acusada, por las razones que se reiteran inextenso enseguida".

1. La Vista Fiscal indicó que a partir de la literalidad del conjunto de normas que regulan el tributo incorporado en la Ley acusada, podía concluirse que “si bien el legislador estableció todos los elementos del tributo, lo cierto es que se presentan contradicciones insuperables entre ellos, en particular, son incompatibles las definiciones del hecho generador y de los sujetos pasivos”.

1. A propósito de esta aseveración, precisó que a partir de la lectura del artículo 51 parece ser que “el tributo obliga a las compañías de industria del plástico, pues indica que ‘el hecho generador es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes’, así como que ‘el sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda”.

1. A continuación, agregó que, por otro lado, también podía inferir que “el tributo obliga a diferentes empresas del mercado que empacan sus productos en plásticos de un solo uso, con base en la lectura conjunta de las citadas expresiones del artículo 51 y la definición de productor y/o importador de plásticos de un solo uso contenida en el artículo 50. Esta última señala que estos términos aluden “‘a la persona jurídica que (…) cumpla con alguna de las siguientes característica: 1. Fabrique, ensamble o manufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso. 2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques plásticos de un solo uso”.

1. Para la Procuradora, esta situación conduce a que no sea factible determinar, de manera cierta, al responsable del impuesto, toda vez que “existe una contradicción palmaria en la ordenación. Específicamente, no es claro si el tributo obliga: i) a las compañías productoras o importadoras de productos plásticos que son utilizados para envasar, embalar o empacar bienes (industria del plástico); o ii) a las empresas productoras o importadoras de bienes que

están contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso (industria en general)”24.

1. En vista de lo anterior, la jefe del Ministerio Público concluyó que las normas acusadas desconocían los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica en materia tributaria, en la medida en que omitieron “definir los elementos del gravamen de ‘forma clara e inequívoca’, con el fin de que la ciudadanía pueda determinar los sujetos obligados y la actividad que origina el cobro, es decir, que tenga la oportunidad de comprender razonablemente sus deberes fiscales a partir del texto legal”.

1. A partir de lo expuesto, la Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional que dispusiera estarse a lo resuelto en la sentencia que se adopte en el proceso D-15.241 en el cual la Procuraduría General de la Nación pidió que se declaren inexequibles los artículos 50. 51, 52, y 53 de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

1. Problema jurídico

1. En la presente ocasión le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional pronunciarse sobre la demanda presentada contra los artículos 50, 51, 52 y 53 que forman parte del Capítulo II, del Título IV, de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, uno de cuyos propósitos fue crear el impuesto a los plásticos de un solo uso utilizados para empacar, embalar o envasar bienes.

1. Es de advertir que la demanda en el expediente de la referencia fue formulada cuando se encontraba en trámite la demanda en el expediente D-15.241. Si se considera que según lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 “[s]e rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente”, la demanda en el expediente de la referencia no podía ser inadmitida.

1. Tampoco resultaba factible acumularla, puesto que las dos demandas se sometieron a un trámite de reparto diferente25. En ese sentido, cabe resaltar que acorde con lo dispuesto en el artículo 49 del Acuerdo 02 de 2015 “por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional” únicamente “podrán acumularse aquellos procesos que se incluyan en el respectivo programa mensual de trabajo y reparto, siempre y cuando la propuesta de acumulación se justifique en los términos del artículo 5º del Decreto 2067 de 1991”. Además, según la norma aludida, la solicitud de acumulación deber ser formulada “al momento de someterse el referido programa a consideración de la Sala Plena” y esta última debe aprobarla.

1. Cabe señalar que la demanda en el expediente de la referencia fue admitida, únicamente, por el cargo subsidiario formulado contra el artículo 50 de la Ley 2277 de 2022, en tanto se consideró que cumplió con las exigencias previstas por el ordenamiento cuando señaló que la

alegada falta de certeza “proviene únicamente” de los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que, en aras de definir las expresiones productor y/o importador, genera confusión e inseguridad respecto del hecho gravable previsto en el artículo 51 que creó el tributo.

1. Ahora bien, si efectivamente algunos de los intervinientes plantearon dudas sobre la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala encuentra que está relevada de efectuar un análisis de ese orden, toda vez que en la sentencia C-506 de 2023 la Corte Constitucional declaró inexequible la expresión “bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en”, contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022. Por tanto, lo que en derecho corresponde es analizar si en este caso se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Para resolver el problema jurídico i) se reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el fenómeno de la cosa juzgada y ii) se hará una síntesis de la decisión en la sentencia C-506 de 2023. Finalmente iii) se resolverá el problema jurídico formulado.

1. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

1. A propósito del fenómeno de la cosa juzgada, cabe recordar que según lo dispuesto por el artículo 243 de la Carta Política, las sentencias que profiere esta Corporación en el marco del control de constitucionalidad de las leyes y normas con fuerza de ley hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Bajo ese enfoque, las decisiones no solo adquieren carácter definitivo e incontrovertible, sino que se prohíbe a todas las autoridades reproducir el contenido de aquellas normas que fueron declaradas inexequibles por motivos de fondo26. El instituto de la cosa juzgada cumple así unas finalidades muy precisas, a saber, garantizar la supremacía de la Constitución, tanto como asegurar la observancia de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados27.

1. Para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, la jurisprudencia reiterada de esta Corte ha precisado que se deben cumplir los siguientes requisitos: i) identidad de objeto; ii) identidad de causa y iii) subsistencia del criterio de control de constitucionalidad28, vale decir "que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración"29. Adicionalmente, la Corporación en diferentes pronunciamientos se ha referido a las distintas tipologías de la cosa juzgada constitucional.

1. En primer lugar, el concepto de cosa juzgada formal que se presenta cuando "[e]xiste un pronunciamiento previo por la Corte respecto a la disposición legal que se sujeta a un nuevo escrutinio constitucional. Entonces, la decisión debe declarar el estarse a lo resuelto en providencia anterior30. En segundo término, el concepto de la cosa juzgada material que ocurre cuando se demanda una disposición formalmente distinta, pero cuyo contenido normativo es idéntico al de otra que fue objeto de control de constitucionalidad31. Sobre este extremo, ha reiterado la jurisprudencia constitucional que:

Este juicio implica la evaluación del contenido normativo, más allá de los aspectos formales que diferencien las disposiciones revisadas; luego también se configura cuando se haya variado el contenido del artículo siempre que no se afecte el sentido esencial del mismo32. Por lo tanto, la decisión es de estarse a lo resuelto en providencia anterior y declarar la exequibilidad simple o condicionada de la disposición acusada33.

Los presupuestos para la declaración están dados por una decisión previa de constitucionalidad sobre una regla de derecho idéntica predicable de distintas disposiciones jurídicas; la similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica34.

1. Además de la tipología mencionada, la jurisprudencia constitucional ha distinguido otros conceptos. En ese sentido, se ha referido a la cosa juzgada absoluta cuando “el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición no se encuentra limitado por la propia decisión, por lo que se entiende examinada respecto a la integralidad de la Constitución35. De esta manera, [la disposición] no puede ser objeto de control de constitucionalidad”36. También ha aludido a la cosa juzgada relativa cuando “el juez constitucional limita los efectos de la decisión dejando abierta la posibilidad de formular un cargo distinto al examinado en decisión anterior37. Puede ser explícita cuando se advierte en la parte resolutiva los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad e implícita cuando puede extraerse de forma inequívoca de la parte motiva de la decisión, sin que se exprese en la resolutiva”38.

1. Acerca de la cosa juzgada formal la jurisprudencia de esta Corte ha definido que recae sobre enunciados normativos cuya constitucionalidad ya ha sido juzgada por la Corte con anterioridad. Se demanda una disposición, es decir, un texto emanado del legislador que ha sido objeto de control constitucional en el pasado40. En suma, la cosa juzgada formal se presenta cuando “un artículo, un inciso, un numeral o un segmento de estos, constitucionalmente controlado en una ocasión precedente, se demanda de nuevo.

1. La Corte Constitucional se ha valido de una aproximación analítica, traída de la teoría del derecho, para diferenciar entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material. Desde esa perspectiva, ha partido de distinguir, en primer lugar, entre las normas y los textos en que estas se formulan. Estos últimos, denominados, también, disposiciones o enunciados jurídicos que coinciden, en principio, “con los artículos, numerales o incisos en que se encuentran formuladas las reglas o principios constitucionales y legales, aunque pueden encontrarse también en fragmentos más reducidos de los textos, como oraciones o palabras individuales, siempre que tengan sentido propio”41. En segundo término, se ha referido al significado o alcance normativo de los textos legales que, según este enfoque, “solo puede hallarse por vía interpretativa42”. Al respecto la Corte ha precisado que “a un solo texto legal pueden

atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos, según la forma en que cada intérprete les atribuye significado” 43. También ha destacado que las “normas de competencia del orden jurídico determinan el órgano autorizado para establecer con autoridad la interpretación jurídica de cada disposición, según criterios de especialidad y jerarquía, en el sistema de administración de justicia”44.

1. Así, observando desde ese ángulo, la Corporación ha advertido que “la cosa juzgada formal recae sobre disposiciones o enunciados normativos, mientras que la cosa juzgada material se estructura en relación con las normas, o los contenidos normativos de cada disposición”. Por consiguiente, “la cosa juzgada formal se configura cuando se presenta una demanda contra una disposición sobre cuya constitucionalidad la Corte se había pronunciado previamente, mientras que la cosa juzgada material se produce cuando, a pesar de demandarse una disposición distinta, el Tribunal constitucional constata que su contenido normativo coincide con el que ya había analizado”45.

1. En suma, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales definidos por la Corte Constitucional pueden mencionarse las siguientes reglas: i) “si la decisión previa fue de inexequibilidad y existe cosa juzgada formal la Corte deberá limitarse a estarse a lo resuelto”46; ii) “si la decisión previa fue de inexequibilidad y existe cosa juzgada material, la Corte deberá estarse a lo resuelto y declarar nuevamente la inexequibilidad de la disposición por desconocimiento del artículo 243 de la Constitución”47; iii) “si la decisión previa fue de exequibilidad y existe cosa juzgada formal la Corte deberá limitarse en su pronunciamiento a estarse a lo resuelto”48; y iv) “si la decisión previa fue de exequibilidad y existe cosa juzgada material, las consideraciones de la sentencia se erigen en un precedente relevante que la Corte puede seguir, disponiendo estarse a lo resuelto y declarando exequible la norma, o del que puede apartarse con el deber de exponer razones suficientes que puedan justificar una decisión de inexequibilidad”49.

1. Síntesis de la decisión en la demanda que culminó con la sentencia C-506 de 2023

1. A continuación se presenta un breve resumen de la decisión adoptada en la sentencia proferida respecto de la demanda presentada en el expediente D-15.241 que culminó con la sentencia C-506 de 2023.

En [aquella] ocasión le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la demanda presentada contra los artículos 50, 51, 52 y 53 que forman parte del Capítulo II, del Título IV, de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, uno de cuyos propósitos fue crear el impuesto a los productos plásticos de un solo uso utilizados para empacar, embalar o envasar bienes.

La Corte realizó un conjunto de consideraciones previas sobre la aptitud de la demanda y mostró los motivos por los cuales los accionantes cumplieron con la carga exigida para desencadenar un juicio de constitucionalidad lo que, en todo caso, no le impidió a la Sala delimitar el cargo presentado. Precisó que los demandantes no presentaron acusación alguna contra los artículos 52 y 53 de la Ley 2277 de 2022, motivo por el cual se abstendría de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre estas normas.

A juicio de la Sala, lo que los accionantes pusieron de presente en su demanda es que, a partir de la lectura conjunta de los artículos 50 y 51 de la Ley acusada, no resulta claro si el hecho gravado es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio del producto envasado o, más bien, la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio del envase, embalaje o empaque, lo que confunde, oscurece y hace inaplicable el tributo, por lo que consideraron que estas normas debían ser declaradas inexequibles.

A partir de lo expuesto, la Sala formuló el siguiente problema jurídico: si ¿la falta de

correspondencia entre lo establecido en el artículo 50 respecto de la sujeción pasiva del impuesto y lo dispuesto en el artículo 51 sobre el hecho gravable del tributo, produce, en efecto, una indeterminación capaz de afectar, de modo insuperable, la certeza y la seguridad jurídica en el contexto del tributo y, por consiguiente, debe llevar a la Sala a declarar la inexequibilidad de los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022?

Antes de resolver el problema planteado, la Sala se pronunció sobre el alcance que la jurisprudencia le ha fijado a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica en materia tributaria y acerca del reconocimiento jurisprudencial de que solo una indeterminación insuperable de los elementos esenciales del tributo da lugar a la declaratoria de inexequibilidad por desconocimiento de estos principios.

A la luz de las consideraciones desarrolladas, la Corte coincidió con los demandantes en que la discordancia entre los artículos 50 y 51 ponía, ciertamente, al descubierto una "contradicción real", puesto que la expresión utilizada por el Legislador en los numerales 1º y 2º del artículo 50 para definir la sujeción pasiva, esto es, "bienes contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico" no se correspondía con la norma que definió el hecho gravable en el artículo 51 que aludió, entretanto, a productos plásticos de un solo uso utilizados para empacar, envasar o embalar bienes –se destaca–.

Ahora, la Sala también llevó a cabo un análisis sistemático del contexto normativo en que se inserta el artículo 50 de la Ley 2277 de 2022, así como examinó los antecedentes que precedieron y/o acompañaron el proceso de creación democrática de la Ley e, igualmente, se refirió a la importancia de la finalidad perseguida por el tributo. Bajo esa perspectiva, si bien admitió que la indeterminación generada por la expresión contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 era insuperable y debía ser declarada inexequible, esa decisión no afectaba el contenido del artículo 51 de la Ley acusada sino, por el contrario,

establecía una correspondencia entre las dos normas, generando certeza y seguridad jurídica sobre la sujeción pasiva y el hecho gravable en el contexto del tributo, esto es, entre la definición de la sujeción pasiva del tributo, a saber, “los productores e importadores” fijada en el artículo 50, con los elementos estructurales del tributo previstos en el artículo 51.

La Sala resaltó, asimismo, que la norma no solo coincide con el contexto normativo en el que quedó previsto el impuesto a los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y, con los antecedentes legislativos que precedieron su entrada en vigor, sino que contribuye a garantizar coherencia, certeza y seguridad jurídica respecto de la sujeción pasiva y el hecho generador, cumpliendo con el objeto propuesto que no es otro distinto al de definir estos elementos en unos términos que garantizan la concordancia entre la norma que creó el tributo y configuró sus elementos estructurales –artículo 51– y aquella que se propuso fijar el alcance de la sujeción pasiva, entre otros aspectos –artículo 50–.

De ese modo se supera la situación de falta de certeza e inseguridad jurídica y se pone fin a la indeterminación generada respecto de la sujeción pasiva y del hecho gravable en el contexto del tributo a los plásticos de un solo uso. En esa medida –concluyó la Corporación–, las definiciones contempladas en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que fijan el alcance de la sujeción pasiva del impuesto conservarán, de manera exclusiva, los elementos del tributo establecido en el artículo 51 que, como también lo destacó la Sala, se replica, asimismo, en el contexto normativo en el que se inserta el artículo 50 y quedó reflejado en los antecedentes legislativos en los cuales, como mostró la sentencia, se hizo referencia de manera prevalente e insistente al impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

Según la Sala, esta declaratoria de inexequibilidad parcial de las definiciones contempladas en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 no solo contribuye a evitar la oscuridad o falta de claridad, certeza y seguridad jurídica en relación con los elementos estructurales que

configuran el impuesto creado por el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, sino que, al permitir que el tributo sea aplicable, representa un avance importante en el esfuerzo por salvaguardar el medio ambiente y la salud, bienes estos constitucionalmente protegidos que se han visto severamente afectados con la masiva proliferación de plásticos de un solo uso. En relación con el resto del artículo 50, la Sala encontró que debía abstenerse de realizar un pronunciamiento de fondo por inexistencia de cargos.

Por otra parte, a propósito del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, la Sala insistió en que esta norma contempló los elementos estructurales del tributo. En tal virtud, consideró que el Legislador cumplió, en efecto, con el principio de legalidad en el sentido previsto por los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política. En atención a ello, la Sala indicó que el artículo 51 debía ser declarado exequible por el cargo analizado, a saber, el presunto desconocimiento de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica en materia tributaria.

1. Resolución del problema jurídico

1. Teniendo en cuenta que el cargo analizado por la sentencia C-506 de 2023 fue básicamente el mismo que se plantea en el expediente de la referencia, la Sala dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-506 de 2023 cuya parte resolutiva decidió, entre otros aspectos, el siguiente:

i) declarar inexequible la expresión “bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en”, contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, por el cargo examinado en esta sentencia e inhibirse para realizar un pronunciamiento de fondo sobre el resto de la norma, en tanto al respecto no se formuló cargo alguno.

1. Como ya se indicó, la Corte ha reiterado que siempre que exista una declaratoria previa de inexequibilidad de una norma o expresión contenida en un precepto normativo, el efecto que se genera es el de la cosa juzgada constitucional absoluta. En el asunto que se examina esto es así, puesto que la expresión contenida en los numerales y literal acusados fue expulsada del ordenamiento jurídico y, frente a la eventualidad de subsiguientes demandas ya no existiría un objeto sobre el cual pronunciarse. Por consiguiente, al haber sido declarada inexequible la expresión "bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en", contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 "por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", la cosa juzgada que recae sobre ese texto normativo "será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron"50.

1. Desde la perspectiva anotada, respecto de la demanda formulada en el expediente de la referencia puede concluirse que ya fue examinada por la Corporación en la sentencia C-506 de 2023 y la expresión acusada "bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en", retirada del ordenamiento por el desconocimiento de los principios de certeza y de seguridad jurídica en el contexto del tributo a los productos plásticos de un solo uso, utilizados para envasar, embalar y empacar bienes. En consecuencia, ante esa declaratoria, operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243), razón por la cual no puede la Sala Plena proferir un nueva pronunciamiento de fondo sobre la materia.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Único. – ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-506 de 2023 mediante la cual se declaró inexequible la expresión “bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en”, contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” (…).

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Para una descripción completa de la demanda, confrontar el auto dictado por el despacho sustanciador el 28 de agosto de 2023.

2 El interviniente apoyó su argumento así: “[l]a sentencia de inconstitucionalidad pura y simple supone el retiro total o parcial de una disposición por violar la Constitución (art. 243 CPN, art. 2 Dcto. 2067 de 1991, Sentencia C-560-19, entre otras)”.

3 Agregó que, de manera excepcional, la Corte dicta otro tipo de sentencias y se refirió a las que denominó: a) “sentencias de constitucionalidad que integran una expresión a un texto normativo para perfeccionar su constitucionalidad”; b) “sentencias interpretativas o condicionadas de constitucionalidad”. Según el interviniente, este tipo de providencias “incluyen una interpretación o sentido que dota de constitucionalidad la norma demandada” . El ciudadano insistió en que la primera razón de su intervención se concretaba en que i) “[l]os apartes normativos demandados, individualmente considerados, no vulneran directa ni indirectamente la Constitución, por lo que no procede una decisión de inexequibilidad” Añadió que la petición subsidiaria presentada por la accionante en el proceso de la referencia se encaminaba a que “se declare inconstitucional las palabras ‘bienes’ y ‘que estén contenidos en’, incluidas en las definiciones que trae la Ley de las expresiones productor y/o importador, aduciendo que estas generan oscuridad sobre el hecho generador y el sujeto pasivo, en el contexto del tributo (num. 1 y 2 del lit. c) art. 50, L. 2277/2022)”.Cfr. Intervención del ciudadano Paul Cahn-Speyer W., en el expediente digital.

4 Cfr. Intervención del ciudadano Paul Cahn-Speyer W., en el expediente digital.

5 Adicionalmente, el interviniente destacó que esa incompatibilidad entre normas de orden legal no podía subsumirse bajo los supuestos de inconstitucionalidad incorporados en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2061 de 1991, en tanto causal de inexequibilidad. Añadió que “el intenso debate nacional que se ha creado en torno a este impuesto es prueba irrefutable que existen otras posibles lecturas del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022, que son complementarias para la determinación de la sujeción pasiva y del sujeto que asume la carga económica del impuesto e, incluso, para otros temas relativos al

IPUSU". Además, precisó que eliminar de manera parcial el texto del artículo 50, numerales 1 y 2 del literal C, "podría acarrear la ausencia de plenitud del régimen del impuesto". Al respecto sostuvo: [o]bsérvese, por ejemplo, la incidencia en aspectos tales como el destinatario de la carga económica del impuesto, el sujeto respecto de quien no procede la deducibilidad del impuesto, el sujeto obligado a generar la prueba de la 'exclusión', etc. En consecuencia, ante la oscuridad e incerteza del IPUSU en sentido integral –si la H. Corte en su sabiduría así lo decide–, lo que procede es la inexequibilidad de todo el bloque de disposiciones (Sentencia C-560 de 1997, entre otras)". Cfr. Intervención del ciudadano Paul Cahn-Speyer W., en el expediente digital.

6 En relación con estos aspectos concluyó que, efectivamente, "la ausencia de coherencia entre el sujeto que puede incurrir en el hecho generador (productor de envases plásticos de un solo uso destinados al empaque) y la definición que el propio legislador incluyó para la expresión 'productor' (productor de bienes empacados en envases plásticos de un solo uso) para definir el sujeto pasivo, genera una imposibilidad de una lectura integra y compatible del régimen IPUSU. Como consecuencia, se repite, la incongruencia legal entre el hecho generador y el sujeto pasivo está asociada al quebrantamiento de los principios de seguridad jurídica y de certeza, trasuntos, derivados o subyacentes del principio de legalidad, pilar fundamental constitucional del Derecho Tributario. Téngase en cuenta que la definición del sujeto pasivo no es un asunto de poca monta. A partir de este se determina, (i) quiénes y cómo se tiene derecho a la "no causación" y a 'las exclusiones' (arts. 51 y 52 de la Ley 2277 de 2022), (ii) cómo es el mecanismo para probar y ante quién los presupuestos de 'la no causación' y 'las exclusiones' (arts. 51 y 52 de la Ley 2277 de 2022), (iii) cuál sujeto es el que no puede deducir el IPUSU en su depuración de la renta (par, art. 52 ibidem), (iv) cómo se maneja el impuesto en la factura del sujeto pasivo y en las facturas de los sujetos económicos incididos -considerando que es un régimen monofásico (art. 51 ibidem). Entonces, no se trata de eliminar del mundo jurídico unas palabras contenidas en una disposición, para que el hecho generador sea nominal y artificialmente consistente con la normativa del IPUSU. Se trata de que todo el sistema normativo del IPUSU sea compatible, se enlace de manera adecuada y resulte aplicable, de manera que no se genere un fenómeno de incerteza por ausencia de la posibilidad de aplicación operativa de las normas por los contribuyentes, con confianza y sin vacilaciones. Adicionalmente, definir por vía de interpretación forzosa que el sujeto pasivo debe ser el productor del plástico no parte de una evidencia cierta del querer del legislador. Si se analiza la normativa integral, es posible inferir

que el legislador entendió que el sujeto pasivo es el productor de bienes empacados en envases plásticos. Lo anterior, porque al definir la ‘exclusión’ del tributo en función del uso final del empaque (parágrafo del artículo 51 ibidem), el legislador remite al productor que empaca en el envase plástico, toda vez que sólo este tiene la posibilidad real de establecer –en el momento de la causación del tributo–, si su producto da lugar o no a la ‘exclusión’ considerando el uso del empaque”. Cfr. Intervención del ciudadano Paul Cahn-Speyer W., en el expediente digital.

7 De un lado, el interviniente consideró indispensable precisar el cargo formulado por la accionante. Sobre este extremo, sostuvo que la acusación se dirigió de manera exclusiva “contra el literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que consagra, en sus numerales 1 y 2, la definición de ‘productor e importador’ para los fines del ‘impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes’. Después de transcribir de manera íntegra la norma acusada en los apartes pertinentes, concluyó que la solicitud formulada por la accionante se dirigió a que la Corte declare inexequibles “las definiciones de productor e importador consagradas por la norma para efectos del impuesto, porque, a juicio de la actora, no se acompasan con el contexto normativo ambiental del impuesto propuesto por el ejecutivo ni con el resto del capítulo que regula el impuesto, por lo cual con ellas se introduce ‘una alta dosis de incertidumbre en el régimen del tributo, debido al paralelismo entre sujetos productores o importadores que tendrían que liquidar el tributo, no se sabe si desplazando al fabricante de plásticos o conjuntamente con él’”. Cfr. Intervención del ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega. Visible en el expediente digital.

8 El interviniente advirtió que, en criterio de la actora, si se consideraba lo previsto en el artículo 50 entonces “no quedarían gravados los productos plásticos de un solo uso que carecen de contenido como, por ejemplo, las bolsas de basura, bolsas para residuos, ziploc, platos, recipientes, algunos productos de piñatería, ente otros”. Igualmente, subrayó que, mirado el asunto desde esa perspectiva, para la demandante “podría resultar plausible un entendimiento que elimine las palabras ‘bienes’ y ‘que estén contenidos en’ para seguir con la idea de gravar simplemente los empaques de plástico como fue la idea del proyecto, en concordancia con los compromisos ambientales”. En tal virtud, resaltó que según la accionante “‘las expresiones contenidas en el artículo 50 de la ley 2277 de 2022 deben ser declaradas inexequibles por una falta insuperable de certeza’”. A lo anterior agregó, que, en

criterio de la demandante “aun retirando del mundo jurídico las expresiones contenidas en el artículo 50 de la ley 2277 de 2022 sobreviven vicios de inconstitucionalidad en la norma”. Cfr. Intervención del ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega. Visible en el expediente digital.

9 En la mencionada decisión se sostuvo: “[p]ara el magistrado ponente, al confrontar los actos demandados con las normas superiores invocadas como violadas surge, de modo inicial, una contradicción, pues los primeros, al momento de señalar el sujeto pasivo del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso, no solo omitieron remitirse a la definición de productor y/o importador dada en el literal c) del artículo 50 de la Ley 2277, sino que, ampararon su interpretación en el concepto de hecho generador prevista en el inciso 2 del artículo 51 ib., identificando así, un sujeto pasivo que no coincide con el que fue dispuesto por el legislador. // No resulta admisible que la administración tributaria desatienda la definición expresa que consagró el legislador, extralimitando la función de interpretación que le otorgan las disposiciones legales”.

10 Citó las sentencias C-104 de 2016, C-636 de 2016. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-119 de 2018 en las que la Corte llamó la atención acerca de que si bien “el control sobre las leyes que ejerce la Corte Constitucional está sujeto a las demandas interpuestas por los ciudadanos, para garantizar el principio de prevalencia del derecho sustancial, puede la Corte extender el examen de constitucionalidad a otros enunciados normativos, denominando esta figura como ‘integración de la unidad normativa’”. La institución interviniente recordó que esta facultad debía ejercerse de manera excepcional con el objeto de integrar la proposición jurídica completa. Trajo a colación cómo la Corte Constitucional se ha valido de pronunciamientos hechos por la Corte Suprema de Justicia cuando esta autoridad ejerció el control de constitucionalidad de las leyes y definió la proposición jurídica completa como aquella que tiene “un enunciado normativo propio y separable del resto”. La institución interviniente advirtió sobre un segundo evento en el que puede tener lugar la integración normativa a partir de normas no demandadas y es el que se presenta cuando “en la acción de inconstitucionalidad sí se ha identificado una proposición jurídica completa, pero su alcance está estrechamente ligado a o reproducido en otros enunciados jurídicos que no fueron demandados”.

11 A propósito de esta solicitud expuso: “[e]l artículo 51 desarrolla el tributo y establece sus

elementos esenciales fundamentándose en las definiciones contenidas en el artículo 50. El artículo 52 establece un mecanismo que permite la no causación del impuesto y el artículo 53 incluye un nuevo numeral en el artículo 643 del Estatuto tributario referente a sanciones por omisión de declaración tributaria. Los cuatro artículos están estrechamente ligados y solo tienen sentido si se analizan conjuntamente. Evidentemente las expresiones contenidas en el literal c del artículo 50 hacen parte de lo que ha denominado la Corte como un sistema normativo del que es predicable el mismo cargo formulado solo contra determinada proposición jurídica, puesto que las definiciones allí contenidas únicamente tienen sentido y razón de ser al ser aplicadas respecto de los elementos esenciales del tributo. En conclusión, la Corte debería acudir a la figura de la "integración de la unidad normativa" pues lo establecido en el artículo 50 es desarrollado y basado en el artículo 51, no es dable desligar un artículo del otro, esto para dar cumplimiento a lo que ella misma ha señalado que deben ser los principios de la supremacía constitucional y de prevalencia del derecho sustancial".

12 A juicio del interviniente, "la contradicción consiste en que el hecho generador del impuesto, según el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, es la venta, retiro para consumo propio o importación para consumo propio de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. Ese mismo artículo señala el sujeto pasivo y responsable del impuesto al productor o importador según corresponda. Para definir quién es el productor o importador hay que acudir, tal como lo dijimos, a una interpretación sistemática del inciso tercero del artículo 51 con el literal c del artículo 50 de la misma ley. Allí está previsto que 'productor o importador' es quien produzca o importe bienes para su comercialización, que se encuentren contenidos en los empaques de plástico de un solo uso. La contradicción es evidente".

13 En su criterio, la norma es contradictoria y oscura y crea confusión, pues no aparece claro si "el impuesto aplica a quienes producen plásticos de un solo uso o a quienes producen bienes que son envasados, empacados o embalados en estos plásticos". En ese sentido, se preguntó si "una sentencia modulada puede superar las dificultades que se desprenden de la antinomia". A su juicio, la accionante solicitó a la Corte proferir una sentencia sustitutiva. Sin embargo, advirtió que "en este caso la Corte no tendría que sustituir un enunciado normativo por otro, sino descartar una definición para que el resto de la norma permanezca en el ordenamiento". Para el instituto no es esta clase de providencia la que pidió la accionante, sino que ella instó a la Corte a que "cercene la norma para darle una interpretación más

amplia a la pretendida por el Legislador". A juicio del instituto, una solución así "carece de certeza y claridad" e "implicaría una extralimitación por parte de la Corte Constitucional". Cfr. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. Visible en el expediente digital.

14 La autoridad interviniente puntualizó que de acuerdo con lo expuesto en su escrito era factible afirmar que "i) No existe contradicción entre los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022. En cuanto al hecho generador y el sujeto pasivo del impuesto nacional sobre los plásticos de un solo utilizados para envasar, empacar o embalar bienes. ii) El inciso 4° del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 definió de manera clara y precisa que el sujeto pasivo y responsable del impuesto, es el productor o importador. iii) Los numerales 1) y 2) del literal b) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 no vulneran el principio de certeza tributaria ya que el hecho generador y el sujeto pasivo están definidos de manera clara y precisa en las disposiciones enjuiciadas. (inciso 4º del artículo 51 de la ley)".

15 En su criterio, la Corte admitió el cargo contra los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que definió legalmente lo que debía entenderse por "productor" e "importador" pero no respecto del artículo 51 que previó "los elementos esenciales de la obligación tributaria y dan sentido a tales definiciones". Por otra parte, sostuvo que "la integración es necesaria pues la lectura de la demanda sugiere que existe presunta violación a la Constitución cuando se leen de forma conjunta los artículos 50 y 51". A propósito de lo expuesto, sostuvo que, efectivamente, "leídas de manera aislada e inconexa, las definiciones de 'productor' e 'importador' del artículo 50 no contradicen, en sí mismas, la Constitución, ni resultan oscuras al definir el sujeto pasivo del impuesto referido. Sin embargo, al realizar la necesaria lectura sistemática de este artículo y del artículo 51, generan una contradicción insalvable entre dos elementos esenciales del impuesto: i) el hecho generador y ii) la sujeción pasiva del impuesto a los plásticos de un solo uso, situación que conduce a que el impuesto creado sea impracticable y, por consecuencia, inconstitucional. Es pertinente entonces que, en este caso, la Corte estudie la constitucionalidad de los artículos 50 y 51 conjuntamente, pues conforman una unidad normativa que, a nuestro juicio, es violatoria del principio de certeza (artículo 338 de la Constitución) por la evidente contradicción que genera entre el hecho generador y el sujeto pasivo responsable del impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. Como se demostrará, esta contradicción hace

inconstitucional la totalidad del impuesto a los plásticos de un solo uso, en tanto existe una contradicción insalvable entre sus elementos fundamentales". Cfr. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–.

16 Esa disposición señala que "son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial".

17 Sobre este extremo, exteriorizó la necesidad de hacer claridad en que "la inconstitucionalidad de los apartes señalados de los artículos 50 y 51 de la ley 2277 no se deriva de que el impuesto establecido no cumpla lo previsto en el artículo 2 del Estatuto Tributario". En su criterio, la alusión a esta norma tiene que ver con resaltar que se trata " de un elemento sine qua non de la exigencia constitucional que consagra en artículo 338 en materia de certeza tributaria: la necesaria coincidencia entre quien es el responsable de pagar un impuesto, y el hecho que genera dicho impuesto". Ahora bien, a renglón seguido, el instituto interviniente afirmó que "los artículos demandados no la satisfacen" y que la consecuencia de ello es que "en una operación de compraventa de plástico gravado surja la duda de quién debe soportar la obligación tributaria: si es el sujeto que realiza el hecho generador (quien vende el plástico) o el que la norma definió como responsable y sujeto pasivo del impuesto (quien fabrica bienes que se empacan en el plástico)". El interviniente insistió en que no había claridad respecto de si "el responsable y sujeto pasivo del impuesto es un proveedor de plástico o si, por el contrario, es su cliente quien fabrica el bien final empacado en plástico para su venta al consumidor". Se propuso ilustrar la situación descrita por medio del siguiente ejemplo hipotético: "un fabricante de vajillas (producto delicado) decide comprar plástico de un solo uso para transportar sus productos y evitar su daño y destrucción. En esta transacción quien realiza el hecho generador del impuesto es el proveedor que vende el plástico de un solo uso. En su calidad, es él quien debe cobrar el impuesto como mayor valor del precio del plástico, contabilizar su valor y pagarlo a la DIAN en las fechas de declaración dispuestas en el Decreto 0219 de 2023. No obstante, si se leen los artículos 50 y 51 como unidad normativa, quien debería recaudar el impuesto y pagarlo a la DIAN sería el productor de las vajillas, pues así lo definió expresamente el artículo 50".Luego de referirse a los conceptos emitidos por la DIAN y a lo señalado por el Consejo de Estado, concluyó que las expresiones contempladas en las normas no podían ser interpretadas de manera que sea factible rescatar la constitucionalidad del impuesto, en la

medida en que lo que se materializó en las disposiciones es “una contradicción evidente entre quienes fungen como sujetos pasivos del impuesto, y su hecho generador contenido en el artículo 51”. Para el instituto interviniente la ambigüedad es tan profunda y, genera tanta confusión, que “en una misma transacción de compra de un plástico, no es claro quién debe aprovisionar, contabilizar y recaudar el impuesto, si el cliente o su proveedor”. Cfr. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–.

18 Primero, se refirió a la acusación formulada por la accionante, esto es, “que las expresiones ‘bienes’ y ‘que estén contenidos en’ previstas en los numeral 1 y 2 del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 ‘deben ser declaradas inexequibles por una falta insuperable de certeza que da al traste con una construcción de impuesto pigouviano, al consumo, recaudado de manos del responsable fabricante o importador quien tiene el derecho y el deber de trasladar hacia adelante el tributo’”.

19 Según el interviniente, el reparo obedece más “a una interpretación subjetiva de la demandante”, que carece de sustento en las expresiones acusadas. La actora habría partido de la tesis acorde con la cual “el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes es: (i) un impuesto pigouviano, (ii) un impuesto al consumo, (iii) debe ser recaudado por el fabricante o el importador de plásticos, (iv) quien tiene el derecho y el deber de trasladar hacía adelante el tributo”. Para el interviniente, “ninguna de esas asunciones de la demandante tiene fundamento en las expresiones acusadas”. En su criterio, estas se derivarían de una interpretación propia de la actora acerca de lo que debe ser el tributo. En ese sentido, la falta de certeza del tributo radicaría en que se trata “de un impuesto que sólo debe gravar a los productores o importadores de plásticos de un solo uso, a pesar de que las disposiciones acusadas tiene un contenido normativo distinto”. Luego de indicar las exigencias que debe cumplir una demanda para considerarse apta, el interviniente afirmó que estas no fueron observadas por la accionante, en tanto su acusación desconocería el contenido normativo de las expresiones acusadas. Además, el cargo tendría fundamento “en criterios meramente doctrinarios sobre la naturaleza del tributo (falta el requisito de pertinencia)”. Para el interviniente, la ley definió de manera clara “quien debe ser entendido por productor o importador para efectos de determinar el sujeto pasivo del tributo, por lo tanto, el cargo de la demandante carece de certeza pues lo que propone es que se adopte una nueva definición que supuestamente se ajusta mejor al contexto de la regulación en conjunto”. Agregó que no había vicio de

inconstitucionalidad alguno que se derivara “específicamente de las definiciones dadas por el artículo 50, porque esas definiciones en sí mismas consideradas no violan ningún precepto superior”. De otro lado, añadió que el cargo tampoco era apto, pues lo que ponía la actora de manifiesto es “un problema de antinomia entre distintos enunciados normativos contenidos en los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022”. A propósito de lo expuesto, enfatizó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional “un cargo formulado en relación con la antinomia de preceptos legales no cumple el requisito de pertinencia”. En su criterio, tal situación se presenta, en particular, respecto de “la definición contenida en los numerales 1 y 2 del literal c) del artículo 50 y el hecho generador definido en el artículo 51 de la citada ley. A su parecer, “no se trata de que la definición de productor o importador vulnere el principio de certeza tributaria, sino que tal definición resulta contradictoria con otros contenidos normativos que definen otros elementos del tributo”. En este caso, lo que se presenta es “una antinomia que no tiene origen exclusivamente en los numerales 1 y 2 del literal c del artículo 50 de la Ley 2277 sino que surge de confrontar distintos enunciados normativos que definen los elementos del tributo”. Cfr. Intervención del ciudadano Humberto Antonio Sierra Porto. Visible en el expediente digital.

20 El interviniente solicitó, tener en cuenta, particularmente, el aparte en el que sostuvo lo siguiente: “acontece sobrevenir dos exegesis plausibles de las normas acusados conforme a la regla interpretativa a utilizar el operador de las mismas pues bien podría acoger las características del sujeto impositivo expresamente fijadas en una de ellas (i.e. la susodicha definición de productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso contenida en el artículo 50) siguiendo la regla prevista en el sintagma final del artículo 28 de la ley 84 de 1873 (i.e. en la expresión ‘cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal’ de dicho artículo) y con ello aplicar hacia quienes reúnan esas características el hecho generador, supuesto sancionatorio y causación tributaria dispuesto en las otras o emplear con estos últimos la regla prevista en el primer sintagma del artículo 28 de la ley 84 de 1873 (i.e. en la expresión. ‘Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras’ de dicho artículo) en aras de lograr la pretensión impositiva del legislador (i.e. ‘prevenir la inadecuada disposición de plásticos y reducir su consumo’ con ‘una compensación parcial de la externalidad negativa generada por estos productos mientras se completa el periodo de transición hacía la prohibición del uso de plásticos de un solo uso’) recayéndola en el mayor número de personas capaces de asumir el graven según el aprovechamiento económico

obtenido del hecho generador (i.e. a quienes producen o importan plásticos de un solo uso como a quienes los compran en aras de reducir sus costos de embalaje, envasado o empaquetamiento desatendiendo el principio qui habet commoda, ferre debet onera, et contra) siendo tal polivalencia un asunto más allá de la competencia de esta corporación para declarar la condicionalidad de uno o varios artículos sometidos a su control dada la exigencia de representación popular y discusión democrática de los principios de legalidad y certeza tributaria devenidos del inciso segundo del artículo 338 constitucional señalada en sentencia C-891 de 2012' (extracto de mi intervención en el proceso D-15241) siendo así 'solamente procede la inconstitucionalidad pretendida o de lo contrario habría de escogerse una de dichas exegesis haciendo ponderaciones inherentes al accionar del Congreso de la República' (ibidem)".

22 En desarrollo de su argumentación, el centro interviniente se refirió, en primer lugar, a lo que denominó "compatibilidad entre el literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 con los elementos del hecho generador del tributo". En su criterio, la falta de certeza en materia tributaria se desconoce cuando quiera que "la falta de claridad es insuperable, es decir, cuando no se puede determinar el sentido y alcance de las disposiciones de acuerdo con las reglas generales de la interpretación legal". Agregó que, si el conjunto de normas se analizaban de manera sistemática y, teleológica, se podía confirmar que "no existe contradicción entre las definiciones del productor y/o importador de plásticos de un solo uso y los elementos del hecho generador del impuesto en la Ley 2277 de 2022". A su juicio, una lectura de los artículos 50 y 51 permite afirmar que el artículo 50 prevé "la definición del productor y/o importador de plásticos de un solo uso" y se concentra "en aquellos que están involucrados en la producción o importación de bienes contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso". En ese sentido, se comprenderían también "tanto la fabricación de tales bienes como la importación de productos que los contienen". Entretanto, "el hecho generador del impuesto guarda una correlación directa con la venta, el retiro para consumo propio o la importación para uso personal de los productos plásticos de un solo uso, destinados a envasar, embalar o empacar bienes". En su parecer, la norma en cuestión no distingue entre aquellos plásticos que han sido previamente utilizados y aquellos que se encuentran en su estado original, lo que conlleva a la interpretación de que la expresión 'utilizado para' debe abordarse en un contexto amplio e inclusivo. En este sentido, la

legislación incorpora tanto a los plásticos de un solo uso destinados a ser utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, como a aquellos que ya han desempeñado esta función". Más adelante explicó que "al vender o importar un bien, se produce, en esencia, una transacción que abarca todos sus componentes, lo que incluye los plásticos de un solo uso que forman parte integral de dicho producto. Con precisión, al realizar la venta de, por ejemplo, una bebida embotellada en un envase de plástico de un solo uso, no se está efectuando únicamente la transferencia del líquido contenido, sino también la del envase de plástico en el que se almacena, el cual, en efecto, podría ser adquirido como un bien completamente individualizado". Cfr. Intervención del Centro Externadista de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia. Visible en el expediente digital.

23 El centro interviniente reiteró que lo anterior obedecía a que "cuando una persona natural o jurídica, ya sea involucrada en la manufactura, ensamblaje, remanufactura o importación de productos contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso, procede a llevar a cabo la venta, el retiro para consumo propio o la importación para uso personal de dicho producto, está, en efecto, realizando simultáneamente estas acciones sobre los plásticos de un solo uso que integran dicho producto". En esa medida, concluyó que "las definiciones establecidas en el literal c) de la normativa en cuestión no generan un estado de incertidumbre insuperable en relación con la identificación de los sujetos pasivos del impuesto". Por el contrario, recalcó que tales "definiciones permiten corroborar y reforzar el alcance y la intención que el legislador persiguió con el tributo. En efecto, este enfoque se replica en otros países que han implementado tributos de naturaleza similar". Adicionalmente sostuvo que, a diferencia de lo argumentado por la accionante, resultaba claro que esa fue la intención original del Legislador y no fue producto de un error legislativo lo que puede constatarse tras examinar "el rechazo de la propuesta del senador Ciro Ramírez, quien planteó modificar las definiciones establecidas en el literal C del artículo objeto de análisis, como se puede corroborar en la Gaceta 1359/2022 del Senado de la República". A propósito de lo expuesto hizo hincapié en que "la configuración de este impuesto está diseñada con dos objetivos primordiales, en primer lugar, asegurar que el tributo cumpla efectivamente con su función extrafiscal y, en segundo lugar, evitar la generación de distorsiones en el mercado. Es esencial comprender que si se interpretara que el impuesto solo recae sobre aquellos que producen o importan plásticos de un solo uso, excluyendo a quienes manufacturan o importan productos que hacen uso de estos materiales en su envasado, embalaje o empaque, se desencadenarían distorsiones con consecuencias

perjudiciales. Esta interpretación conduciría a situaciones paradójicas, como la no tributación de la importación de botellas plásticas que contienen líquidos, a diferencia de las botellas plásticas vacías, lo que iría en contra de la finalidad de la norma. Además, se crearía un incentivo negativo para que las empresas encargadas de envasar o embotellar productos trasladen sus operaciones fuera del territorio aduanero nacional, generando un efecto perjudicial que nuevamente socavaría el propósito original de la regulación. En este sentido, las definiciones establecidas en el literal C del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022, además de estar en consonancia con los elementos que configuran el hecho generador, armonizan de manera efectiva con los objetivos y finalidades de la norma en cuestión. Como resultado, este Grupo de Investigación considera que el citado literal C no transgrede el principio de certeza, en relación con los argumentos presentados por el demandante". Cfr. Intervención del Centro Externadista de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia. Visible en el expediente digital.

24 Al respecto, la Vista Fiscal precisó que la falta de claridad repercutía en escenarios de indeterminación al momento de aplicar la norma tributaria que también fueron identificados por algunos intervinientes: "a) las personas que venden, retiran para consumo propio, productos plásticos de un solo uso y que, en consecuencia, realizan el hecho generador del tributo, pese a ello, no se consideran sujetos pasivos del impuesto de acuerdo con la definición legal de este elemento contenido en la norma. Por lo mismo, respecto de ellos no puede predicarse la configuración de la obligación tributaria y b) "las personas que se consideran sujetos pasivos, es decir, los que venden o importan bienes que se encuentran contenidos en empaques de plástico de un solo uso, no realizan el hecho generador del tributo por cuanto lo que importan o venden no es 'el empaque de plástico de un solo uso' sino el bien que está contenido en el empaque plástico de un solo uso. Por lo mismo, respecto de ellos no puede predicarse tampoco la obligación tributaria por cuanto no realizan el hecho generador consagrado en la norma acusada".

25 La demanda presentada en el expediente 15.241 a la que se refirió la sentencia C-506 de 2023 se radicó el 22 de marzo de 2023. Entretanto, la demanda analizada en el expediente de la referencia se radicó el 14 de julio de 2023.

26 En la sentencia C-383 de 2019. MP. Alejandro Linares Cantillo, la Corte precisó el concepto de la cosa juzgada constitucional cuyo fundamento es el artículo 243 de la Constitución

Política y a través del cual le otorga a las decisiones constitucionales el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-140 de 2018. MP. Diana Fajardo Rivera. Consultar, asimismo, la sentencia C-039 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

28 Al respecto, en la sentencia C-008 de 2017 esta Corte indicó: "[e]n la sentencia C-744 de 2015 se reiteraron las reglas jurisprudenciales de verificación de la existencia de cosa juzgada que establecen que ésta se configura cuando: '(…) (i) se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente; y (iii) no haya variado el patrón normativo de control'. Es decir, para que se constante el fenómeno se requieren tres elementos: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa petendi; y (iii) subsistencia del parámetro de constitucionalidad".

29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-008 de 2017. MP Gloria Stella Ortiz Delgado; C-228 de 2009. MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-228 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

30 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-310 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil y C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos. Respecto de la cosa juzgada formal sostuvo esta Corporación en la sentencia C-334 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amarís: "La cosa juzgada formal recae sobre enunciados normativos cuya constitucionalidad ya ha sido juzgada por la Corte con anterioridad. Se impugna una disposición, es decir, un texto emanado del legislador que ha sido objeto de control constitucional en el pasado…La cosa juzgada formal recae sobre un artículo, un inciso, un numeral o un segmento de estos, constitucionalmente controlado en una ocasión precedente".

31 En la sentencia C-334 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amarís sostuvo la Corte en relación con el fenómeno de la cosa juzgada material: "se predica la existencia de cosa juzgada material en los eventos en los cuales la demanda dirige el ataque, si bien no contra el mismo texto normativo examinado en una sentencia anterior, sí contra un contenido prescriptivo cuya constitucionalidad ya ha sido juzgado antes por la Corte, a partir de una disposición distinta… [E]n la cosa juzgada material, el texto sometido a control mediante una

demanda no ha sido examinado antes y, sin embargo, se considera que hay cosa juzgada porque expresa el mismo supuesto de hecho y la misma consecuencia jurídica, tiene los mismos destinatarios y los mismos ingredientes normativos de una regulación juzgada en una sentencia anterior. La cosa juzgada material supone que la constitucionalidad de un contenido normativo, que se desprende del texto ahora acusado, ha sido [resuelta] en una decisión anterior".

32 Corte Constitucional. Sentencia C-008 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

33 Corte Constitucional. Sentencia C-140 de 2018. MP. Diana Fajardo Rivera.

34 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-153 de 2002. MP. Clara Inés Vargas Hernández; C-310 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil; C-829 de 2014. MP. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos y C-096 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo. Esta Corporación ha distinguido entre disposición y norma: la primera corresponde al texto en que es formulada como el artículo, el inciso o el numeral, en tanto la segunda concierne al contenido normativo o la proposición jurídica (C-096 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo y C-312 de 2017. MP. Hernán Correa Cardozo).

35 En la sentencia C-334 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amarís sostuvo la Corte acerca de la cosa juzgada absoluta: "implica que una sentencia de la Corte resolvió definitivamente la constitucionalidad de una disposición y, por lo tanto, agotó cualquier otro debate ulterior al respecto… [L]a cosa juzgada absoluta, [implica] como regla general, [que por motivo de] la resolución adoptada por la Corte, [esta no pueda volver a] ocuparse de examinar cualquier cargo contra la norma".

36 Cfr. C-310 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil y C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.

37 En la sentencia C-334 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amarís, la Corte sostuvo que la cosa juzgada relativa se presenta "cuando la norma acusada ya ha fue analizada antes por la Corte, solo por uno o unos específicos cargos, en relación con los cuales su incompatibilidad con la Constitución no puede volver a discutirse… [E]n la cosa juzgada relativa la Corte debe volver a conocer las impugnaciones contra aquella, salvo que se funden en los mismos cargos ya resueltos con anterioridad".

38 Cfr. C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.

39 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-774 de 2001. MP Rodrigo Escobar Gil. Esta decisión ha sido reiterada en muchas ocasiones para explicar los diferentes casos y circunstancias en las que se expresa el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Cfr., asimismo, Corte Constitucional. Sentencias C-505 de 2002. MP. Rodrigo Escobar Gil; C-516 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.C-064 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

40 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amaris.

41Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 2019. MP. Diana Fajardo Rivera.

42Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-312 de 2017. MP. (E) Hernán Correa Cardozo.

43Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-312 de 2017. MP. (E) Hernán Correa Cardozo.

44 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia. C-871 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

45 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-279 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

46 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo.

47 Ibid.

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 2023. MP. Alejandro Linares Cantillo en la que se hizo referencia a la sentencia C-383 de 2019. MP. Alejandro Linares Cantillo. En aquella ocasión, la Sala sostuvo: “[e]n este mismo sentido: (i) en la sentencia C-225 de 2016, al conocer de una demanda contra una disposición previamente declarada inexequible, la Sala consideró que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico su objeto de control, por resultar contrario a la Constitución, la Corte no podía volver a estudiar su constitucionalidad, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, y procedía estarse a lo resulto en el pronunciamiento anterior; y (ii) en igual sentido, en la sentencia C-312 de 2017, la Corte señaló que la cosa juzgada en estos casos es formal -en la medida en que la

demanda recae sobre la misma disposición juzgada en la ocasión anterior, y absoluta -en la medida en que la decisión anterior sea de inexequibilidad por motivos de fondo-.

{p}