

Sentencia C-1146/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Exequibilidad por un determinado aspecto no excluye desconocimiento por otro/DERECHO A LA IGUALDAD-Carácter relacional

El hecho que la Corte declare exequible una disposición por no haber violado la igualdad en determinado aspecto, no excluye que esa misma norma pueda desconocer la igualdad en relación con otro aspecto, por cuanto los análisis de igualdad se hacen siempre desde cierta perspectiva, debido al carácter relacional de este derecho. Y es que “las desigualdades o igualdades entre las personas o las situaciones no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, desigualdades o igualdades desde cierto punto de vista”, y por ello “para precisar si el trato diferente a dos grupos de situaciones o personas desconoce o no la igualdad es necesario establecer un criterio o tertium comparationis a partir del cual se pueda determinar si las situaciones o las personas son o no iguales”. Todo análisis de igualdad juzga entonces la relevancia de ese criterio de comparación, por lo cual una norma podría no ser discriminatoria por un aspecto pero serlo por otro.

COSA JUZGADA EN MATERIA DE IGUALDAD-Posibilidad de analizar otros cargos de igualdad

Si una sentencia declara exequible una disposición, pero limita la cosa juzgada a un determinado cargo de igualdad, es claro que esa decisión no impide analizar otros cargos de igualdad distintos formulados contra esa misma disposición.

COSA JUZGADA EN MATERIA DE IGUALDAD-Cargo distinto de igualdad

CONCILIACION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Análisis de posible trato diferente entre quienes demandaron

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA TRANSITORIA-Vencimiento de término no inhibe para pronunciarse/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMA TRANSITORIA-Producción de efectos

PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS EN CONCILIACION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Procesos que se encuentren en recurso de súplica o de revisión no serán objeto de conciliación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN RELACION CON PROCESOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULACION DE CONCILIACION Y DE RECURSOS-Alcance

CONCILIACION TRIBUTARIA-Exclusión de procesos en trámite del recurso extraordinario de súplica o revisión ante el Consejo de Estado

Referencia: expediente D-5220

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 863 de 2003 “Por la

cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”.

Demandante: Juan Carlos Jaramillo Díaz.

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Carlos Jaramillo Díaz solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexecutable del artículo 38 (parcial) de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición parcialmente demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45415 del 29 de diciembre de 2003 y se subraya lo acusado

“LEY 863 DE 2003

(diciembre 29)

Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 38. CONCILIACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos nacionales, así como los usuarios aduaneros que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso- administrativa antes de la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, respecto de la cual no se haya proferido sentencia definitiva dentro de las instancias del

proceso, podrán solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la conciliación hasta el día 30 de junio del año 2004, así:

Por el treinta por ciento (30%) del mayor impuesto discutido y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Tribunal Administrativo, siempre y cuando el demandante pague el setenta por ciento (70%) del mayor impuesto en discusión.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en segunda instancia ante el Consejo de Estado, se podrá solicitar la conciliación por el veinte por ciento (20%) del mayor impuesto y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre que el demandante pague el ochenta por ciento (80%) del mayor impuesto en discusión.

Si se trata de una demanda contra una resolución que impone una sanción independiente tributaria, aduanera o cambiaria, se podrá conciliar en cualquiera de las instancias del proceso contencioso-administrativo el cincuenta por ciento (50%) del valor de la misma y la actualización según el caso, para lo cual se deberá pagar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción.

En cualquier caso, cuando el recurso de apelación ante el Consejo de Estado haya sido interpuesto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se podrá conciliar el setenta por ciento (70%) del mayor impuesto y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso o el setenta por ciento (70%) del valor de la sanción impuesta en resolución independiente, siempre que el demandante pague el treinta por ciento (30%) del mayor impuesto o de la sanción según el caso.

Para tales efectos se deberá adjuntar la prueba del pago de:

- a) La liquidación privada del impuesto sobre la renta por el año gravable 2002 cuando se trate de un proceso por dicho impuesto;
- b) Las declaraciones del Impuesto sobre las Ventas correspondientes al año 2003, cuando se trate de un proceso por dicho impuesto;
- c) Las declaraciones de retención en la fuente correspondientes al año 2003, cuando se trate de un proceso por este concepto;
- d) Los valores conciliados, según el caso.

La fórmula conciliatoria deberá acordarse y suscribirse a más tardar el día 31 de julio de 2004 y presentarse para su aprobación ante la respectiva corporación de lo contencioso administrativo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme a la Ley 446 de 1998 y el Código Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

En materia aduanera, la conciliación aquí prevista no aplicará en relación con los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

Los procesos que se encuentren en recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo.

La conciliación de que trata el presente artículo no estará sujeta a las limitaciones porcentuales señaladas en los incisos anteriores cuando el impuesto discutido se haya ocasionado antes del treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil uno (2001). La conciliación será del cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto discutido y el valor total de las sanciones e intereses.

PARÁGRAFO. La conciliación prevista en este artículo podrá ser solicitada por aquellos que ostenten la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado. ”

III. LA DEMANDA

El ciudadano considera que la norma parcialmente acusada viola los artículos 4, 13, 95 y 363 de la Carta. Para el ciudadano esta disposición desestimula la voluntad del contribuyente que pretende acceder directamente al mecanismo de la conciliación y no continuar con un desarrollo procesal que no garantiza un beneficio pleno para las partes. Cuando la norma impide que los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos nacionales, acudan a la conciliación si con ocasión del artículo 29 de la Carta de 1991 han recurrido en súplica o revisión ante el Consejo de Estado, impide agilizar el recaudo de las acreencias tributarias, lo cual afecta la estabilidad económica y la sostenibilidad fiscal que la ley pretende asegurar. Tal situación, a su modo de ver, genera discriminación e impide el ejercicio del derecho a la defensa pues trata de manera distinta a los contribuyentes que acudieron ante el Consejo de Estado para obtener una resolución favorable a sus pretensiones. Finalmente, el actor llama la atención de la Corte sobre la necesidad de proferir fallo con prontitud, pues esta norma tiene un margen determinado de vigencia. Además, considera que a pesar de que la regla general de los efectos de los fallos de la Corte es que éstos operen hacia el futuro, en este caso puede aplicarse una excepción para que haya efectos retroactivos.

IV. IntervenciOnES OFICIALES

1.- intervención de la dirección de impuestos y aduanas nacionales (dian)

La ciudadana Angela María Rubio Bedoya, representante de la DIAN, solicita que la Corte declare la exequibilidad de la disposición parcialmente acusada. En su opinión, no viola la Constitución una ley que permite la solución alternativa de conflictos, pero tampoco quebranta la Carta que el Estado haga uso de ciertos instrumentos de recaudo con el objeto de recuperar, así sea parcialmente sus créditos (C-511 de 2003). Para la interviniente, la razón explicativa del aparte demandado es que la conciliación no procede cuando ya se haya acudido en súplica o revisión ante el Consejo de Estado porque ya se ha proferido sentencia definitiva dentro de las instancias del proceso, lo que hace que no haya nada que conciliar porque una instancia superior ya definió el asunto en cuestión y las sentencias de segunda instancia, al mantenerse inmodificables, constituyen sentencias definitivas de conformidad con los artículos 128, 129, 131, 132 y 133 del Código Contencioso Administrativo. La interviniente anota que los recursos extraordinarios no representan una tercera instancia, por tanto la conciliación no puede operar frente a una sentencia ejecutoriada, pues lo que allí se

ha debatido ya es objeto de cosa juzgada.

2.- intervención del Ministerio de hacienda y crédito público

El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considera que la norma parcialmente acusada debe ser declarada exequible. En su opinión, la demanda es inepta pues no hace un análisis que permita afirmar la inexecutable de la disposición pues no discutió las razones jurídicas que podrían servir de soporte a la presunta violación. De otro lado, sobre las pretensiones del actor, el ciudadano señala que en el caso bajo examen no existe vulneración al principio de igualdad pues la situación descrita en la norma es excepcional ya que se trata del trámite de recursos extraordinarios y no del trámite ordinario de un proceso, puesto que para adelantar este tipo de recursos deben presentarse causales especiales y taxativas. Para el interviniente, no es lógico que si el demandante utiliza cualquiera de estos recursos para que se revoque la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada formal, por considerarla abiertamente contraria a derecho, termine el proceso en una conciliación. Además, según su parecer, estos recursos se relacionan con la legalidad de la providencia atacada y no sería lógico transar, a través de un mecanismo alternativo de solución de conflictos, una pretensión cuya génesis se presenta en una sentencia viciada en su legalidad .

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS

El ciudadano Fernando Sarmiento Cifuentes, miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, considera que el aparte acusado debe ser declarado inexecutable. Para el interviniente, es plenamente legítimo para el contribuyente interponer las acciones y ejercer los derechos conforme a la normatividad vigente. Entre las posibilidades para ejercer sus derechos se encuentra el recurso de súplica y el de revisión. Estos recursos son complejos, lentos y difíciles, e involucran no sólo intereses individuales sino del colectivo social. Su trascendencia, a juicio del ciudadano, es tal que quienes hayan acudido a estos recursos extraordinarios no pueden ser alejados discriminatoriamente de la posibilidad de conciliar. Esta situación, según su criterio, no sólo impediría la captación de recursos económicos para las arcas fiscales sino que vulneraría los intereses de los contribuyentes que quieren cumplir con sus obligaciones tributarias en condiciones de equidad.

2.- Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Alfredo Lewin Figueroa, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, expone la discusión de sus miembros, según la cual, la norma parcialmente acusada debe ser declarada exequible. El instituto pone de manifiesto las divergencias interpretativas originadas en leyes anteriores como la 633 de 2000, la 788 de 2002 y la 863 de 2003. En aquellas ocasiones, a pesar de que la DIAN admitía la conciliación cuando se había interpuesto el recurso de súplica, el Consejo de Estado negó tal posibilidad por tratarse de sentencias ejecutoriadas. Los intervinientes también llaman la atención sobre pronunciamientos que antes ha hecho la institución a la que pertenecen, sobre la misma norma. Considera el Instituto que los métodos alternos de autocomposición de los conflictos en materia tributaria no constituyen amnistías, perdones o formas de disponer de créditos tributarios. Con todo, la limitación de la conciliación a ciertos y determinados litigios, en razón al tiempo o a la época en la cual ha surgido el conflicto, constituye un evidente defecto

en el diseño de la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria consagrada en el artículo 38 de la ley 863 de 2003 que puede implicar una violación del principio de igualdad y justicia pero no constituye una amnistía.

En cuanto a los cargos del actor, el Instituto estima que el legislador no está obligado a permitir y disponer que todos los procesos, cualquiera que sea su situación o circunstancia, puedan ser objeto de conciliación. Además, según el interviniente, es un criterio de diferenciación razonable la etapa en la que se encuentra el proceso contencioso. Según su parecer, si se trata de sentencias ejecutoriadas, ya se ha decidido la litis y por eso puede admitirse que el legislador los excluya de la posibilidad de conciliación. Finalmente, la inconveniencia de la norma para agilizar el recaudo, tal como lo afirma el actor, no constituye un cargo de naturaleza constitucional.

Uno de los miembros del Instituto, el ciudadano Carlos Mario Lafaurie, tuvo una opinión discrepante pues consideró que de manera general la conciliación contencioso administrativa de impuestos es inconstitucional por consagrar una amnistía tributaria.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3632, recibido el 26 de julio de 2004, solicita que la Corte declare la exequibilidad de la expresión “los procesos que se encuentren en recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo” contenida en el artículo 38 de la ley 863 de 2003, por los aspectos aquí analizados. Estima la Vista Fiscal que el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para fijar el alcance de la conciliación en materia tributaria. Según su parecer, la naturaleza jurídica de los recursos extraordinarios de súplica y revisión, torna razonable la medida del legislador de no permitir la conciliación en asuntos tributarios cuando en los procesos se encuentren tramitándose dichos recursos pues el derecho ya no está en litigio por cuanto existe una sentencia. Por ello considera que el aparte demandado no vulnera las normas constitucionales invocadas por el actor pues se trata de situaciones distintas y es razonable establecer un trato diferenciado.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de la expresión acusada del artículo 38 de la ley 863 de 2003, en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta, ya que la disposición demandada hace parte de una ley de la república.

Tres asuntos procesales previos: posible cosa juzgada constitucional, posible demanda inepta y posible inhibición por transitoriedad de la norma parcialmente acusada.

2- Con posterioridad a la presentación de la demanda, la Corte Constitucional se pronunció en varias oportunidades sobre la constitucionalidad del artículo 38 de la ley 863 de 2003. En efecto, la sentencia C-910 de 2004 declaró exequible, por los cargos estudiados, el artículo 38 de la Ley 863 de 2003. Por su parte, las sentencias C-936 de 2004 y C-990 de 2004 también estudiaron demandas contra esa disposición, pero se resolvieron en la

citada sentencia C-910 de 2004.

La sentencia C-910 de 2004 es la que básicamente se ha pronunciado sobre este artículo, ya que las otras sentencias simplemente se han estado a lo resuelto en la primera oportunidad. Ahora bien, dicha sentencia es de cosa juzgada relativa, pues declaró exequible el artículo únicamente por los cargos estudiados. En efecto, el numeral cuarto de la parte resolutive de esa sentencia dice expresamente:

“Declarar la EXEQUIBILIDAD, en lo acusado y por los cargos estudiados, de los artículos 38 y 39 de la Ley 863 de 2003, este último en el entendido que la transacción en él prevista solo procede frente a decisiones que no se encuentren en firme (subrayas no originales)”

Nótese que la parte resolutive limitó expresamente la cosa juzgada a los cargos estudiados, sin vincularla a una determinada disposición constitucional, pues no dijo, en ningún momento, que el artículo 38 fuera exequible por no vulnerar el principio de igualdad o por no desconocer el artículo 13 de la Carta. La declaración de constitucionalidad cubre entonces exclusivamente los cargos expresamente estudiados por la sentencia C-910 de 2004. En consecuencia es necesario examinar si efectivamente se trata o no de los mismos cargos que los formulados en la presente demanda.

3- La sentencia C-910 de 2004 aludió a acusaciones por vulneración a los principios de igualdad y de equidad tributarios (CP arts 13, 95-9 y 363), por lo que podría pensarse que existe cosa juzgada en el presente caso, ya que la actual demanda también plantea una acusación por razones de igualdad. En efecto, el argumento esencial del actor es que el aparte impugnado genera una discriminación pues trata de manera distinta a los contribuyentes que acudieron en súplica o revisión ante el Consejo de Estado frente a aquellos que también han demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa pero cuyo caso se encuentra en las instancias.

Sin embargo, el hecho que la Corte declare exequible una disposición por no haber violado la igualdad en determinado aspecto, no excluye que esa misma norma pueda desconocer la igualdad en relación con otro aspecto, por cuanto los análisis de igualdad se hacen siempre desde cierta perspectiva, debido al carácter relacional de este derecho. Y es que “las desigualdades o igualdades entre las personas o las situaciones no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, desigualdades o igualdades desde cierto punto de vista”, y por ello “para precisar si el trato diferente a dos grupos de situaciones o personas desconoce o no la igualdad es necesario establecer un criterio o tertium comparationis a partir del cual se pueda determinar si las situaciones o las personas son o no iguales”¹. Todo análisis de igualdad juzga entonces la relevancia de ese criterio de comparación, por lo cual una norma podría no ser discriminatoria por un aspecto pero serlo por otro; por ejemplo, un artículo podría no desconocer la igualdad por razones de género, pero ser discriminatorio por razones de raza. Por consiguiente, si una sentencia declara exequible una disposición, pero limita la cosa juzgada a un determinado cargo de igualdad, es claro que esa decisión no impide analizar otros cargos de igualdad distintos formulados contra esa misma disposición. Otra cosa sería si la sentencia C-910 de 2004 hubiera declarado exequible ese artículo por no violar el principio de igualdad o no por no desconocer el artículo 13 superior, pues una decisión de hace naturaleza excluiría el examen ulterior de cualquier acusación por razones

de igualdad.

Conforme a lo anterior, es necesario determinar si la acusación de igualdad analizada en la sentencia C-910 de 2004 corresponde o no al mismo tema de igualdad planteado en la presente demanda.

4- La citada sentencia C-910 de 2004 abordó lo siguiente: si la conciliación en un proceso en curso ante la jurisdicción contencioso administrativa sobre impuestos (i) configuraba o no una amnistía tributaria contraria a la Constitución, o (ii) o implicaba una discriminación entre el contribuyente que hubiera pagado y no demandado y aquel que sí había demandado, pues este último podría eventualmente conciliar. La Corte rechazó ambos cargos pues consideró que no había ninguna forma de amnistía tributaria, ni tampoco existía vulneración de la igualdad, ya que la ley podía atribuir consecuencias distintas al hecho de que una persona hubiera o no controvertido los actos mediante los cuales se le establece un impuesto o una sanción.

En la sentencia C-910 de 2004, la eventual vulneración de la igualdad derivaba entonces de que la ley había autorizado a solicitar conciliación únicamente a quienes hubieran demandado. En cambio, en la presente oportunidad el demandante formula una acusación distinta. Según su parecer, la vulneración de la igualdad deriva del hecho de que no todos aquellos que demandaron pueden solicitar la conciliación, ya que si su proceso se encuentra en súplica o revisión ante el Consejo de Estado, no puede haber la conciliación prevista en el artículo. Esto significa que mientras la sentencia C-910 de 2004 examinó una posible discriminación por la existencia de un trato diferente entre quienes habían demandado y quienes no lo habían hecho, la presente demanda ataca la existencia de un trato diferente entre quienes demandaron, por lo cual se trata de un cargo de igualdad distinto. El punto planteado por la presente demanda no fue entonces examinado en la sentencia C-910 de 2004, por lo que no existe cosa juzgada en ese aspecto y procede un examen de la demanda.

6- El examen anterior es suficiente también para desestimar la solicitud de uno de los intervinientes, según la cual la Corte debería inhibirse de pronunciarse de fondo debido a la ineptitud de la demanda. En efecto, el estudio precedente mostró que el actor formula un cargo de constitucionalidad capaz de activar la competencia de la Corte, pues su cuestionamiento sobre la posible vulneración de la igualdad es suficientemente claro y pertinente.

7- Por último, la Corte considera que en el presente caso el carácter transitorio de la disposición parcialmente acusada y que ya se haya vencido el término por ella previsto para la realización de las conciliaciones no inhibe que esta Corporación se pronuncie, como se desprende de la citada sentencia C-910 de 2004 que analizó precisamente la constitucionalidad de esa misma disposición. Y es que, en virtud del principio de “perpetuatio jurisdictionis”, frente a las normas transitorias, “la Corte conserva competencia, y su pronunciamiento sería relevante, para excluir, hacia el futuro, la adopción de medidas legislativas cuya inconstitucionalidad haya sido previamente advertida por la Corte”², sobre todo si, como sucedió en el presente caso, el actor formuló la demanda cuando la norma acusada todavía estaba produciendo efectos. Así, la presente demanda fue presentada el 13

de mayo de 2004 y el artículo acusada permitía la conciliación hasta el 30 de junio de 2004, y ésta debía acordarse y suscribirse a más tardar el 31 de julio de ese año.

Entra pues la Corte a examinar el fondo de las acusaciones contenidas en la demanda.

El asunto de fondo bajo revisión.

8- Como ya se explicó, el actor y uno de los intervinientes consideran que la expresión acusada es inconstitucional, ya que discrimina a aquellas personas que hayan demandado pero su proceso se encuentre en recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado, ya que en tales casos no es posible solicitar ni realizar la conciliación. Por el contrario, para otros intervinientes y para la Vista Fiscal, la violación a la igualdad no existe por cuanto el Legislador goza de una amplia libertad para regular los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, por lo que bien podía excluir de la posibilidad de conciliación los procesos que se encontraban en súplica o revisión ante el Consejo de Estado. Según su parecer, esa exclusión está justificada por cuanto los recursos extraordinarios de súplica y revisión se tramitan cuando ya existe una sentencia, por lo cual es razonable excluir la conciliación ya que el derecho ya no está realmente en litigio.

Conforme a lo anterior, el problema que plantea la presente demanda es si desconoce los principios de igualdad y equidad tributarios que la expresión acusada haya excluido de la posibilidad de conciliación prevista en esa misma disposición a aquellos procesos que se encuentren en súplica o revisión ante el Consejo de Estado. Para responder ese interrogante, la Corte comenzará por recordar la libertad de configuración que tiene el Congreso para determinar los procedimientos y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación, para luego examinar la razonabilidad de la exclusión prevista en el aparte demandado.

La libertad de configuración del legislador en relación con los procesos y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos

9- La Carta prevé no sólo la existencia de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, como la conciliación, sino que además confiere al Congreso una amplia libertad de configuración en la materia, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones³. Ha dicho al respecto esta Corporación:

“Así las cosas, dado que el legislador posee libertad de configuración para diseñar la estructura y funcionamiento de los diferentes mecanismos de acceso a la administración de justicia y sentado que la conciliación –en particular la extrajudicial- constituye un verdadero mecanismo de acceso a la administración de justicia, lógico es concluir que el primero está en libertad de determinar la estructura jurídica y la dinámica de funcionamiento de la conciliación, tanto de la que se tramita ante el juez como de la que se adelanta por fuera de su jurisdicción.⁴”

10- Igualmente, es claro que la ley tiene también amplia discrecionalidad para regular los procesos y el alcance de los distintos recursos, tal y como esta Corte lo ha destacado en varias oportunidades⁵. Ha dicho al respecto esta Corporación:

“De manera pues, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 150-2 del Ordenamiento Constitucional, le corresponde al Congreso de la República “Expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”, es decir, goza el Legislador, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial.

Por lo tanto, como lo tiene establecido la doctrina constitucional, el órgano legislativo tiene una importante “libertad de configuración legislativa”, que le permite desarrollar plenamente su función constitucional y, en ese orden de ideas, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”6.

11- Las anteriores consideraciones muestran que el Congreso goza de una amplia libertad para regular la conciliación y el alcance de los distintos recursos, lo cual tiene una consecuencia importante en el presente proceso, y es la siguiente: en principio es admisible que la ley establezca regulaciones distintas en materia de conciliación para los distintos procesos y recursos, puesto que no sólo el Congreso tiene discrecionalidad para establecer diferenciaciones en los procesos sino que, además, goza de amplitud para regular los alcances y límites de los mecanismo alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación. Y por ende, el juez constitucional debe ser en principio respetuoso de esas diferenciaciones establecidas por la ley en este campo, precisamente porque en esta materia la propia Carta confiere al Congreso una amplia libertad configurativa. Ya en anteriores oportunidades la Corte había destacado que existe una relación inversa entre el grado de libertad configurativa que la Carta confiere al Congreso en ciertas materias y la intensidad del control judicial del respeto a la igualdad, la cual podría ser formulada así: “entre mayor es la libertad de configuración del legislador en una materia, más deferente debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, mientras que ese escrutinio judicial debe ser más riguroso cuando el Legislador utiliza criterios o regula esferas en donde su margen de apreciación ha sido restringido por la propia Constitución.7” En esas condiciones, como en el presente caso, se trata de un asunto en donde la libertad del Congreso es amplia, la Corte concluye que el juez constitucional debe ser en principio respetuoso de los criterios del Legislador en este ámbito, por lo que únicamente regulaciones que infrinjan directamente mandatos superiores podrían ser consideradas inválidas. Con esos elementos, entra la Corte a examinar la razonabilidad de la diferenciación establecida por la expresión acusada.

La razonabilidad de la exclusión de la conciliación en los procesos que se encuentran en súplica o revisión.

12- Como bien lo destacan varios intervinientes, dista de ser arbitrario el criterio utilizado por la expresión acusada para excluir de conciliación en materia tributaria aquellos procesos que se encuentran en el trámite extraordinario de súplica o revisión ante el Consejo de Estado. Y es que es claro que la disposición acusada se refiere a estos recursos extraordinarios, y no al recurso ordinario de súplica, que procede en general en todas las instancias contra los autos interlocutorios proferidos por el ponente (CCA art. 183). Y la razón es muy simple. El aparte acusada trata de la misma manera el recurso de súplica y de revisión, con lo cual indica que se trata de una normatividad relativa a estos dos recursos extraordinarios, lo cual armoniza, además, con la regulación general de la conciliación prevista por el artículo 38 de la Ley 863

de 2003, que establece la conciliación únicamente para aquellos procesos en donde no se haya proferido sentencia definitiva en las instancias.

Ahora bien, los recursos de súplica y revisión son recursos extraordinarios, que suponen la existencia de una sentencia ejecutoriada. En el primer caso, el recurso procede frente a una sentencia ejecutoriada dictada por las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (CCA art. 194 y ss), mientras que el en segundo caso procede no sólo contra esas sentencias sino también contra aquellas que sean dictadas por los tribunales administrativos, en única o segunda instancia (CCA art. 185 y ss). En esas condiciones, bien podía la ley excluir la conciliación de los procesos que han alcanzado estos recursos extraordinarios, puesto que la existencia de una sentencia ejecutoriada supone razonablemente que ya no existe un asunto litigioso a ser conciliado sino un punto que ha sido definido por una sentencia ejecutoriada. Y es entonces correcto, por no infringir precepto constitucional alguno, que la ley excluya esos procesos de la posibilidad de conciliación, por lo que la Corte declarará la exequibilidad del aparte acusado.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “los procesos que se encuentren en recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo” contenida en el artículo 38 de la Ley 863 de 2003.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-1146 DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2004. (Expediente D-5220).

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE IGUALDAD-Configuración (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-1146 de 17 de noviembre de 2004, por cuanto el artículo 38 de la Ley 863 de 2003, fue declarado exequible en la Sentencia C-910 de 2004, en la cual se resolvió sobre una presunta violación al artículo 13 de la Constitución Política.

En este caso fue demandado el mismo artículo y, a pesar de haber sido estudiado en la sentencia aludida un cargo formulado contra el mismo por la misma causa, la Corte Constitucional decidió ahora pronunciarse de fondo como si no existiera la Sentencia C-910 de 2004, en la que expresamente se dijo que el artículo 38 de la Ley 863 de 2003 es constitucional, “por los cargos estudiados”, es decir, por no violar el derecho a la igualdad.

De tal manera que, conforme al artículo 243 de la Carta Política y con respecto a la presunta infracción del artículo 13 de la Carta, lo que debería haberse declarado era la existencia de cosa juzgada constitucional, lo que en esta oportunidad no se hizo por la Corte. Por ello salvo el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA

SENTENCIA C-1146 DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2004

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE IGUALDAD-Configuración (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5220

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”.

Demandante: Juan Carlos Jaramillo Díaz

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el respeto que me merecen las decisiones de la Corte Constitucional, expreso las razones por las cuales salvo el voto en relación con la sentencia C-1146 de 17 de noviembre de 2004. Considero que en este caso había operado el fenómeno de la cosa juzgada, pues en sentencia C-910 de 2004 ya la Corte se había pronunciado sobre la vulneración a la igualdad en relación con el Art. 38 de la Ley 863 de 2003, encontrándolo ajustado a la Constitución, vulneración a dicho principio que ahora nuevamente se invoca en el caso que dio lugar a la sentencia C-1146 de 2004.

Por lo tanto, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 243 de la Constitución y con respecto a la presunta vulneración del Art. 13 superior, lo procedente era declarar la existencia de la cosa juzgada, lo que no hizo la Corte en la sentencia de la que me aparto.

Fecha ut supra.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA A LA SENTENCIA C - 1146 DE 2004

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE IGUALDAD-Alcance (Salvamento parcial de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE IGUALDAD-Configuración (Salvamento parcial de voto)

REF.: EXPEDIENTE D- 5220

Magistrado Sustanciador:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el respeto acostumbrado, me permito consignar a continuación las razones del salvamento de voto en el asunto de la referencia, así:

La obligación de la Corte Constitucional es examinar la norma frente a toda la Constitución Política; cuando la Corte de manera expresa no examina la norma demandada frente a toda la Constitución, sino que la examina frente a un solo cargo; por ejemplo, el de la igualdad; debe examinarla respecto de todos los artículos de la Constitución que tengan relación con el tema de la igualdad. Debe así mismo, examinar todos los aspectos relacionados con el tema de la igualdad, aunque el demandante no lo pida expresamente; de modo que la decisión sobre un cargo de igualdad implica comparación de la norma demandada respecto de todos los artículos de la Constitución que se refieran al tema y de todos los aspectos o aristas que tenga el tema de la igualdad. La decisión de la Corte aunque no lo diga expresamente, clausura todo debate futuro sobre el mismo tema y sobre cualquier aspecto del mismo tema.

Lo haga o no y al referirse este fallo a una cosa juzgada relativa por el cargo de igualdad, configura cosa juzgada absoluta por este aspecto. Sobre el tema de la igualdad las comparaciones pueden ser infinitas, por lo que, de aceptarse entrar a un estudio de fondo, se abriría la puerta a que se planteen múltiples demandas respecto de la misma norma y por el mismo cargo.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Corte Constitucional. Sentencia C-1191 de 2001, Fundamento 63.

2 Sentencia C-910 de 2004, Consideración 2.4.

3 Ver, entre otras, las sentencias C-893 de 2001, C-1195 de 2001 y C-314 de 2002

4 Sentencia C-314 de 2002, Fundamento 5°.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-140 de 1995, C-927 de 2000 y C-314 de 2002.

6 Sentencia C-927 de 2000, Fundamento 4.

7 Sentencia C-1191 de 2001, Fundamento 62.