

INTERPRETACION AUTENTICA-Finalidad

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que cuando el legislador decide interpretar con autoridad el contenido de otras disposiciones legales -operación que doctrinalmente se reconoce como interpretación auténtica- busca darle certeza al derecho y seguridad jurídica a las personas.

LEY INTERPRETATIVA-Alcance

Mediante una ley interpretativa el legislador fija el sentido de una norma jurídica, razón por la cual se hace necesario no sólo identificar con precisión la norma que es objeto de interpretación sino respetar el marco material al que dicha disposición se refiere, pues de lo que se trata es de señalar entre diferentes posibilidades hermenéuticas, aquella que refleja el significado que el legislador quería darle a la norma previamente expedida por él mismo.

INTERPRETACION AUTENTICA-Sujeción a la Constitución y contenido de la ley que se interpreta

LEY INTERPRETATIVA-Requisitos

Una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material. Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquélla pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada.

LEY INTERPRETATIVA-Materias reguladas que no tienen este carácter

La norma que se autodenomina interpretativa no tiene esta naturaleza cuando regula

materias que a pesar de guardar una relación temática con las normas interpretadas no fija el sentido de un precepto concreto sino que crea una nueva disposición del régimen que se dice estar interpretando; o bien porque, aunque se puede constatar una relación próxima entre el objeto de la norma interpretada y el de la norma interpretativa, se agregan nuevos elementos a la normatividad correspondiente que desbordan su ámbito original.

LEY INTERPRETATIVA-Inconstitucionalidad por ampliación de alcance a nuevos eventos/LEY INTERPRETATIVA-Inconstitucionalidad por ampliación a contenidos no comprendidos

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Elementos a los que se extiende prohibición de cobro

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Creación de prohibición al cobro que recae sobre actividades diferentes a norma interpretada

LEY INTERPRETATIVA-Inconstitucionalidad por recaer en actividades diferentes a las contempladas originalmente/LEY INTERPRETATIVA-Incidencia en recursos no referidos en norma interpretada/LEY INTERPRETATIVA-Afectación a sujetos diferentes

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-No sujeción de funciones administrativas de actividades desarrolladas por la Nación y establecimientos

LEY INTERPRETATIVA-Falta de señalamiento de norma concreta que se interpreta

La exigencia de razonabilidad mínima dentro del proceso legislativo es un principio al que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha hecho referencia mediante se garantiza, entre otras cosas, que en la expedición de una ley se cumplan con todos los debates señalados en las Constitución; se permita la libre deliberación por parte de todos los congresistas y las decisiones tomadas versen sobre materias plenamente conocidas por todos los integrantes de la corporación respectiva.

LEY INTERPRETATIVA-Finalidad/LEY INTERPRETATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Creación de disposición autónoma con contenido diverso

La finalidad de las leyes interpretativas es otorgar claridad a normas legales oscuras o que presentan diferentes posibilidades de aplicación, no ampliar o restringir su campo de aplicación, pues sin desconocer la utilidad y conveniencia que la norma cuestionada pueda

reportar en el diseño del sistema tributario, en este caso crea una disposición autónoma con contenido diverso.

UNIDAD NORMATIVA-Integración

UNIDAD NORMATIVA EN LEY INTERPRETATIVA-Alcance

LEY INTERPRETATIVA-alcance de la inexecutableidad

Este Tribunal ha aceptado que la declaración de inexecutableidad de una norma que dice interpretar con autoridad otra no afecta necesariamente la totalidad del precepto objeto del juicio de constitucionalidad siempre y cuando sea posible separar los sentidos normativos que conforman tal disposición. Sin embargo, la separabilidad de los preceptos contenidos en una norma cuyo rango interpretativo se declara contraria al Ordenamiento Superior depende de la autonomía normativa de la parte de la disposición que no se declara inconstitucional, la cual, necesariamente debe tener un sentido propio que permita establecer sus efectos en el ordenamiento jurídico.

PRINCIPIO DE SEPARABILIDAD EN NORMA INEXECUIBLE-Alcance/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO EN INTEGRACION NORMATIVA O SEPARABILIDAD DE CONTENIDO NORMATIVO-Preferencia

Para determinar si se puede aplicar el principio de separabilidad es necesario identificar el grado de conexidad existente entre el aparte que se declara inexecutable y el que quedaría en pie. Ello se realiza a partir del análisis de la vinculación tanto material como funcional entre los contenidos de la norma. De esta forma, la separabilidad no procederá cuando el sentido gramatical y lógico de la norma estudiada dependa ineludiblemente del precepto que se declara inexecutable ni cuando, a pesar de que cada disposición pueda entenderse aisladamente, su función dentro del sistema regulativo del que hace parte depende inescindiblemente de otra norma contraria a la Constitución. No obstante, el análisis del grado de conexidad entre la norma inexecutable y las demás relacionadas con ella ha de estar inspirado por el principio de conservación del derecho mediante el cual la Corte respeta las decisiones legislativas adoptadas por el Congreso de la República como expresión de una voluntad democráticamente formada y expresada. Por lo tanto, cuando sea posible respetar la voluntad del legislador plasmada en normas jurídicas sin sacrificio alguno para la

salvaguada de la Constitución, entre la opción de hacer la integración normativa o reconocer la separabilidad de dos o más contenidos normativos, se ha de preferir la segunda alternativa.

LEY INTERPRETATIVA-Inexequibilidad de totalidad de artículo demandado

LEY INTERPRETATIVA-Efectos en el tiempo de inexequibilidad

La respuesta a este interrogante está determinada nuevamente por las circunstancias concretas del caso, que, en esta oportunidad, al considerar la finalidad específica de las disposiciones acusadas y la necesidad de proteger el principio de confianza legítima que rige las relaciones entre la administración y los administrados determinan que la decisión adoptada en esta providencia produzca efectos profuturo.

LEY INTERPRETATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Efectos en el tiempo de inexequibilidad

Los efectos fiscales, respecto de períodos pasados, que pueden seguirse de la declaratoria de inexequibilidad de la naturaleza interpretativa de los artículos de la Ley 633 de 2000 no deben ser asumidos por los contribuyentes. Otorgarle efectos retroactivos a la declaración de inexequibilidad de las expresiones que referían la naturaleza interpretativa de los artículos acusados afectaría gravemente otros derechos y principios constitucionales. Quien se encontrara en algunas de las hipótesis señaladas por los artículos acusados tendría, por gracia de los efectos retroactivos de la decisión de la Corte, derecho a pedir el reembolso de lo pagado, circunstancia que no sólo ha sido ordenada por la Corte en casos excepcionales de perjuicio al contribuyente surgidas de manera sorpresiva, desconociendo situaciones consolidadas, sino que se convertiría en una abierta intromisión aún más gravosa en la autonomía de los municipios, pues se tendría que ordenar el reintegro de una serie de sumas que entraron a formar parte de los fiscos locales como resultado de una norma nacional que se presumía constitucional. Todos aquellos que dejaron de pagar el impuesto amparados por la existencia de una prohibición contenida en una norma interpretativa que es declarada inexequible, tendrían que cancelar las sumas que dejaron de pagar, con las consecuencias que ello tendría en los montos de los recursos disponibles para la prestación de los servicios de salud, de educación y de las funciones administrativas desarrolladas por ciertas entidades

nacionales del Estado, que se verían necesariamente disminuidos por la imposición retroactiva del impuesto de industria y comercio. Ello, a su turno, incide en la prestación de servicios mediante los cuales se propende el goce efectivo de derechos constitucionales.

Referencia: expediente D-3706

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 93, parcial, y 121, parcial, de la Ley 633 de 2000 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los Fondos Obligatorios para la Vivienda de Interés Social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”

Actora:

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Adelaida Salazar Noreña presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 93, parcial, y 121, parcial, de la Ley 633 de 2000 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los Fondos Obligatorios para la Vivienda de Interés Social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las disposiciones objeto de la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 44.275 del 29 de diciembre de 2000, es el siguiente:

“Ley 633 de 2000

(diciembre 29)

“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los Fondos Obligatorios para la Vivienda de Interés Social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 93. Interpretase con autoridad el texto del literal d) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, en el sentido que se entiende incorporada en dicha norma la prohibición de gravar con el impuesto de industria y comercio las actividades de apoyo, fomento y promoción de la educación pública, que cumplen los Organismos del Estado en desarrollo de su objeto social, dentro de los fines del artículo 67 de la Constitución Política y los recursos de las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social, en el porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- destinado obligatoriamente a la prestación de los servicios de salud, los ingresos provenientes de las cotizaciones y los ingresos destinados al pago de las prestaciones económicas, conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política.

Artículo 121. Interpretase con autoridad que las actividades desarrolladas conforme a la Ley, por la Nación, sus establecimientos públicos, Superintendencias y Unidades Administrativas especiales del orden nacional, tienen el carácter de funciones administrativas, no sujetas ellas, ni sus ingresos, al impuesto de industria y comercio.

Se subrayan los apartes demandados.

III. LA DEMANDA

Los artículos demandados de la Ley 633 de 2000 “violan abiertamente la intención de la norma constitucional en sus artículos 287, numeral 3, y 294” por las razones que a continuación se resumen:

1. No existe justificación objetiva y suficiente para que la ley intervenga en el derecho que les asiste a los municipios de administrar sus recursos propios, elemento que hace parte del reducto mínimo de autonomía territorial que debe respetar la ley. En el presente caso, resulta evidente la violación al principio de autonomía que la Constitución le reconoce a las entidades territoriales, “pues no está en discusión el origen endógeno del impuesto de industria y comercio” y, en ese orden de ideas, “la frontera denominada como el marco de la Constitución y la ley que define el artículo 287 de la misma Constitución, está necesariamente ligada a la naturaleza del ingreso que se afecte, conservando en todo caso las circunstancias excepcionales que permiten la injerencia del legislador y que deben entenderse como extremas y evidentes”¹.

2. En el caso concreto de las disposiciones demandadas “cuando el artículo 93 establece que se entiende incorporada en dicha norma la prohibición de gravar con el impuesto de industria y comercio las actividades de...’ indiscutiblemente se está violando el precepto constitucional de autonomía”². Igual ocurre con “el artículo 121 demandado por consagrar ‘...que las actividades desarrolladas conforme a la Ley, por la Nación, sus establecimientos públicos, Superintendencia y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, tienen el carácter de funciones administrativas, no sujetas a ellas, ni sus ingresos al impuesto de industria y comercio...’”³. Por esta vía, “estamos frente a una imposición legal que pretende ordenar el no cobro de los tributos que son de propiedad del municipio, atropellando, así, el derecho que les asiste por mandato constitucional” y desconociendo la prohibición existente respecto de la concesión “de exenciones y tratamientos especiales sobre aquellos tributos que se consideran propios de los municipios con el fin de asegurar su patrimonio”⁴.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las ciudadanas María Magdalena Botía de Botía y Marleni Barrios Salcedo, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitan a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas demandadas, por las razones que a continuación se resumen.

1.1. “Es innegable que el artículo 93 de la Ley 633 de 2000 tiene que ver con asuntos de competencia del Gobierno Nacional como lo son el fomento de la educación pública y la salud; de allí que, con su expedición, no se invadió la órbita de competencia de las entidades territoriales ni el Congreso se extralimitó en sus funciones y las limitaciones al régimen tributario precisadas en las normas demandadas se enmarcaron dentro de sus competencias generales de señalar los lineamientos generales dentro de los cuales pueden ejercer las competencias tributarias las entidades territoriales, y son razonables y proporcionadas”⁵. Además, “la interpretación con autoridad que realiza el legislador en el artículo 93 de la Ley 633 de 2000, respecto de los recursos del Sistema General de Seguridad Social, atiende la destinación específica que el artículo 48 de la Constitución Política le otorga a los recursos de la seguridad social”⁶.

1.2. “En cuanto al contenido del artículo 121 demandado, tampoco es de la competencia de las entidades territoriales determinar el carácter de las actividades que desarrollan la Nación, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, luego con la misma, tampoco se vulnera la autonomía territorial. Nótese que únicamente se refirió a los organismos que cumplen funciones administrativas y no mencionó a las empresas industriales y comerciales del Estado ni a las sociedades de economía mixta”⁷.

2. Intervención de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales

La ciudadana Amparo Merizalde de Martínez, quien obra en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, considera que las normas acusadas no vulneran la Constitución Política y, por lo tanto, solicita a esta Corporación declarar su exequibilidad. Este es el argumento en el que funda su solicitud:

“No es válido el argumento del demandante, al indicar, que el legislativo creó exenciones para la Nación, los establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, cuando existen disposiciones que determinan y reiteran la prohibición a los Departamentos y

Municipios de gravar con impuestos las actividades exoneradas de los mismos, como son las actividades administrativas que realizan los mismos”8. Así, “la disposición que creó el impuesto de industria y comercio no ha sido modificada, ni tampoco ha incluido como hecho generador del mismo, las actividades administrativas realizadas por las entidades de la Nación y otros establecimientos del orden nacional”9.

3. Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral

El ciudadano Oscar Emilio Guerra Morales, en representación de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, intervino en el presente proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en la siguiente consideración:

“Es indudable que si las cotizaciones recaudadas por las Entidades Promotoras de Salud, públicas y privadas, pertenecen al Sistema General del Seguridad Social en Salud, dichos recursos ostentan la naturaleza de “parafiscales” y, en consecuencia, dado su carácter de recursos públicos que tienen destinación específica, están destinados exclusivamente a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa, en este caso, a la función de la seguridad social. Por consiguiente, no es admisible que los mismos recursos sean afectados por tributos de orden local, ni nacional de índole alguna”10.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Actuando dentro del término procesal previsto, el señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2707 del 31 de octubre de 2001, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos.

1. “El legislador es el llamado a determinar el hecho generador de los tributos incluidos los de carácter municipal, como el que nos ocupa, y si éste considera que las actividades que apoyan, fomentan o promocionan la educación pública o la salud no deben ser gravadas con el impuesto de industria y comercio, ello no comporta una intromisión en la autonomía que la Carta Política le reconoce a las entidades territoriales para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, puesto que dicha autonomía se circunscribe a la facultad que la ley, las ordenanzas y los acuerdos les conceden a las autoridades de las entidades territoriales para fijar las tarifas de las tasas y las contribuciones, salvo cuando se trata de una ley de autorizaciones que al menos contenga los límites dentro de los cuales la

ordenanza o el acuerdo ha de fijar los elementos del tributo; pero como en el impuesto de industria y comercio el legislador, en la Ley 14 de 1983, precisó el hecho gravable del tributo, los órganos de representación popular de las entidades territoriales no se encuentran habilitados para fijar aspectos que tengan que ver con este elemento del impuesto de industria y comercio, como lo pretende la actora, pues de ser así, se trasgrediría la igualdad, ya que se daría el caso de que en unas entidades territoriales se gravarían unas actividades y en otras entidades se gravarían actividades distintas”¹¹.

2. Por otra parte “no se puede olvidar la especial protección a la prestación de los servicios de salud y educación que la Carta consagra en los artículos 49 y 67”¹².

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Sobre las normas objeto de la demanda. Problema jurídico a resolver

El objeto de la demanda presentada por la actora está constituido por los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000. Se trata de dos disposiciones en las que el legislador decide interpretar con autoridad el contenido de algunos preceptos que hacen parte de la Ley 14 de 1983 (“Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”) extendiendo la prohibición existente de grabar con el impuesto de industria y comercio a los establecimientos educativos y a los hospitales adscritos o vinculados al sistema de salud (artículo 39 de la Ley 14 de 1983 – que corresponde al artículo 259 del decreto 1333 de 1986-), a otras entidades y rentas de dichos sectores. Igualmente, se señala la naturaleza de funciones administrativas de las actividades que, conforme a la ley, son desarrolladas por la Nación, sus Establecimientos Públicos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, quedando, por tanto, no sujetas al aludido gravamen de Industria y Comercio.

3. De la naturaleza de las disposiciones demandadas

El primer asunto al que debe hacer referencia la Corte Constitucional guarda relación, entonces, con la naturaleza de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000, pues ésta es una materia esencialmente ligada a los apartes impugnados por la actora en su demanda. Por esta razón, se procederá a (i.) precisar los elementos que identifican la el contenido de una norma interpretativa para, posteriormente, (ii.) apreciar si las disposiciones impugnadas son de tal naturaleza y, (iii.) conformar la unidad de materia que se precisa en esta oportunidad.

3.1. Sobre el contenido de una norma interpretativa

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que cuando el legislador decide interpretar con autoridad el contenido de otras disposiciones legales -operación que doctrinalmente se reconoce como interpretación auténtica- busca darle certeza al derecho y seguridad jurídica a las personas. Se ha afirmado entonces:

“En oportunidades el legislador en el marco de sus competencias legislativas, expide normas que, por su carácter posterior, se aplican de preferencia, modifican, derogan o interpretan normas anteriores. En este último trabajo legislativo se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por aquel, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta. De este modo se respeta el sustrato de estabilidad propio de la soberanía que expresa el ejercicio de las funciones del órgano legislativo” 13.

Así, mediante una ley interpretativa el legislador fija el sentido de una norma jurídica, razón por la cual se hace necesario no sólo identificar con precisión la norma que es objeto de interpretación sino respetar el marco material al que dicha disposición se refiere, pues de lo que se trata es de señalar entre diferentes posibilidades hermenéuticas, aquella que refleja el significado que el legislador quería darle a la norma previamente expedida por él mismo.

En palabras ya expresadas por la Corte:

“{A}dviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior”¹⁴.

A lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha agregado que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que “los límites de ésta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada”¹⁵.

De esta manera, una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material. Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquélla pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada.

En este orden de ideas, la norma que se autodenomina interpretativa no tiene esta naturaleza cuando regula materias que a pesar de guardar una relación temática con las normas interpretadas no fija el sentido de un precepto concreto sino que crea una nueva

disposición del régimen que se dice estar interpretando (sentencia C-270 de 199316); o bien porque, aunque se puede constatar una relación próxima entre el objeto de la norma interpretada y el de la norma interpretativa, se agregan nuevos elementos a la normatividad correspondiente que desbordan su ámbito original (v.g. Sentencia C-877 de 200017). Con base en estas consideraciones se entrará a establecer si los artículos demandados son normas interpretativas.

3.2. Sobre el artículo 93 de la Ley 633 de 2000

Dice la norma demandada:

Artículo 93. Interpretase con autoridad el texto del literal d) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, en el sentido que se entiende incorporada en dicha norma la prohibición de gravar con el impuesto de industria y comercio las actividades de apoyo, fomento y promoción de la educación pública, que cumplen los Organismos del Estado en desarrollo de su objeto social, dentro de los fines del artículo 67 de la Constitución Política y los recursos de las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social, en el porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- destinado obligatoriamente a la prestación de los servicios de salud, los ingresos provenientes de las cotizaciones y los ingresos destinados al pago de las prestaciones económicas, conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política.

A su turno, la norma que se refiere como interpretada dice:

1. (...).

2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904; además, subsisten para los departamentos y municipios las siguientes prohibiciones:

(...)

“d) La de gravar con el impuesto de industria y comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los

hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud;”.

El artículo 93 demandado, como bien lo señalan algunos de los intervinientes, se encarga de armonizar el contenido de una prohibición tributaria ya existente que impedía el cobro del impuesto de industria y comercio respecto de las actividades desarrolladas por “los establecimientos educativos públicos” y “los hospitales adscritos y vinculados al sistema nacional de salud”, a las nuevas realidades normativas existentes a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y de las leyes y decretos que desarrollan tanto el servicio nacional de educación como el sistema nacional de seguridad social en materia de salud (artículos 48, 49 y 67 C.P.). Dichas regulaciones, entre otras cosas, identifican el tipo de actividades que materializan la garantía de los derechos a la educación y a la salud, los sujetos llamados a cumplirlas y la naturaleza de los ingresos que se reciben como contraprestación a los servicios brindados.

A pesar de que dicho precepto señala con claridad el texto legal que es objeto de interpretación (el literal d. del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983) y la manera como la prohibición allí contenida al escenario normativo actual en el sector educativo y de la salud (incluyendo otro tipo de actividades e ingresos a los que tampoco se les aplica el impuesto de industria y comercio), la labor desarrollada por el legislador no se limita a precisar el contenido de una disposición jurídica sino que amplía sus alcances a nuevos eventos. Por ello, a pesar de que se trata de una norma que guarda una relación material próxima con los asuntos regulados por el precepto que dice interpretarse, agrega contenidos no comprendidos dentro del ámbito de la norma anterior, de manera tal, que se convierte en una nueva disposición que no cumple con las características de una norma interpretativa.

En efecto, “las actividades de apoyo, fomento y promoción de la educación pública, que cumplen los Organismos del Estado en desarrollo de su objeto social, dentro de los fines del artículo 67 de la Constitución Política, los recursos de las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social, en el porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- destinado obligatoriamente a la prestación de los servicios de salud, los ingresos provenientes de las cotizaciones y los ingresos destinados al pago de las prestaciones económicas, conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política”, que son los elementos a los que ahora se extiende la prohibición de cobrar el impuesto de industria y comercio, no se agotan en las labores que cumplen los “establecimientos públicos

educativos” y los “hospitales adscritos y vinculados al sistema nacional de salud” (como lo establece el literal d. del artículo 39 de la Ley 14 de 1983).

De este modo, el artículo 93 crea una prohibición al cobro del impuesto de industria y comercio que recae sobre actividades diferentes a las contempladas originalmente en la norma que supuestamente se interpreta, esto es, las actividades de apoyo fomento y promoción que cumplen los organismos del Estado (y no sólo los establecimientos públicos educativos); incide en recursos a los que no se refería la norma interpretada (como los recursos de las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social, en el porcentaje de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- destinado obligatoriamente a la prestación de los servicios de salud, los ingresos provenientes de las cotizaciones y los ingresos destinados al pago de las prestaciones económicas); y afecta a sujetos diferentes a los que inicialmente cobijaba las prohibiciones del artículo 39, numeral 2, literal d. de la Ley 14 de 1983 (los organismos del Estado que prestan el servicio de educación y las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social). En este orden de ideas, hay una diferencia sustancial entre la norma interpretada y la interpretativa, puesto que mientras el eje normativo que identifica a la primera giraba alrededor de la definición de sujetos específicos, el artículo 93 de la Ley 633 de 2000 incluye dentro del campo de cobertura de tal prohibición a actividades y recursos que tampoco serán gravados por dicho concepto y adiciona nuevos sujetos obligados a pagar el gravamen.

Por estas razones, la definición de la naturaleza interpretativa del artículo 93 de la Ley 633 de 2000 es inexecutable, pues cuando el legislador desconoce los requisitos que ha de cumplir una disposición que dice interpretar con autoridad otro precepto legal vulnera el contenido del artículo 150, numeral 1, mediante el cual se le encomienda al Congreso hacer las leyes y, a través de ellas, interpretar otras disposiciones legales.

3.3. Sobre el artículo 121 de la Ley 633 de 2000

Dice el precepto acusado:

Artículo 121. Interpretase con autoridad que las actividades desarrolladas conforme a la Ley, por la Nación, sus establecimientos públicos, Superintendencias y Unidades Administrativas especiales del orden nacional, tienen el carácter de funciones administrativas, no sujetas ellas, ni sus ingresos, al impuesto de industria y comercio.

Esta es una disposición animada por la necesidad “de una reforma tributaria de largo plazo, que simplifique el sistema y contribuya a equilibrar las finanzas públicas”¹⁸, lo cual hace preciso “eliminar los tratamientos preferenciales otorgados durante mucho tiempo a ciertas regiones, sectores económicos y actividades específicas; generalizar la cobertura de las bases gravables; y redistribuir la carga tributaria”¹⁹.

Sin embargo, el artículo 121 de la Ley 633 de 2000 se formula como una interpretación auténtica por parte del legislador que, tal y como se constata de la simple transcripción de la norma, no cumple con la primera de las características que se predica de una norma interpretativa -en los términos ya aludidos -, esto es, el señalamiento de la norma concreta que se interpreta. Así, los términos en los que el legislador intenta interpretar con autoridad la naturaleza de las actividades que desarrolla la Nación, los establecimientos públicos, las superintendencias y las unidades administrativas especiales del nivel nacional no aluden a ninguna disposición específica sino a una expresión genérica (“conforme a la ley”) que está contenida en múltiples disposiciones.

Esta primera falencia hace imposible verificar si el artículo 121 demandado cumple con los demás requisitos para que una norma tenga la naturaleza y los efectos de las leyes interpretativas. No es posible determinar, entonces, si el significado de dicho artículo se encuentra comprendido dentro del ámbito de una norma anterior, ni si éste agrega elementos nuevos al régimen preestablecido.

Lo que está en juego en eventos como éste es el cumplimiento del principio de racionalidad mínima en el que debe fundarse el proceso de expedición de una ley. La exigencia de racionalidad mínima dentro del proceso legislativo es un principio al que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha hecho referencia en múltiples oportunidades mediante se garantiza, entre otras cosas, que en la expedición de una ley se cumplan con todos los debates señalados en las Constitución (v.g. Sentencia C-222 de 1997); se permita la libre deliberación por parte de todos los congresistas (v.g. Sentencia C-031 de 1993) y las decisiones tomadas versen sobre materias plenamente conocidas por todos los integrantes de la corporación respectiva (v.g. Sentencia C-760 de 2001). En el presente caso, era necesaria la referencia a las normas específicas que son objeto de interpretación, requisito

que guardaba relación, por lo menos, con la identificación de las disposiciones que definen las actividades sobre las que recae el impuesto de industria y comercio (artículos 34, 35 y 36 de la Ley 14 de 1983). De este modo, si el Congreso decide hacer uso de la facultad de interpretación legal que le otorga la Constitución (numeral 1 del artículo 150 C.P.) debe tener pleno conocimiento de los efectos que su decisión produce respecto de las normas que interpreta. Esto resulta aún más necesario cuando se trata de la interpretación, no del sentido normativo de una disposición determinada, sino tan sólo de uno de los elementos que definen la aplicación de un sistema general de regulación en este caso del tipo de hechos gravables. Sólo de esa manera se precisan las consecuencias de la decisión tomada por el legislador y se define el campo de aplicación de las mismas por parte de todos los operadores jurídicos, evitando la expedición de normas que, antes que esclarecer el contenido de otras que se juzgan imprecisas, presentan nuevas dificultades interpretativas por la falta de especificidad con la que refieren su objeto.

Sin embargo, cabe preguntarse si el artículo 121 es una norma que interpreta el objeto del impuesto de industria y comercio y no un artículo específico del régimen de dicho tributo. En otras palabras, si lo que hace la norma en cuestión es definir actividades que por ser administrativas no están incluidas dentro del objeto de todo el régimen de un impuesto que grava las actividades industriales y comerciales. Tal conclusión no es de recibo, pues, en este evento, no se está proponiendo ninguna interpretación del objeto sobre el que recae el impuesto de industria y comercio sino que está creando una nueva prohibición no contemplada en los artículos 34, 35 y 36 de la Ley 14 de 1983 y, por esta vía se agrega un nuevo elemento al régimen anterior lo cual destruye la naturaleza interpretativa de tal disposición. La finalidad de las leyes interpretativas es otorgar claridad a normas legales oscuras o que presentan diferentes posibilidades de aplicación, no ampliar o restringir su campo de aplicación, pues sin desconocer la utilidad y conveniencia que la norma cuestionada pueda reportar en el diseño del sistema tributario, en este caso crea una disposición autónoma con contenido diverso.

1. Sobre la conformación de la unidad normativa

Ahora bien, aunque en la demanda presentada por la actora las expresiones que definen la

naturaleza interpretativa de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 no fueron expresamente acusadas, se hace indispensable conformar unidad normativa entre las expresiones impugnadas y aquéllas otras en las que se dice interpretar con autoridad ciertos preceptos jurídicos. La integración normativa facilita ejercer un control integral de constitucionalidad de las disposiciones atacadas, pues tanto el análisis jurídico como los efectos de la decisión que tome la Corte respecto del cargo central formulado dependen tanto del contenido material al que se refieren dichas disposiciones, como de su propia naturaleza.

Por ejemplo, el actor cuestiona la expresión “se entiende incorporada a dicha norma (...)” contenida en el artículo 93 demandado, la cual sintetiza el efecto jurídico de una norma interpretativa, v.g., el efecto de integrarse a la norma interpretada como si siempre hubiera formado parte de ella. Este efecto es la consecuencia de la primera parte de la disposición mediante la cual el artículo atacado se autodefine como norma de naturaleza interpretativa.

3.5. De la inseparabilidad del contenido normativo de las disposiciones acusadas

La constatación de la inconstitucionalidad de la naturaleza interpretativa de las disposiciones acusadas plantea un problema adicional relativo al alcance de la declaración de inexecutable de los apartes de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 que se refieren a esta materia. En efecto, este Tribunal ya ha aceptado que la declaración de inexecutable de una norma que dice interpretar con autoridad otra no afecta necesariamente la totalidad del precepto objeto del juicio de constitucionalidad siempre y cuando sea posible separar los sentidos normativos que conforman tal disposición²¹. Sin embargo, la separabilidad de los preceptos contenidos en una norma cuyo rango interpretativo se declara contraria al Ordenamiento Superior depende de la autonomía normativa de la parte de la disposición que no se declara inconstitucional, la cual, necesariamente debe tener un sentido propio que permita establecer sus efectos en el ordenamiento jurídico.

Por eso, para determinar si se puede aplicar el principio de separabilidad es necesario identificar el grado de conexidad existente entre el aparte que se declara inexecutable – en este caso el referente a la interpretación auténtica – y el que quedaría en pie, en este caso lo atinente al impuesto mismo. Ello se realiza a partir del análisis de la vinculación tanto

material como funcional entre los contenidos de la norma. De esta forma, la separabilidad no procederá cuando el sentido gramatical y lógico de la norma estudiada dependa ineludiblemente del precepto que se declara inexecutable ni cuando, a pesar de que cada disposición pueda entenderse aisladamente, su función dentro del sistema regulativo del que hace parte depende inescindiblemente de otra norma contraria a la Constitución²².

No obstante, el análisis del grado de conexidad entre la norma inexecutable y las demás relacionadas con ella ha de estar inspirado por el principio de conservación del derecho mediante el cual la Corte respeta las decisiones legislativas adoptadas por el Congreso de la República como expresión de una voluntad democráticamente formada y expresada. Por lo tanto, cuando sea posible respetar la voluntad del legislador plasmada en normas jurídicas sin sacrificio alguno para la salvaguarda de la Constitución, entre la opción de hacer la integración normativa o reconocer la separabilidad de dos o más contenidos normativos, se ha de preferir la segunda alternativa. Así lo decidió la Corte inclusive cuando las normas inexecutables se encuentran en un código que pretende regular de manera integral una materia, como el Código de Procedimiento Penal²³.

Pasa la Corte a aplicar estos criterios a las normas demandadas en el proceso de la referencia.

En el presente caso, la separación del precepto normativo que define el carácter interpretativo de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 y el contenido mismo de dichas disposiciones no es posible, pues existe un propósito legislativo expreso por ampliar el campo de las prohibiciones existentes al cobro del impuesto de industria y comercio que sólo resulta comprensible en el contexto de la interpretación auténtica que intentó hacer el Congreso de la República, es decir, su comprensión depende necesariamente del contenido de las normas que se dicen interpretativas.

Por estas razones, la declaración de inexecutableidad de la naturaleza interpretativa de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 se extiende necesariamente a la totalidad de los artículos demandados.

En este orden de ideas, la Corte procederá, con fundamento en las consideraciones contenidas en los apartados 3.1. y 3.2. de esta sentencia, a hacer la integración normativa y a declarar la inexecutableidad del artículo 93 de la Ley 633 de 2000.

En segundo lugar, y por las razones contenidas en los apartados 3.1. y 3.3 de este fallo, se procederá a declarar la inexecutable del artículo 121 de la Ley 633 de 2000.

4. Efectos de la presente sentencia en cuanto a la supuesta naturaleza interpretativa de las normas demandadas

Al declararse la inconstitucionalidad de la naturaleza interpretativa de los normas demandadas, es preciso determinar los efectos de la presente sentencia puesto que el contenido material de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 no se entiende incorporado a las normas anteriores que decían interpretar y, por lo tanto, son preceptos cuya aplicación se inició de conformidad con las reglas generales desde la puesta en vigencia de la Ley 633 de 2000 y, así, sus consecuencias jurídicas se producen en un momento distinto al de la ley supuestamente interpretada.

La Corte no desconoce que al declarar que los artículos acusados no constituyen interpretación auténtica de ningún otro texto le quita a tales disposiciones efectos jurídicos retroactivos como suele ocurrir con las normas interpretativas, en la medida en que “por medio de las disposiciones interpretadas, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con ésta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador”²⁴. Este hecho hace que ahora, cuando la Corte justamente constata que los artículos acusados no constituyen interpretación auténtica de ninguna otra norma, pero sí regulan de manera autónoma determinados asuntos, tenga que referirse a aquellos casos en los que, en virtud de la puesta en vigencia de los artículos 91 y 121 de la Ley 633 de 2000 (tal y como fueron expedidos originalmente por el legislador) entidades públicas y privadas actuaron en concordancia con tales determinaciones y, por ejemplo, dejaron de pagar impuestos respecto de hechos gravables a las que se les aplican las prohibiciones ya referidas.

Estos eventos, plantean la necesidad de decidir: ¿cuáles son los efectos de la declaratoria de inexecutable de la naturaleza interpretativa de una norma que, no obstante, ha producido efectos desde el momento de su expedición? Sobre el particular, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias de esta Corte “sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política,

tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

La Corte considera que la respuesta a tal interrogante está determinada nuevamente por las circunstancias concretas del caso, que, en esta oportunidad, al considerar la finalidad específica de las disposiciones acusadas y la necesidad de proteger el principio de confianza legítima que rige las relaciones entre la administración y los administrados determinan que la decisión adoptada en esta providencia produzca efectos profuturo.

En primer lugar, el principio de confianza legítima pretende proteger a las personas frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades, o evitar que sean ellos quienes deban sufrir las consecuencias de los errores en los que incurren aquéllas pero que estaban amparadas por la presunción de constitucionalidad o de legalidad. Se trata, entonces, de situaciones en las cuales la persona no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable. No obstante, si tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege²⁵. En esta oportunidad, precisamente, los artículos demandados dieron origen a una serie de actos de contribuyentes en el convencimiento de estar actuando, conforme a la ley y a la Constitución. Por ello, los efectos fiscales, respecto de períodos pasados, que pueden seguirse de la declaratoria de inexecutable de la naturaleza interpretativa de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 no deben ser asumidos por los contribuyentes.

En segundo lugar, otorgarle efectos retroactivos a la declaración de inexecutable de las expresiones que referían la naturaleza interpretativa de los artículos acusados afectaría gravemente otros derechos y principios constitucionales. Quien se encontrara en algunas de las hipótesis señaladas por los artículos acusados tendría, por gracia de los efectos retroactivos de la decisión de la Corte, derecho a pedir el reembolso de lo pagado, circunstancia que no sólo ha sido ordenada por la Corte en casos excepcionales²⁶ de perjuicio al contribuyente surgidas de manera sorpresiva, desconociendo situaciones consolidadas, sino que se convertiría en una abierta intromisión aún más gravosa en la autonomía de los municipios, pues se tendría que ordenar el reintegro de una serie de sumas que entraron a formar parte de los fiscos locales como resultado de una norma nacional que

se presumía constitucional.

De otra parte, todos aquellos que dejaron de pagar el impuesto amparados por la existencia de una prohibición contenida en una norma interpretativa que es declarada inexecutable, tendrían que cancelar las sumas que dejaron de pagar, con las consecuencias que ello tendría en los montos de los recursos disponibles para la prestación de los servicios de salud, de educación y de las funciones administrativas desarrolladas por ciertas entidades nacionales del Estado, que se verían necesariamente disminuidos por la imposición retroactiva del impuesto de industria y comercio. Ello, a su turno, incide en la prestación de servicios mediante los cuales se propende el goce efectivo de derechos constitucionales.

Por estas razones, la presente sentencia no le restará a las normas demandadas el efecto retroactivo que éstas tenían en virtud de haberse calificado a sí mismas como disposiciones interpretativas.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración especial de voto a la sentencia C-245/02

LEY INTERPRETATIVA-Efectos de inexecutable de contenidos normativos relativos a prohibiciones tributarias/LEY INTERPRETATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Efectos hacia el pasado de inexecutable (Aclaración especial de voto)

LEY INTERPRETATIVA-Efectos hacia el futuro a partir de ejecutoria de sentencia de inexecutable (Aclaración especial de voto)

SENTENCIA DE INEXECUTABILIDAD-Modulación de efectos temporales (Aclaración especial de voto)

Referencia: expediente D-3706

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 93, parcial, y 121, parcial, de la Ley 633 de 2000 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los Fondos Obligatorios para la Vivienda de Interés Social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”

Actora: Adelaida Salazar Noreña

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

De manera respetuosa me permito presentar la siguiente aclaración especial de voto a la sentencia aprobada por la Sala Plena. Aunque comparto los argumentos que llevaron a declarar la inexecutable de los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 considero que la Corte ha debido abordar de manera expresa todos los asuntos relativos a los efectos de la inexecutable de los contenidos normativos relativos a las prohibiciones tributarias, la cual resultó de la inseparabilidad entre éstos y el aparte de los artículos demandados que los definían como meras interpretaciones de disposiciones ya vigentes.

En este caso había dos cuestiones relativas a los efectos de la inexecutable que la Corte debía abordar. Sin embargo, solo trató una. La primera, que sí fue resuelta en la sentencia, era la siguiente: como las normas interpretativas se incorporan a las interpretadas debía preguntarse qué sucede con el efecto hacia el pasado de las normas demandadas. Este asunto, relativo a la supuesta naturaleza interpretativa de las normas acusadas, es tratado en el apartado número 4 de la sentencia. Sin embargo, la Corte no se ocupó de un segundo problema: como las normas establecían una prohibición tributaria, debía preguntarse qué sucede hacia el futuro, a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, con los sujetos y actividades cobijados por la prohibición.

El efecto evidente de la declaración de inconstitucionalidad de las normas acusadas se traduce en el hecho que, a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, las prohibiciones contenidas en los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000 respecto del cobro del impuesto de industria y comercio dejará de beneficiar a ciertos contribuyentes. Tal decisión, además de crear distorsiones indeseables en el manejo de recursos destinados a la adecuada prestación del servicio de educación por parte de los organismos del Estado o el de salud que depende de los recursos de las entidades integrantes del Sistema General de Seguridad Social, crea un tratamiento diferenciado entre las entidades que se dedican a estas actividades, pues a algunas de ellas se les continúa aplicando la prohibición de cobrarles el impuesto de industria y comercio en los términos del literal d. del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983. Así, como resultado de la decisión de la Corte, sujetos que anteriormente estaban amparados por una prohibición legal quedan obligados ahora a pagar el tributo, circunstancia que en defensa del principio de no tributación sin representación hacía necesario que se modularan los efectos de la sentencia; mucho más si, como ocurrió en el presente caso, la razón que llevó a la Corte a declarar la inexecutable de las normas impugnadas guarda relación con la inobservancia de los elementos que distinguen una norma de naturaleza interpretativa, evento que necesariamente debió ponderarse frente a las expectativas legítimas y los efectos futuros del fallo.

Esta modulación de los efectos temporales de los fallos encuentra sustento no sólo en la función específica de la Corte sino, además, en el tenor literal de la propia Constitución. En efecto, “la Carta no ha establecido que la Corte esté atrapada en el dilema de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexecutable), puesto que simplemente ha establecido que a la Corte compete decidir sobre la constitucionalidad de los actos normativos sujetos a su control (CP 241)”²⁷. Por consiguiente, al decidir sobre la constitucionalidad de tales disposiciones, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Carta, “dentro del mayor respeto por la libertad de configuración del legislativo y la búsqueda del mayor equilibrio entre la seguridad jurídica y la realización efectiva de los valores y derechos contenidos en la Constitución”²⁸.

Fecha ut supra

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado*

1 Cfr. folios 3 y siguientes del expediente.

2 Cfr. folio 8 del expediente.

3 Ibíd. Folio 8 del expediente.

4 Cfr. folio 9 del expediente.

5 Cfr. folio 34 del expediente.

6 Cfr. folio 76 del expediente.

7 Cfr. folio 34 del expediente.

8 Cfr. folio 53 del expediente.

9 Ibíd. Folio 53 del expediente.

10 Cfr. folio 93 del expediente.

12 Cfr. folio 116 del expediente.

13 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-424 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz. En dicha oportunidad se declaró la exequibilidad de la Ley 97 de 1993. “Por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones”, aceptando que lo establecido en los artículos 1o. y 2o. de dicha regulación “constituye la única interpretación autorizada de la Ley 20 de 1969, artículos 1o. y 13”. Sobre el particular, también puede consultarse, entre muchas, la sentencia C-270 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

14 Cfr. Ibíd. Corte Constitucional Sentencia C-424 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz.

15 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-877 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz. Se declaró la inconstitucionalidad del artículo 40 de la Ley 60 de 1993, disposición que reconocía la autoridad doctrinal de los conceptos generales y abstractos que dictados por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda.

16 En aquella oportunidad se declararon fundadas las objeciones presidenciales que reprochaban la manera como el legislador pretendía interpretar con autoridad disposiciones pertenecientes al régimen prestacional de los empleados del Congreso, pues se trataba de normas que por tener incidencia en temas presupuestales no se limitaban a esclarecer el sentido de normas anteriores y, por lo tanto, también debían cumplir con los requisitos señalados en el artículo 150, numeral 19 de la Carta Política.

17 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-877 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz. En dicha oportunidad se reiteró la jurisprudencia de la Corte respecto de la imposibilidad de incluir nuevos asuntos en el contenido de una norma que dice interpretar con autoridad otra. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-197 de 1998 MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara; C-369 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz; C-796 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

18 Cfr. exposición de motivos de la Ley 633 de 2000. Gaceta del Congreso 372 del 18 de septiembre de 2000 pp. 21 y siguientes -énfasis no original-. Tal fue la motivación que alentó la promulgación de la presente ley, tanto del articulado originalmente presentado por el Gobierno Nacional como de las reformas y adiciones hechas durante el trámite de la misma.

19 Cfr. *Ibíd.* Exposición de motivos de la Ley 633 de 2000.

20 Dicen los referidos artículos:

“Artículo 34: Para los fines de esta ley, se consideran actividades industriales las indicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación y manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales y bienes.

“Artículo 35: Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes y mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y

de las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo código o esta ley, como actividades industriales o de servicios.

“Artículo 36: Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transportes y aparcaderos, formas de intermediación comercial tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra-venta y administración de inmuebles, servicios de publicidad; interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y todo tipo de reproducciones que contengan audio y video, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestadas a través de sociedades regulares o de hecho.

21 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-806 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esa oportunidad la Corte no obstante declarar la inexecutable de la expresión que definía la naturaleza interpretativa del artículo 23 de la Ley 383 de 1997 (beneficios fiscales concurrentes), se pronunció sobre la executable condicionada de otras disposiciones demandadas de la misma norma, que poseían un sentido autónomo que no dependía de la interpretación con autoridad del legislador, en la medida en que la norma impugnada fijaba la fecha a partir de la cual entraba en vigencia la prohibición de acumular beneficios tributarios por parte de los contribuyentes.

22 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-087 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En esta oportunidad se señaló que cuando el legislador crea un sistema normativo debe ser extremadamente celoso en asegurarse que los pilares de dicho sistema sean compatibles con la Constitución. Aquí se declaró la inconstitucionalidad de la obligación de los periodistas de tener una tarjeta profesional y, en consecuencia, todo el sistema regulado en la ley, esencialmente ligado a esta obligación.

23 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-760 de 2001 MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

24 Cfr., entre otras, la ya citada sentencia C-270 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández

Galindo.

25 Cfr., Corte Constitucional Sentencia C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Sentencia C-007 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

26 Cfr., por ejemplo, Corte Constitucional Sentencia C-149 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En dicha oportunidad la razón en la que se sustentó la orden de reintegro de los dineros recaudados por el cobro de los Bonos para el Desarrollo Social y Seguridad Interna que la Corte le dio al Ministro de Hacienda, fue que: “se infiere que cuando la ley principió a regir, es decir, cuando se hizo vinculante para los contribuyentes y aún antes, cuando se surtió el trámite en las cámaras, ya se habían consolidado los hechos respecto de los cuales se creó la contribución. En otros términos, la ley tomó como situaciones a las cuales se aplicaba el impuesto y como bases para la liquidación del mismo hechos anteriores a su vigencia y, por ende, creó un impuesto de carácter retroactivo”.

27 Cfr., entre varias, Corte Constitucional Sentencia C-442 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En esta oportunidad se declaró la constitucionalidad diferida del artículo 70 de la Ley 38 de 1989.

28 *Ibíd.*