C-228-98

Sentencia C-228/98

De conformidad con el artículo 150 del Estatuto Supremo, el legislador goza de autonomía para determinar cuáles normas deben ser retiradas del ordenamiento positivo y cuáles deben permanecer. Por esta razón, la norma impugnada no viola la Constitución, pues simplemente se limita a señalar la derogación parcial de una ley.

CORTE CONSTITUCIONAL-No le corresponde determinar vigencia de normas/NORMA DEROGADA-Pronunciamiento de fondo/NORMA DEROGADA-No recobra vigencia por la mención

A la Corte Constitucional no le corresponde determinar si un precepto legal se encuentra vigente, salvo en aquellos casos en que sea éste el artículo demandado, pues el pronunciamiento en el juicio de constitucionalidad solamente recae sobre disposiciones que se encuentran vigentes o que estando derogadas aún continúan produciendo efectos. Así las cosas, la derogación o no del artículo 17 de la ley 126 de 1938 no inhibe a la Corte para resolver sobre la exequibilidad del aparte acusado del artículo 97 de la ley 143 de 1994, que como ya se expresó, se limita a derogar una ley en forma parcial. Si el artículo 17 de la ley 126 de 1938, se encontrara derogado, no puede recobrar nuevamente vigencia por la sola mención que de él se hace en el artículo 97 de la ley 143 de 1994, materia de impugnación, sino en virtud de otro precepto legal que lo reprodujera.

Referencia: Expediente D-1872

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97 (parcial) de la ley 143 de 1994.

Demandante: Carlos Germán Farfán Patiño y Libardo Cajamarca Castro.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

Ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Germán Farfán Patiño y Libardo Cajamarca Castro, presentan demanda contra el artículo 97 (parcial) de la ley 143 de 1994, por considerar que dicha disposición viola los artículos 4° inciso 1°, 294 y 363 de la Constitución.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

LEY 143 de 1994

…

“Artículo 97. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, las leyes 113 de 1928, 109 de 1936, 126 de 1938, con exclusión de los artículos 17 y 18 y el artículo 12 de la Ley 19 de 1990”.

El aparte subrayado es el demandado.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Los actores formulan los siguientes cargos contra el artículo 97 de la ley 143 de 1994:

– “El artículo 97 de la ley 143 de 1994, en cuanto derogó la ley 126 de 1938, con la exclusión del artículo 17 de la mencionada ley, la cual como hemos sostenido se encontraba derogada, viola el artículo 294 de nuestra Carta Política, al establecer una exención o prohibición en el pago del tributo municipal de industria y comercio, el cual se encuentra totalmente vigente en la ley 14 de 1983, subrogado por el Decreto 1333 de 1986 en cuanto determinó y reglamentó en su totalidad el mencionado tributo, incluyendo la generación y venta de energía, dentro de las actividades industriales o de servicios, bases gravables, sujeto pasivo y tarifas determinadas por los Concejos Municipales establecidos por la ley, con grave detrimento para los fiscos municipales, los cuales se ven afectados en planes y programas de desarrollo, que han sido flagrantemente transgredidos mediante la vigencia de una prohibición derogada.”

– El aparte acusado al dar efectos retroactivos a una disposición retirada del ordenamiento, infringe el artículo 363 del Estatuto Superior, que consagra el principio de irretroactividad de las leyes tributarias.

– Finalmente, señalan los actores que como existe una disposición constitucional que prohibe conceder exenciones y tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, el artículo 97 de la ley 143 de 1994, en lo acusado, también viola el artículo 4° de la Constitución, al exonerar o prohibir “el pago del tributo municipal de industria y comercio, en la generación y venta de energía, cuya actividad gravable se encontraba dentro de una norma vigente (decreto 1333 de 1986), como hecho generador de la carga tributaria del impuesto de industria y comercio, con sujeto pasivo y tarifas determinadas por la ley, cuando existía una norma que determinaba la obligatoriedad y pago del mismo, dentro de actividades industriales y comerciales y no podía ser desconocida, ni mucho menos derogada por la norma que se demanda….”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de los Ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público.

Los Ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, intervinieron por medio de apoderado, para defender la constitucionalidad de la disposición acusada. Como sus argumentos son similares, serán resumidos conjuntamente a continuación:

– El artículo 17 de la ley 126 de 1938 se encuentra derogado, en virtud del artículo 7° de la ley 56 de 1981 que permite que las entidades propietarias de obra para la generación eléctrica puedan ser gravadas con el impuesto de industria y comercio, y las canalizaciones primarias, a las que se refiere la primera norma citada, (modificada por la ley 99 de 1945) son obras públicas destinadas a la generación y transmisión eléctrica. Sin embargo, no es cierto que esta ley esté derogada por la Ley 14 de 1983, pues como bien lo afirmó la Corte Constitucional en sentencia C-486 del 2 de octubre de 1997, son dos disposiciones que al regular aspectos diferentes no se contraponen entre sí, ni la norma posterior deroga o subroga la anterior. En efecto, la ley 14 de 1983 regula de manera general el impuesto de industria y comercio que recae sobre las actividades industriales, comerciales y de servicio realizadas en cada jurisdicción municipal, mientras que el artículo 7° de la ley 56 de 1981, consagra una regla particular para el caso de propiedad de obras para actividades de generación eléctrica.

– En el estudio de la norma acusada es posible llegar a la misma conclusión que adoptó la Corte Constitucional, en la sentencia citada: “al establecer el legislador de 1981 en cabeza de las centrales generadoras de energía eléctrica, el pago del impuesto de industria y comercio por la generación y transmisión de energía que corresponde en forma facultativa al municipio como ente territorial cobrarlo y fijar su tarifa, no se está concediendo, exenciones, ni tratamientos preferenciales en relación con dichos tributos pues, se trata de una normatividad de carácter especial que regula el impuesto de industria y comercio que se cobra a las empresas generadoras de energía eléctrica, lo cual se ajusta en su integridad al ordenamiento superior”.

– En segundo lugar, es evidente que el legislador en el artículo 97 de la Ley 143 de 1994, no pretendió revivir normas que se encontraban derogadas; simplemente, decidió excluir del ordenamiento algunas disposiciones y mantener otras, en aras de garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico. Es entonces una norma que “no entraña creación alguna y, por tanto, no tiene la entidad de convertirse en formulación jurídica susceptible de cuestionamiento, salvo, tal vez, desde el punto de vista formal de su adopción”. Ello además es claro, porque la simple mención de una norma derogada no la revive, de acuerdo con lo consagrado por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación, rindió concepto solicitando a la Corte declarar constitucional la disposición demandada.

Señala, que “desde el momento en que entró a regir la ley 126 de 1938, las canalizaciones primarias han tenido un tratamiento preferencial por parte del legislador, y aún cuando en el artículo 7° de la ley 56 de 1981, se ordenó gravar con los impuestos municipales las obras públicas que se construyan para generar y transmitir energía eléctrica, tal disposición no cobijó a las canalizaciones primarias. Por ello, estas obras no han sido gravadas por los municipios, como erróneamente lo creen los demandantes.

En consecuencia, el legislador, al disponer mediante la norma objeto de examen que la prohibición contenida en el artículo 17 de la ley 126 de 1938 continúa vigente, no transgredió el artículo 294 de la Carta Política, pues en ejercicio de su facultad impositiva, ha reiterado el

tratamiento preferencial con el que se beneficia a las entidades que prestan servicios públicos, cuando realizan canalizaciones primarias, sin afectar los tributos que pertenecen a las entidades territoriales, como los establecidos en el artículo 7° de la Ley 56 de 1981″.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Esta Corporación es competente para resolver la presente demanda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución.

2. El problema que plantean los demandantes

De acuerdo con la demanda, se solicita a la Corte resolver si el aparte demandado del artículo 97 de la ley 143 de 1994 concede efectos retroactivos a una disposición de carácter tributario, retirada con anterioridad del ordenamiento, específicamente el artículo 17 de la ley 126 de 1938 y, si en ésta se consagra una exención tributaria en perjuicio de las entidades territoriales. Sin embargo, estos puntos no serán objeto de análisis pues los cargos mencionados no son predicables del precepto que aquí se acusa.

En efecto, en la disposición materia de impugnación, el legislador decidió derogar la ley 126 de 1938, salvo el artículo 17, entonces es esta facultad y no otra la que debe ser objeto de estudio por parte de la Corporación. Por consiguiente, si los actores consideran que el contenido de la norma que el legislador ha dejado vigente viola algunos preceptos del Estatuto Superior, han debido demandarla, pero como no lo hicieron, la Corte no puede pronunciarse sobre ella.

3. Facultad del legislador para derogar la legislación preexistente y la incompetencia de la Corte para determinar si el artículo 17 de la ley 26 de 1938 se encuentra vigente

El artículo 97 de la ley 143 de 1994, prescribe: “La presente Ley (…) deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial las Leyes (…) 126 de 1938, con exclusión de los artículos 17 (…)”, siendo el aparte subrayado el acusado. Al confrontar este mandato legal con la Constitución, advierte la Corte que se ajusta a sus disposiciones, por las razones que en seguida se exponen.

En primer lugar, es pertinente anotar que el precepto demandado se limita a derogar expresamente una ley, en forma parcial, lo que constituye el ejercicio legítimo de una atribución propia del Congreso de la República que, en principio, no comporta reproche alguno de constitucionalidad, pues de acuerdo con el artículo 150 de la Carta: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1°) Interpretar, reformar y derogar las leyes.” (Destaca la Corte)

“La derogación de una norma jurídica por parte de quien goza de la facultad constitucional para el efecto -en este caso el Congreso de la República- no es sino el ejercicio normal de una atribución y, por tanto, mal puede entenderse que con el acto respectivo se vulnere la Constitución Política……. No puede olvidarse que el titular de la función legislativa es el Congreso (artículo 150 C.P.) y que, en cuanto cumpla los requisitos de forma establecidos en la Constitución y en su propia Ley Orgánica, bien puede ejercitarla cuando lo estime

conveniente. En lo que atañe a la derogación de preceptos legales, le es posible disponerla respecto de cualquier ordenamiento legal vigente, de manera total o parcial." 1

En cuanto a la derogación de disposiciones de carácter tributario ha sostenido la Corte:

"Si un principio jurídico universal consiste en que las cosas se deshacen como se hacen, debe preservarse en el orden tributario el de que quien crea los gravámenes es el llamado a introducir los cambios y adaptaciones que requiera el sistema tributario. De allí que, en tiempo de paz, sea al Congreso al que corresponda legislar en materia tributaria, con toda la amplitud que se atribuye a tal concepto, mediante la creación, modificación, disminución, aumento y eliminación de impuestos, tasas y contribuciones, bien que éstas sean fiscales o parafiscales; la determinación de los sujetos activos y pasivos; la definición de los hechos y bases gravables y las tarifas correspondientes."2

Sobre la oportunidad de la función derogatoria también se ha pronunciado la Corte, entre otras, en la sentencia C-529 de 1994, cuyos apartes pertinentes se transcriben a continuación:

"Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico.

Estamos, pues, frente a una facultad que no es posible desligar de la función legislativa por cuanto es connatural a ella, toda vez que el legislador está llamado a plasmar, en el Derecho que crea, las fórmulas integrales de aquello que, según su apreciación, mejor conviene a los intereses de la comunidad. Por ello no es extraño que estime indispensable sustituir, total o parcialmente, el régimen jurídico por él mismo establecido, con el objeto de adecuar los nuevos preceptos a los postulados que inspiran su actividad."3

En síntesis, de conformidad con el artículo 150 del Estatuto Supremo, el legislador goza de autonomía para determinar cuáles normas deben ser retiradas del ordenamiento positivo y cuáles deben permanecer. Por esta razón, la norma impugnada no viola la Constitución, pues simplemente se limita a señalar la derogación parcial de una ley, concretamente de la No. 126 de 1938.

En segundo lugar, es oportuno señalar que a la Corte Constitucional no le corresponde determinar si un precepto legal se encuentra vigente, salvo en aquellos casos en que sea éste el artículo demandado, pues como tantas veces se ha reiterado, el pronunciamiento en el juicio de constitucionalidad solamente recae sobre disposiciones que se encuentran vigentes o que estando derogadas aún continúan produciendo efectos.

Así las cosas, la derogación o no del artículo 17 de la ley 126 de 1938 no inhibe a la Corte para resolver sobre la exequibilidad del aparte acusado del artículo 97 de la ley 143 de 1994,

que como ya se expresó, se limita a derogar una ley en forma parcial.

En otras palabras, si la disposición referida en el artículo acusado está vigente la situación no cambia, pues ésta debe continuar produciendo efectos hasta el momento en que sea retirada del ordenamiento positivo por voluntad del legislador o por que ha sido declarada inexequible. Si por el contrario, la norma estuviera derogada, tampoco se modificaría la situación porque para que una norma legal reviva, es necesario que se encuentre reproducida en otra ley, tal como lo ordena el artículo 14 de la ley 153 de 1887, que reza:

"Una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobra su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva. "

Quiere ello significar que si el artículo 17 de la ley 126 de 1938, se encontrara derogado, no puede recobrar nuevamente vigencia por la sola mención que de él se hace en el artículo 97 de la ley 143 de 1994, materia de impugnación, sino en virtud de otro precepto legal que lo reprodujera.

I. DECISION

Con fundamento en lo anterior, la Corte declarará exequible la frase que dice: "...126 de 1938, con exclusión de los artículos 17...." contenida en el artículo 97 de la ley 143 de 1994, materia de acusación.

En razón de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 97 de la ley 143 de 1994.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 1995. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-529 de 1994. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.