

NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA-Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP

NORMA LEGAL-Vigencia y efectos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No producción de efectos de norma/NORMA LEGAL-Pérdida de efectos/NORMA DEROGADA-No producción de efectos

DEROGATORIA EXPRESA Y DEROGATORIA TACITA-Distinción

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la derogatoria puede ser expresa o tácita. (i) Es expresa cuando una norma explícitamente y de manera formal y específica establece que deroga otra u otras normas anteriores. Por el contrario, (ii) la derogatoria es tácita en aquellos supuestos en los cuales (ii.i) la norma expedida resulta incompatible con una anterior o (ii.ii) el legislador regula de manera integral u orgánica la materia a la cual se refiere una norma anterior, de modo que, aunque no existe contradicción entre ella y el nuevo régimen, su contenido queda enteramente subsumido en las reglas que este instaura. En la derogatoria expresa no es necesario identificar específicas interpretaciones bajo las cuales la nueva disposición entra en contradicción con la anterior, pues textualmente la disposición derogatoria señala el artículo, inciso o fragmento de disposición anteriores sobre los cuales recae el efecto derogatorio. En cambio, en la derogatoria tácita se requiere que el intérprete lleve a cabo un razonamiento y establezca bajo cuál entendimiento o en qué sentido la nueva disposición o la nueva regulación integral de la materia resultan inconciliables o suponen un régimen que comprende la norma anterior e, incluso, si se produce una derogación total o parcial del texto normativo precedente.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS NO VIGENTES QUE PRODUCEN EFECTOS JURIDICOS-Jurisprudencia constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Producción de efectos jurídicos

Referencia: Expediente D-11697

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 180 (parcial) de la Ley 1607 de 2012 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Gustavo Alberto Pardo Ardila

Magistrado Ponente:

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Gustavo Alberto Pardo Ardila demandó la constitucionalidad del artículo 180 (parcial) de la Ley 1607 de 2012 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

Mediante auto de seis (6) de octubre de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda. En la misma providencia ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación (E) y comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, a los Ministros del Interior, de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, a la Ministra del Trabajo y al Director del Departamento Nacional de Planeación.

De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó a participar en el proceso a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado, Libre y Nacional de Colombia, de La Sabana, Javeriana, ICESI de Cali, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario, así como a la Defensoría del Pueblo, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Con el mismo propósito, se convocó, también, a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- y a la Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones y Censantías, -Asofondos. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada, subrayando y destacando en negrilla el fragmento objeto de impugnación:

“LEY 1607 DE 2012

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 48.655 de 26 de diciembre de 2012

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 180. Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP. Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro del mes siguiente a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción,

dentro de los seis (6) meses siguientes.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se proferirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la interposición del recurso”.

## II. LA DEMANDA

1. El actor considera que el segmento acusado contraviene los artículos 2 y 29 de la Constitución Política, en lo relacionado con el fin esencial del Estado, de garantizar la vigencia de un orden justo, y los derechos al debido proceso y a la defensa.

2. El demandante realiza una exposición sobre las normas que en los últimos años se han ocupado de la materia regulada en el fragmento demandado, subrayando que en ellas ha sido constante la previsión de dos (2) meses para la interposición del recurso de reconsideración contra los actos de la administración tributaria. Indica que bajo esta lógica, el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 dispuso dicho término para la presentación del recurso de reconsideración contra las resoluciones de liquidación de las contribuciones parafiscales, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-.

Sin embargo, indica, posteriormente, sin justificación aparente en el trámite legislativo, el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, demandado en esta oportunidad, modificó la norma anterior y redujo drásticamente el término para la formulación del mencionado recurso a solo diez (10) días. Esta norma, señala el actor, transcurrido poco menos de un año, a su vez fue modificada por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, la cual fijó nuevamente el plazo para interponer el recurso de reconsideración en dos (2) meses, una vez notificado el respectivo acto administrativo.

De acuerdo con el demandante, el legislador cometió un error evidente en la norma impugnada, que advertido luego, dio lugar a la indicada modificación. De este modo, señala: “lo anterior significa que el Congreso de la República reconoció que el término siempre debió ser de dos (2) meses, esto es, aceptó en forma tácita que la decisión contenida en la norma demandada violó los derechos de los aportantes al sistema de seguridad social, pues jamás se ha debido reducir este término y menos de una forma tan drástica y desproporcionada”.

3. Luego de citar algunos pronunciamientos de esta Corporación, el actor sostiene que la expresión demandada es contraria al derecho de defensa y al debido proceso de los aportantes al sistema de seguridad social, pues establece un término desproporcionado e irrazonablemente reducido para la presentación del recurso de reconsideración contra los actos de la UGPP. Considera que, si bien el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa en la materia, debe respetar el debido proceso y los principios de razonabilidad y proporcionalidad. A su juicio, en este caso el legislador inobservó tales mandatos, en tanto disminuyó el referido plazo de manera evidente e “improvisada” y sin una explicación ni justificación clara.

El actor añade que la norma infringe el derecho de defensa, que supone que las personas, ya

sea naturales o jurídicas, cuenten con un tiempo razonable para ejercer una contradicción adecuada frente a los actos de la administración. En su criterio, el legislador disminuyó sin razones el término para poder controvertirlos, situación que, además, resulta agravada en la medida en que, en comparación con esta reducción, el término que la entidad tenía para iniciar el proceso de fiscalización por los aportes a seguridad social a través de un requerimiento de información o de pliego de cargos pasó de 2 a 5 años en la nueva regulación.

4. Por otra parte, el demandante considera que el segmento censurado también menoscaba el artículo 2º C. P., que consagra como uno de los fines esenciales del Estado el aseguramiento de un orden justo, mediante la garantía de los derechos al debido proceso y a la defensa. Advierte que la eficacia de estos derechos y del fin constitucional mencionado, depende de contar con herramientas que se muestran materialmente aptas para esos fines. En el caso analizado, afirma, la sensible reducción del plazo para cuestionar los actos de la UGPP, en contra de un régimen históricamente consolidado, que incluso fue retomado por el mismo legislador, permite concluir que se privó a los ciudadanos de tales herramientas.

5. El demandante clarifica que no concurre en este caso la cosa juzgada constitucional, pues si bien en la Sentencia C-465 de 2014, la Corte estudió el mismo artículo que ahora se demanda, fue declarado exequible por cargos diferentes al propuesto en esta oportunidad. Así mismo, considera que no obstante la norma impugnada fue reemplazada por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, aquella continúa surtiendo efectos, por cuanto en la actualidad cursan distintas demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra resoluciones expedidas por la UGPP bajo la vigencia de la norma acusada. En ese sentido, estima que la Corte conserva competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

6. Con fundamento en las anteriores razones, el demandante solicita a la Corte que declare la inexecutable del plazo impugnado con “efectos retroactivos y aplique la reviviscencia de las disposiciones derogadas por una ley posterior, con la finalidad de proteger la supremacía de los derechos consagrados en la Constitución Política, a favor de los aportantes, frente a las decisiones desproporcionadas y, por ende, arbitrarias del legislador”. Una decisión de esta naturaleza, a su juicio, se justifica porque se está ante (i) una notoria violación de la Constitución (ii) un menoscabo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa (iii) y la suspensión de uno de los elementos fundantes de la Constitución, como es la vigencia de un orden justo.

#### IV. INTERVENCIONES

##### Intervenciones oficiales

##### 4.1. Ministerio de Trabajo

1. El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Trabajo, intervino para cuestionar la aptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, defender la constitucionalidad del fragmento impugnado.

2. Luego de citar jurisprudencia de la Corte sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad para provocar un pronunciamiento de fondo, el

interviniente señala que el cargo formulado carece de especificidad y suficiencia, por cuanto no precisa las razones ni señala los vicios, de forma o de fondo, por los cuales se considera que las normas impugnadas contravienen los mandatos constitucionales invocados.

De otra parte, sostiene que el artículo parcialmente demandado fue derogado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, de manera que se sustituyó el término controvertido de diez (10) días por el de dos (2) meses para la interposición del recurso de reconsideración. Debido a su carácter procesal, en su criterio, dicha norma derogatoria tiene efecto general e inmediato hacia el futuro, conforme al artículo 624 del Código General del Proceso (C.G.P.), por lo cual, la disposición impugnada ya no surte efectos jurídicos en la actualidad. Los actos administrativos dictados en virtud de esta, en su criterio, implican situaciones jurídicas consolidadas y su discusión debe ser objeto de decisión ante la jurisdicción contencioso de lo contencioso administrativo, no ante la jurisdicción constitucional.

3. Desde otro punto de vista, el interviniente argumenta que la norma controvertida es compatible con la Constitución. Advierte que, si bien la libertad de configuración del legislador se encuentra limitada por las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, mientras la disposición estuvo vigente, el contribuyente contó con la oportunidad para ejercer la contradicción e interponer el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial de revisión o la resolución sanción expedidas por la UGPP. Precisa que el término reducido de diez (10) días solo tuvo el propósito de salvaguardar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social Integral, debido a que presentaba un alto índice de evasión parafiscal, conforme a lo indicado en el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley que dio origen a la norma cuestionada.

4. Con fundamento en los anteriores argumentos, el interviniente solicita a la Corte inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda y, en subsidio, declarar la constitucionalidad del segmento controvertido.

#### 4.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

1. La apoderada judicial de la DIAN, intervino dentro del presente proceso para solicitar a la Corte la adopción de un fallo inhibitorio, por haber operado la derogatoria de la norma demandada.

2. La interviniente sostiene que la disposición fue subrogada por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, y, dado que las normas procesales son de aplicación inmediata conforme al artículo 624 C.G.P, no se encuentra vigente ni produce efectos en la actualidad. Según la apoderada de la DIAN, la norma acusada podría ser aplicada si existiera algún proceso en curso, iniciado con base en ella. Sin embargo, en su criterio, a la luz del principio de favorabilidad, no existirían posibilidades de que conserve eficacia y produzca consecuencia jurídica alguna. Como consecuencia, sostiene que no hay lugar a que la Corte realice el control constitucional, por carecerse de objeto sobre el cual pueda ser llevado a cabo.

2. Respecto a los actos administrativos expedidos por la UGPP en vigencia del artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, considera que, no obstante encontrarse en discusión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las situaciones a que aquellos dieron lugar se encuentran consolidadas, en términos de la aplicación del procedimiento, “habida cuenta que las

situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua”.

Con base en los anteriores argumentos, la representante de la DIAN solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento por “carencia de objeto”.

#### 4.3. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

1. El Director Jurídico de la UGPP presentó escrito de intervención, mediante la cual defiende la constitucionalidad de la norma impugnada.

2. El interviniente indica que en el proceso que se surte para la determinación de obligaciones parafiscales, el derecho de defensa no se limita a la interposición del recurso de reconsideración, pues previo a ello existe un completo trámite orientado a que el contribuyente controvierta y aporte pruebas en su favor. En este sentido, pese al reducido término de diez (10) días para la presentación del referido recurso, según el interviniente, el tema a discutir en la impugnación del respectivo acto administrativo no es desconocido para el contribuyente ni este debe iniciar un nuevo estudio para sustentar su inconformidad.

3. Por otra parte, el representante de la UGPP sostiene que el artículo demandado fue subrogado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, que entró en vigencia el 23 de diciembre de 2014 y modificó el término para interponer el recurso de reconsideración. En estas circunstancias, considera que el fragmento censurado no se encuentra produciendo efectos y no podría ser objeto de análisis de constitucionalidad. Respecto de los procesos judiciales en curso a los que se refiere el demandando, el interviniente sostiene que ello no puede ser considerado un efecto de aplicación de la norma, sino el resultado de una garantía orientada a salvaguardar el derecho de defensa de los contribuyentes.

4. Por las anteriores razones, el representante de la UGPP solicita a la Corte inhibirse de estudiar la acción de inconstitucional formulada.

#### Intervenciones académicas

##### 4.4. Universidad del Rosario

1. Una asesora del Consultorio Jurídico de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino ante la Corte con el fin de sustentar la inexequibilidad de la expresión demandada.

La interviniente considera que se trata de un término desproporcionado e irrazonable, pues su adopción no fue justificada en la exposición de motivos de la respectiva ley. Lo anterior se hace notorio, según señala, si se tiene en cuenta que para ejercer una correcta estrategia de defensa, el recurrente puede necesitar documentos que no se encuentren en su poder y debe solicitarlos a través del derecho de petición, cuya respuesta puede tardar 10, 15 o 30 días, dependiendo de si se trata de peticiones de información, reclamos o consultas relacionadas con materias a cargo de quien debe dar contestación a la solicitud.

##### 4.5. Universidad de Ibagué

1. La Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué, intervino dentro del presente proceso para respaldar la demanda de inconstitucionalidad.

2. La interviniente considera que la norma demandada fue modificada por la Ley 1739 de 2014 y adoptó lo establecido en el artículo 772 del Estatuto Tributario, “sin que esto signifique la modificación de los elementos de la obligación tributaria”. La modificación de la norma acusada, a su juicio, demuestra que el legislador ocasionó perjuicios a las personas afectadas, “y debe procederse a la aplicación del efecto (sic) retroactivos en razón a que el contradictorio y el derecho a la defensa del contribuyente sí se ven afectados en razón a esta mala práctica legislativa de violación expresa de seguridad jurídica en las normas y como lo comenta el demandante, cursan un sinnúmero de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho ocasionados por esta situación”.

Agrega que “fue el mismo legislador al darse cuenta que lo establecido en el artículo 180 y en especial las palabras diez (10) días con la modificación del artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, está aceptando su corrección, de tal forma (sic) la misma debe darse en forma retroactiva con el fin de que los principios del debido proceso y el derecho a la defensa no sean (sic) desquebrajados y el Estado no le dé cumplimiento a los fines esenciales mínimos que para el caso en concreto sí debe declararse inexecutable, lo solicitado por el ciudadano y además con efectos retroactivos en razón al principio de favorabilidad”.

Con base en las anteriores razones, la representante de la Universidad de Ibagué solicita declarar inexecutable el segmento impugnado.

#### 4.6. Universidad Externado de Colombia

1. Dos miembros del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia, intervinieron dentro del proceso para solicitar a la Corte declararse inhibida de emitir pronunciamiento de fondo.

2. Para los intervinientes, el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, no se encuentra produciendo efectos jurídicos, por cuanto fue modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014. En consecuencia, consideran que el juicio de constitucionalidad carece de objeto, debido a que no existe disposición legal a la cual sea atribuible la violación de normas constitucionales planteada por el demandante.

3. Aclaran que, si bien la UGPP expidió resoluciones de liquidación y resoluciones sanción durante la vigencia del artículo acusado y estas fueron impugnadas, ello ocurrió, a su vez, en los términos de la ley vigente en su momento. De la misma manera, precisan que respecto de tales actuaciones administrativas se interpusieron demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, las cuales, sin embargo, corresponde resolver a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no a la jurisdicción constitucional.

4. Con base en los argumentos precedentes, los miembros de la Universidad Externado solicitan a la Corte declararse inhibida para conocer la demanda de inconstitucionalidad.

#### 4.7. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

1. Un miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino para justificar la constitucionalidad de la norma impugnada.
2. Considera que la reducción del término para interponer el recurso de reconsideración, contra la liquidación oficial o la resolución sanción proferida por la UGPP, encuentra fundamento constitucional en la potestad de configuración normativa del legislador. En ese sentido, afirma que dicha atribución debe ejercerse de manera armónica con el contexto social, cultural, político y económico actual al momento de la creación de la ley, lo que muestra que no necesariamente una ley posterior, y sustancialmente diferente de la precedente, sea contraria a los principios y normas constitucionales de imperativa observancia.
3. De otro lado, con sustento en jurisprudencia constitucional sobre la importancia del principio de celeridad procesal, el interviniente estima que el texto normativo acusado es oportuno, en la medida en que las delimitaciones temporales marcan el fin del período dentro del cual deben realizarse las actividades correspondientes de la UGPP. Afirma que, como desarrollo secuencial y encadenado de actos, el proceso tiene temporalmente pautada su actividad y los plazos previstos para su desarrollo son suficientes y adecuados en orden a garantizar uno de los pilares de un proceso justo, consistente en el derecho a la contradicción.
4. En este orden de ideas, concluye que el término para interponer el recurso de reconsideración contra una liquidación oficial de revisión o resolución sanción proferida por la UGPP es razonable y, en consecuencia, solicita a la Corte declarar exequible el artículo demandado.

#### Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT

1. Un miembro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario intervino ante la Corte para defender la constitucionalidad del precepto acusado.
2. El interviniente precisa que la norma estuvo vigente entre el 26 de diciembre de 2012 y el 23 de diciembre de 2014, fecha de publicación de la Ley 1739 de 2014, mediante la cual se produjo la subrogación del artículo censurado. En este sentido, cuestiona que el fragmento objeto de debate se halle produciendo efectos en la actualidad. La única excepción, en su criterio, consistiría en que, de declararse inexecutable, “se impida que la jurisdicción de los contencioso administrativo (sic) declare que no se agotó en debida forma la vía administrativa, por haber interpuesto el recurso por fuera de los diez (10) días a los cuales se refería la disposición acusada”.

En el mismo sentido, el interviniente advierte que si la Corte llegara a declarar inexecutable la disposición controvertida, se generaría un problema de “inaplicabilidad” de la sentencia, pues además de que la norma ya no se encuentra vigente, si desapareciera el término de diez (10) días, el artículo que establecía el plazo para interponer el recurso ordinario quedaría sin término alguno, “lo cual no tiene sentido ni efecto práctico hoy en día”.

3. Sobre la razonabilidad del término demandado, señala que el plazo de diez (10) días para recurrir los actos de la UGPP se debe confrontar no solo con el término de dos (2) meses

previsto en el Estatuto Tributario para los mismos fines, frente a los actos de la DIAN, sino, también, con los tiempos señalados para la presentación de otros recursos como el de reposición y apelación de que trata el artículo 74 del CPACA. Si se parte de la base de que en este Código los plazos para interponer los respectivos recursos son idénticos al impugnado, a juicio del Instituto, no podría llegarse a la conclusión de que este resulta fuera de toda razonabilidad.

Para el interviniente, en suma, la previsión normativa objeto de censura es ajustada a la Constitución, en la medida en que el legislador pudo pretender mayor celeridad en los procesos adelantados ante la UGPP y, por otra parte, los principios de eficacia y celeridad se encuentran consagrados como rectores del procedimiento administrativo en los numerales 11 y 13, artículo 3º, del CPACA.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN (E)

2. El Ministerio Público sostiene que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional. Argumenta que, según el actor, la norma acusada vulnera el fin esencial de asegurar un orden justo contenido en el artículo 2º C. P., cargo que, sin embargo, no es claro, pues no sigue un hilo conductor que permita comprender su contenido y sus justificaciones. Afirma que tampoco la censura es específica ni cumple el requisito de suficiencia, debido a que no logra mostrar una oposición objetiva entre el contenido de la ley y el mandato constitucional invocado.

3. Por otra parte, la Vista Fiscal estima que el cargo por vulneración del debido proceso y el derecho de defensa tampoco cumple con los requisitos de certeza y suficiencia. En criterio del demandante, la expedición de Ley 1734 de 2014, mediante la cual se retomó el término de dos (2) meses para la interposición del recurso de reconsideración, implica un reconocimiento por el legislador de la inconstitucionalidad del término anterior de diez (10) días contenido en la norma demandada. Este razonamiento, según la Procuradora, es una “mera deducción” sobre la presunta responsabilidad del legislador que, antes bien, permite identificar que no existe una proposición legislativa, pues tanto “no es posible suponer que de forma implícita se está asumiendo que una norma es inconstitucional por el hecho de haber sido modificada”.

La Procuradora considera que tampoco el cargo satisface el requisito de suficiencia, por cuanto no contiene elementos de juicio capaces de provocar el estudio de constitucionalidad de la norma acusada. Recuerda que, conforme a la demanda, la inconstitucionalidad de fragmento censurado proviene de la reducción del término para la interposición del recurso de reconsideración. Sin embargo, más allá de este argumento, estima que el actor no argumenta por qué dicho plazo es insuficiente, ni cuál es el sustento jurídico que conduce a la conclusión de que el propio legislador admitió su inconstitucionalidad por el solo hecho de haberlo modificado.

4. Con fundamento en las anteriores razones, la Procuradora General de la Nación (E) solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en una Ley de la República.

6.2. Cuestión previa. Vigencia y efectos jurídicos de la disposición demandada.

Antes de indicar el problema jurídico que debe ser resuelto y la eventual estructura de la justificación de la decisión, es necesario determinar si resulta procedente emitir pronunciamiento de fondo, pues varios intervinientes sostienen que el artículo demandado no se encuentra vigente ni se halla produciendo efectos jurídicos, de manera que una eventual decisión sería inocua por carencia de objeto. Sobre esta base, la apoderada de la DIAN, el Directos Jurídico de la UGPP y quienes intervienen en representación de la Universidades Externado de Colombia solicitan a la Corte inhibirse de estudiar el mérito de la demanda.

6.2.1. El control constitucional y la pérdida de vigencia de la ley

1. De conformidad con el artículo 241 C.P., a la Corte se la confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. En desarrollo de esta función, se le atribuye la competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Esta atribución implica un control comparativo, normativo y abstracto entre la norma con rango de ley y el texto de la Constitución, con el fin de retirar del sistema jurídico las normas que resulten incompatibles con la Carta. En este sentido, en principio, un presupuesto para el ejercicio de dicha competencia consiste en que las disposiciones demandas se encuentren vigentes<sup>1</sup>.

En efecto, como resultado del juicio de constitucionalidad, el constituyente ha establecido que las decisiones de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada y ninguna autoridad puede reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo. Esta consecuencia del control constitucional se traduce en la cesación de efectos hacia el futuro de la norma declarada inexecutable y la prohibición general de su aplicación. Por tal razón, en la medida en que la vigencia de una norma es, en general, condición para que produzca efectos jurídicos, solo procede el control de constitucionalidad sobre normas vigentes y pertenecientes al sistema jurídico<sup>2</sup>.

2. Una disposición entra en vigencia desde su respectiva promulgación<sup>3</sup> y, por regla general, desde ese momento comienza a producir efectos jurídicos. A su vez, un texto normativo pierde vigencia en aquellos eventos en los cuales ha sido derogado. Precisamente, la derogación se entiende como la acción o el efecto de la cesación de la vigencia de una norma por la aprobación y entrada en vigor de una norma posterior que elimina, en todo o en parte, su contenido, o lo modifica sustituyéndolo por otro adverso<sup>4</sup>. Una norma vigente es, por ello, una norma perteneciente al sistema jurídico que no ha sido derogada.

3. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la derogatoria puede ser expresa o tácita. (i) Es expresa cuando una norma explícitamente y de manera formal y específica establece

que deroga otra u otras normas anteriores. Por el contrario, (ii) la derogatoria es tácita en aquellos supuestos en los cuales (ii.i) la norma expedida resulta incompatible con una anterior o (ii.ii) el legislador regula de manera integral u orgánica la materia a la cual se refiere una norma anterior, de modo que, aunque no existe contradicción entre ella y el nuevo régimen, su contenido queda enteramente subsumido en las reglas que este instaaura<sup>5</sup>.

En la derogatoria expresa no es necesario identificar específicas interpretaciones bajo las cuales la nueva disposición entra en contradicción con la anterior, pues textualmente la disposición derogatoria señala el artículo, inciso o fragmento de disposición anteriores sobre los cuales recae el efecto derogatorio. En cambio, en la derogatoria tácita se requiere que el intérprete lleve a cabo un razonamiento y establezca bajo cuál entendimiento o en qué sentido la nueva disposición o la nueva regulación integral de la materia resultan inconciliables o suponen un régimen que comprende la norma anterior e, incluso, si se produce una derogación total o parcial del texto normativo precedente<sup>6</sup>.

4. En la medida en que el resultado del fenómeno derogatorio más inmediato es la pérdida de vigencia de la norma impactada, también se ha considerado que la subrogación es una forma de derogación. La subrogación consiste en la sustitución o reemplazo de un precepto por otro, más exactamente, de uno expedido en el pasado por uno nuevo emitido por el legislador o el Constituyente. En tanto la disposición anterior pierde vigencia a causa de que la nueva pasa expresamente a ocupar su lugar, se estima que la anterior ha sido objeto de derogación en un sentido general<sup>7</sup>.

5. En este orden de ideas, por regla general, el control constitucional de las normas con rango de ley procede siempre que estas se encuentren vigentes y no hayan sido derogadas, ni expresa ni tácitamente, ni como producto de su sustitución por otras. La razón de esto, como se refirió, radica en que el juicio de constitucionalidad tiene el propósito de hacer cesar los efectos jurídicos de una norma contraria a la Carta. La justificación parte, por ello, de la premisa de que una norma jurídica vigente está produciendo efectos jurídicos y, correlativamente, aquella que ha sido derogada no los está generando. Una norma derogada, sin embargo, no pierde en todos los casos capacidad para continuar produciendo efectos jurídicos.

#### 6.2.2. El control constitucional de normas no vigentes que producen efectos jurídicos

6. Aunque generalmente la justificación para juzgar solo normas que gocen de vigencia concuerda con lo que sucede en la práctica, pues los efectos jurídicos son ocasionados comúnmente por normas jurídicas vigentes, es posible que también normas derogadas conserven eficacia y continúen surtiendo consecuencias jurídicas. En estos casos, se abre la puerta para llevar a cabo su control de constitucionalidad, pues, así como cuando se juzgan normas vigentes, se trata de disposiciones aptas para producir efectos jurídicos inconstitucionales sobre los cuales podrá versar, eventualmente, un fallo de inexecutableidad.

7. La Corte Constitucional ha admitido, así, la posibilidad de pronunciarse sobre disposiciones derogadas que, a pesar de ello, continúen produciendo efectos en el ordenamiento o pudiere llegar a producirlos en el futuro, con el fin de garantizar la vigencia material de la

Constitución, su integridad y supremacía. Ha sostenido, en consecuencia, que es posible un examen de disposiciones de esa naturaleza, pero se requiere siempre que sus alcances ultractivos puedan ser verificados, esto es, que los textos sometidos a control continúen efectivamente produciendo efectos jurídicos<sup>8</sup>. Este, ha considerado la Sala, es un requisito esencial para que proceda el examen de constitucionalidad pues, de lo contrario, no habría objeto de análisis y la decisión sería por completo inocua<sup>9</sup>.

Si, en caso contrario, la norma enjuiciada ha dejado de pertenecer al ordenamiento y no se encuentra produciendo efectos jurídicos, debe la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, inhibirse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad<sup>10</sup>.

8. Las hipótesis de efectos ultractivos de normas derogadas que habilitan el control de constitucionalidad pueden ser diversas y muy variadas, según el tipo de disposición y el sector del ordenamiento jurídico al que pertenezca. Así, por ejemplo, la situación será distinta si se trata de normas sancionatorias, normas de carácter meramente procesal, reglas en el campo del derecho privado o preceptos del campo de la seguridad social. Aunque la conclusión sobre si una norma continúa produciendo efectos, pese a haber sido derogada, es una cuestión que debe ser determinada en cada caso a la luz del respectivo contexto normativo, la jurisprudencia de la Corte ha identificado algunos rasgos paradigmáticos de ese tipo de disposiciones.

9. La Corte se ha pronunciado sobre el problema de la producción efectos jurídicos de normas derogadas, entre otros, en los siguientes casos relevantes. En la Sentencia C-714 de 2009, examinó la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley 863 de 2003, que adicionó el Estatuto Tributario, pese a que ya no se encontraba vigente. Sostuvo que las declaraciones de renta correspondientes a los años gravables 2004 a 2007 estaban sujetas a eventuales reclamaciones administrativas o judiciales originadas en la norma derogada que se acusaba, de manera que la misma podía continuar produciendo efectos jurídicos y ello hacía procedente su control constitucional.

En la Sentencia C-862 de 2006, la Sala Plena decidió la demanda interpuesta contra el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, sobre los requisitos para la obtención del derecho a la pensión de jubilación de los trabajadores particulares, no obstante haber sido expresamente derogado por el artículo 289 de la Ley 100 de 1993. La Sala Plena consideró que la norma impugnada continuaba produciendo efectos respecto de ciertos trabajadores que cumplían las condiciones señaladas en el precepto para tener derecho a la prestación<sup>12</sup>. En un caso similar, controló la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, sobre los presupuestos para la pensión de empleados oficiales, pese a haber sido derogado tácitamente por el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, en consideración a que conservaba la aptitud para producir efectos jurídicos, en virtud del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la misma Ley 100 de 1993<sup>13</sup>.

Por el contrario, en la Sentencia C-896 de 2009, la Corte se declaró inhibida para conocer de una demanda contra el artículo 54 del Decreto 1045 de 1978, que establecía la imposibilidad de que una persona fuera considerada compañera permanente del servidor público del sector nacional, cuando este fuera casado y no existiera sentencia de separación de cuerpos, para

efectos de acceder al derecho a prestaciones sociales. La Corte sostuvo que el artículo había sido derogado por la regulación integral de la materia prevista en la Ley 100 de 1993 y no producía los efectos señalados por la demandante, pues en la actualidad el reconocimiento de los beneficiarios de la pensión se realiza con base en el sistema de la citada Ley 100 de 1993.

En la Sentencia C-377 de 2004, la Corte también se inhibió de conocer una demanda contra el artículo 1043 del Código Civil, que regulaba el derecho de representación en las sucesiones y había sido derogado por la Ley 29 de 1982. La Sala señaló que en las sucesiones intestadas la apertura de la sucesión determina quienes son las personas llamadas a suceder, de modo que es en ese instante que producen efectos las normas que regulan la representación y pueden establecerse quienes tienen, por ministerio de la ley, la calidad de herederos. Por esta razón, estimó que el artículo 1043 del Código Civil había regulado el derecho de representación de las sucesiones abiertas hasta antes de la vigencia de la Ley 29 de 1982 y había agotado su capacidad de producir efectos con la expedición de esa ley.

En otro caso, la Corte consideró improcedente analizar la constitucionalidad del artículo 66 de la Ley 863 de 2003, que establecía la obligación para las entidades estatales de elaborar un boletín de deudores morosos por obligaciones tributarias, cuando estas superaran el plazo de 6 meses y la cuantía de 5 salarios mínimos legales mensuales, destinado a generar ciertas inhabilidades para los obligados. La norma fue derogada por el artículo 2 de la Ley 901 de 2004 y la Corte, en la Sentencia C-335 de 2005, sostuvo que no se encontraba produciendo efectos jurídicos, pues el primer boletín de deudores morosos había sido publicado el primero de agosto de 2004, bajo la vigencia de la nueva disposición, de manera que todos los efectos de tal publicación se originaban en el citado artículo 2 de la Ley 901 de 2004 y no en el párrafo demandado, artículo 66, de la Ley 863 de 2003.

Por último, resulta destacable un caso en el cual el problema de la producción de efectos jurídicos estaba relacionado con el principio de favorabilidad penal. En la Sentencia C-1144 de 2000, la Corte se inhibió de juzgar la constitucionalidad de los párrafos 1 y 2, artículo 22, de la Ley 383 de 1997, sobre sanciones penales para la conducta de omisión de agente retenedor. Señaló que estas disposiciones habían sido derogadas expresamente por el artículo 71 de la Ley 488 de 1999 y no era posible considerar que proyectaran efectos futuros, en la medida en que la “norma sustituta”, al establecer condiciones más favorables para los agentes retenedores en punto a las causas de extinción y exclusión de su responsabilidad penal, debía aplicarse con efectos retroactivos a todos los procesos que se iniciaron con anterioridad a su entrada en vigencia.

10. Recapitulando, para determinar si una norma derogada continua produciendo efectos jurídicos, que habiliten el control constitucional, es necesario establecer si contiene una previsión destinada a regular asuntos futuros, a disponer el reconocimiento de prestaciones periódicas que puedan extenderse más allá de su derogatoria, por su propia virtud o por un régimen de transición, o si prevé consecuencias pertenecientes al derecho sancionatorio susceptibles de control judicial o administrativo con posterioridad a su vigencia. Además de

lo anterior, al llevar a cabo el análisis para determinar la referida producción de efectos jurídicos, la Corte ha tomado en cuenta si la norma derogada, por su naturaleza, las características de la institución regulada o la eficacia que logró alcanzar mientras rigió, cuenta con capacidad para cubrir ciertas situaciones más allá de su vigencia.

Así mismo, la Corte ha analizado si en virtud de principios como la favorabilidad en materia sancionatoria, la norma derogada, siendo más benigna en comparación con el contenido de la nueva disposición, podría ser potencialmente aplicada en la actualidad, a supuestos de hecho acaecidos bajo su imperio. En suma, la identificación de los casos en los cuales una norma derogada conserva la aptitud para proyectar consecuencias jurídicas luego de su pérdida de vigencia depende de varios factores, principalmente asociados a la materia regulada y al contexto normativo, aunque también a las posibilidades efectivas de que haya sido o pueda ser aplicada luego de su derogación.

6.2.3. Inhibición de la Corte para juzgar la constitucionalidad de la norma acusada, por no encontrarse vigente ni producir efectos jurídicos

11. El demandante impugna parcialmente el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, que establecía el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP. La disposición preveía (i) el envío al contribuyente del pliego de cargos o del requerimiento para declarar o corregir, (ii) la posibilidad de que el obligado, una vez notificado de lo anterior, proporcionara una respuesta y, por último, (iii) de haber mérito, la expedición por parte de la UGPP de la respectiva liquidación oficial o de la resolución sanción. Así mismo, el artículo contemplaba la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración contra los dos anteriores actos administrativos y la obligación de resolverlo y de notificar la correspondiente decisión dentro de un específico término. En lo que aquí interesa, el inciso segundo prescribió que el recurso de reconsideración contra los referidos actos administrativos debía ser interpuesto dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

El artículo anterior fue integral y expresamente reemplazado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014. Este modificó esencialmente los términos para cada uno de los trámites indicados y, en lo relevante, previó que el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial o la resolución sanción deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación. Mediante la nueva disposición, en consecuencia, el plazo para recurrir los citados actos administrativos pasó de diez (10) días a dos (2) meses. El actor, sin embargo, demanda la expresión “diez (10) días”, contenida en el artículo expresamente subrogado.

De la misma manera, el actor muestra que un proceso de idéntica naturaleza cursa actualmente en un Juzgado Laboral del Circuito de Bogotá. Tanto en este, como en los procesos adelantados ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el impugnante sostiene que los actos administrativos cuestionados fueron emitidos con arreglo a la norma demandada, “antes de la modificación introducida por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014”. El hecho de que se encuentren en curso procesos en los cuales se discuten actos administrativos emitidos con base de la disposición impugnada, antes de ocurriera su derogación, muestra, para el demandante, que la norma se encuentra produciendo efectos jurídicos en la actualidad, no obstante su pérdida de vigencia.

13. Quienes intervienen en representación del Ministerio de Trabajo, de la DIAN, de la UGPP, de la Universidad Externado de Colombia y del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, estiman que la norma controvertida no se encuentra produciendo consecuencias jurídicas y un eventual control constitucional carecería de objeto. La mayoría considera que la disposición derogatoria, debido a su carácter procesal, comenzó a regir desde su promulgación e impide que la norma sustituida haya seguido ocasionando efectos jurídicos. Respecto de los procesos judiciales en curso a los que se refiere el demandante, la UGPP sostiene que no ello no puede ser considerado un efecto de aplicación de la norma, sino el resultado de una garantía orientada a salvaguardar el derecho de defensa de los contribuyentes.

Por otro lado, el Ministerio del Trabajo, la UGPP y la Universidad Externado concuerdan, además, en que las liquidaciones oficiales y las resoluciones sanción expedidas en virtud de la norma acusada dieron lugar a situaciones jurídicas consolidadas y su discusión debe ser objeto de decisión por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no por la jurisdicción constitucional.

14. La Sala comparte sustancialmente el criterio de los citados intervinientes. El artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 fue sustituido integral y expresamente por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014. En lo que aquí interesa, el término de diez (10) días previsto en la primera regla, para interponer el recurso de reconsideración, contra la liquidación oficial o la resolución sanción emitidas por la UGPP, se incrementó a dos (2) meses. Las leyes que contienen los dos artículos entraron en vigencia a partir de su promulgación, de manera que, como lo indica el ICDT, la primera estuvo vigente entre el 26 de diciembre de 2012 y el 23 de diciembre de 2014 y la segunda comenzó a regir en esta última fecha.

En efecto, conforme al artículo 624 del Código General del Proceso, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las leyes sobre la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir<sup>14</sup>. En este sentido, en la medida en que la materia regulada por ambas disposiciones hace relación al procedimiento para la expedición de las referidas resoluciones de la UGPP y, en lo que aquí es relevante, a un término para ejercer la facultad procesal de controvertirlas, la norma que derogó la disposición acusada produce efectos y la subrogó desde el mismo momento en que entró en vigencia. En otros términos, en tanto las disposiciones de carácter procesal son de aplicación inmediata, la norma derogatoria comenzó a producir efectos jurídicos desde el mismo momento en que entró en vigencia y, correlativamente, el precepto acusado únicamente los produjo hasta ese instante.

Por lo anterior, el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP, en todas sus partes, se rige, desde el 23 de diciembre de 2014, por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, ya no por el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, norma que quedó expresamente derogada. El demandante no objeta esta conclusión, sino que sostiene que la disposición derogada aún produce efectos jurídicos, por cuanto cursan procesos judiciales en los cuales se debaten resoluciones dictadas con base en ella, antes de la modificación introducida por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014". La Sala, sin embargo, discrepa de esta conclusión.

15. Como se indicó atrás, la determinación de si una norma derogada aún produce efectos jurídicos depende de varios factores, principalmente asociados a la materia regulada y al contexto normativo, aunque también a las posibilidades prácticas de que haya sido o pueda ser aplicada. En todo caso, la producción de efectos de una norma que ha perdido su vigencia implica siempre que, si bien la materia que antes ella regulaba ahora es contenida en otra norma, existen ciertos supuestos de hecho respecto de los cuales conserva aún la posibilidad de ser eficaz. En otras palabras, la producción de efectos de una norma derogada supone, elementalmente, que pueda ser aplicada en la actualidad a algunas hipótesis, pese a haber perdido su vigencia. La Corte encuentra que esta premisa básica no se cumple en el grupo de casos que ilustra el demandante.

16. El actor identifica la generación de consecuencias jurídicas de la norma acusada con el hecho de que hoy se discutan actos administrativos expedidos con base en la aplicación de sus previsiones. Sin embargo, de ninguna manera los debates judiciales en el presente sobre dichos actos administrativos, emitidos en el pasado con arreglo a ella, evidencian que la norma derogada se halle produciendo efectos jurídicos hoy. Muestran solamente que tales actos se expidieron en el pasado a partir de la norma impugnada, que era el precepto vigente en ese momento, pero no que hoy la misma, explícitamente derogada, se continúe aplicando o rija para algunos eventos.

Evidentemente, si una norma reguló una situación mientras estaba vigente, por regla general, esa situación queda consolidada y no puede ser alterada por una norma posterior. Esto, sin embargo, solo significa que la ley no tiene carácter retroactivo, en la medida en que carece de capacidad para afectar o modificar los estados, derechos o situaciones consolidadas bajo el imperio de una norma anterior. Pero ello no significa ni es muestra de que la norma derogada es eficaz y sigue produciendo efectos, como parece considerarlo el impugnante. Para que tal cosa ocurra se requiere, en cambio, que la disposición anterior, explícitamente derogada, pueda ser aplicada a ciertos eventos, aún después de la fecha de su pérdida de vigencia.

En el presente asunto, solo podría predicarse que la norma acusada continúa produciendo efectos si, con independencia de las situaciones que reguló en el pasado y las consecuencias que produjo mientras se encontraba vigente, en la actualidad tiene la aptitud de ser aplicada a algunas hipótesis. La Corte no encuentra, sin embargo, que lo ilustrado por el actor concuerde con esta exigencia.

17. Ahora bien, el fragmento demandado prescribía que el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial o la resolución sanción debía interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. En este sentido, en gracia de discusión, el único evento en que dicha norma podría ser aplicada en la actualidad sería aquél en el cual se planteara el debate acerca de si el recurso, interpuesto mientras el precepto estuvo vigente, fue oportuno o resultó promovido de forma extemporánea. Este problema, en principio, debería ser resuelto a través de la aplicación del fragmento derogado y ese sería un típico caso de producción de efectos jurídicos de una norma derogada.

La anterior hipótesis sería similar a la que constató la Corte en la citada Sentencia C-1144 de 2000, mediante la cual se declaró inhibida para juzgar la constitucionalidad de los párrafos

1 y 2, artículo 22, de la Ley 383 de 1997, sobre sanciones penales para la conducta de omisión de agente retenedor, por considerar que las disposiciones habían sido derogadas por normas más favorables para los sujetos activos de la conducta, en relación con las causas de extinción y exclusión de su responsabilidad penal.

18. En este orden de ideas, la Sala concluye que el segmento normativo demandado ha sido derogado y no se encuentra produciendo efectos jurídicos en la actualidad. En tales circunstancias, el control de constitucionalidad carece de objeto y un eventual fallo sería por completo inocho. Como consecuencia, la Corte deberá inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados por Gustavo Alberto Pardo Ardila contra el artículo 180 (parcial) de la Ley 1607 de 2012.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

PRIMERO.- INHIBIRSE de adoptar un pronunciamiento de fondo en relación con la expresión “diez (10) días”, contenida en el inciso 2º, artículo 180, de la Ley 1607 de 2012, en razón de que el precepto fue expresamente subrogado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, no produce efectos jurídicos y, en consecuencia, se configura la carencia actual de objeto.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

LUIS GULLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (E)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

1 En la Sentencia C-668 de 2014, la Corte estableció que en la medida en que la acción pública de inconstitucionalidad debe dirigirse contra disposiciones que hagan parte del sistema jurídico, la Corte no tiene la posibilidad de pronunciarse sobre la exequibilidad de disposiciones que han sido objeto de derogatoria. En el mismo sentido, ver las Sentencias C-505 de 1995, C-471 de 1997, C-480 de 1998, C-521 de 1999, C-758 de 2004, C-335 de 2005, C-825 de 2006, C-896 de 2009 y C-898 de 2009.

2 En una de sus primeras decisiones, la Corte sostuvo: “Así las cosas, no hay duda de que los preceptos demandados ya no forman parte del ordenamiento positivo por haber sido

derogados y en consecuencia no existe objeto sobre el cual pueda recaer pronunciamiento alguno de la Corte, pues ha de tenerse en cuenta que si los fallos que dicta esta Corporación en ejercicio de la misión que se le ha encomendado de guardar la integridad y supremacía de la Carta Fundamental, tienen como efecto propio permitir que las normas acusadas puedan seguir cumpliéndose o ejecutándose (exequibilidad), o excluir éstas de la normatividad jurídica por lesionar la Constitución Nacional (inexequibilidad) restableciendo de esta forma el orden lesionado, no tiene sentido alguno que se acuse un precepto que ha dejado de regir y que por tanto no está en condiciones de quebrantar el Estatuto Máximo. // Siendo, entonces, presupuesto indispensable de toda demanda de inconstitucionalidad el que las normas cuya validez se cuestiona existan para poder así recibir los efectos de los fallos de exequibilidad o inexequibilidad, se procederá a rechazar la presente demanda por incoarse contra disposiciones que ha perdido vigencia. Se da, pues, el caso de incompetencia por sustracción de materia, también llamado de carencia actual de objeto.// De otra parte cabe agregar que si bien es cierto la demanda adolece de otros vicios, no es necesario referirse a ellos por cuanto la circunstancia de la falta de vigencia de las normas demandadas hará que se rechace in limine”. Auto 07 de 1992. En la Sentencia C-329 de 2001, la Sala afirmó que si el efecto de la declaratoria de inexequibilidad de una disposición de carácter legal es su eliminación del sistema jurídico por razones de invalidez, carece de toda relevancia jurídica que el control constitucional se lleve a cabo sobre una ley derogada, puesto que se trata de una disposición ya eliminada del sistema, que ha perdido su vigencia a través de un tránsito legislativo, mediante el ejercicio de una competencia política. En el mismo sentido, en la Sentencia C-467 de 1993, la Sala señaló: “no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, al haber derogado o modificado los preceptos demandados”.

3 Sentencia C-1067 de 2008.

4 Santamaría Pastor, Juan Alfonso, Fundamentos de Derecho Administrativo I, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1991, p. 415, citado en la Sentencia C-540 de 2008. En la Sentencia C-634 de 1996, la corte consideró: “La derogatoria de las leyes implica la cesación de la eficacia de las mismas; ella se produce cuando a través de una ley posterior se les priva de su fuerza obligatoria, reemplazando o no sus disposiciones por otras. Tal mecanismo es necesario, dada la evolución sin fin de la sociedad que constantemente exige nuevas normas jurídicas, que concuerden con las características y necesidades de un determinado momento histórico”.

5 La jurisprudencia constitucional al respecto ha sido construida principalmente a partir de la interpretación de las siguientes normas: Código Civil, art. 71: “La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.// Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.// La derogación de una ley puede ser total o parcial”. Art. 72: “La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”. Ley 153 de 1887, art. 2: “La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior”. Art. 3. “Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una

ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”. Cfr. al menos, las Sentencias C-019 de 2015, C-668 de 2014; C-898 de 2009, C-869 de 2009, C-329 de 2001, C-634 de 1996, C-826 de 2006, C-653 de 2003, C-634 de 1996, C-328 de 2001, C-329 de 2001 y C-558 de 1996. En la Sentencia C-634 de 1996, reiterada en el fallo C-898 de 2009, la Sala sostuvo: “derogatoria es aquel efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, la cual puede ser expresa o tácita. Este último evento tiene lugar al menos en dos hipótesis: (i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior, o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia. Así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que la derogatoria de una ley puede ser “expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley”. La Corte también ha precisado que la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa sobre la conveniencia político-social de modificar ciertas regulaciones. El Congreso, ha indicado la Corte, tiene competencia para derogar las normas precedentes de acuerdo a la atribución que expresamente le confiere la Carta (Art. 150 C.P) así como en atención al propio principio democrático y en la soberanía popular (Art. 1 y 3 C.P), que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no violen normas superiores, sean inagotables. En ese sentido, sostiene, es la propia libertad política del legislador la que le permite a ese órgano, expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición o para regular toda una materia. Cfr. Sentencia C-241 de 2014.

6 Cfr. a este respecto, las Sentencias C-159 de 2004 y C-668 de 2008.

7 Ver, Sentencias C-241 de 2014, C-019 de 2015 y C-668 de 2008.

8 En la Sentencia C-558 de 1996, la Corte sostuvo: “para adelantar el estudio de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada o modificada por voluntad del legislador, se requiere que la misma continúe produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta innecesario, por carencia actual de objeto. En efecto, esta Corporación ha sostenido que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto”. Ver, así mismo, las Sentencias C-668 de 2014, C-745 de 1999, C-1144 de 2000, C-328 de 2001, C-1066 de 2001 y C-1067 de 2008.

9 Cfr. Sentencias C-177 de 1994, C-397 de 1995, C-252 de 2001, C-763 de 2002, C-128 de 2003 y 1066 de 2001. En la Sentencia C-1144 de 2000 se indicó: “Así, tal y como lo ha venido señalando esta Corporación, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se acusen normas legales que han sido derogadas, sustituidas o modificadas por un acto propio y voluntario del legislador, no existe fundamento lógico para que el organismo de control Constitucional entre a juzgar de fondo su potencial incongruencia con el

ordenamiento Superior, resultando necesaria la inhibición por evidente sustracción de materia. A tal determinación se llega, si se analiza que el proceso de inexecuibilidad persigue, de manera específica y unívoca, retirar del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que tiendan a amenazar o desconocer los principios y valores que la Constitución Política proclama, hecho que, por supuesto, no tienen ocurrencia cuando la norma ha dejado de regir. // No obstante lo anterior, en procura de cumplir fielmente con la función garantizadora de la integridad y supremacía de la Constitución, esta Corporación ha precisado que la denominada sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria pues, aun en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es muy posible que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente, lo cual generaría un grave perjuicio para la juridicidad si tales efectos devienen contrarios a los mandatos superiores que gobiernan el Estado Social de Derecho”. Cfr., así mismo, las Sentencias C-862 de 2006 y C-1066 de 2001.

10 Sentencia C-1144 de 2000.

11 Ver Sentencia C-898 de 2009.

13 En el mismo sentido, ver las Sentencias C-328 de 2001 y C-891A de 2006.

14 Artículo 624. “Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así: “Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.// Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones. //

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”.

{p}