Sentencia C-333/10

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia respecto de norma de vigencia temporal/PRINCIPIO PERPETUATIO JURISDICTIONIS-Aplicación respecto de norma que ha dejado de regir

Teniendo en cuenta que los preceptos cuestionados, que forman parte del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, tenían una vigencia temporal y que de la regla aplicable no habría, ni para el 15 de enero de 2010, fecha hasta la que rigió, ni para la fecha presente, actuaciones judiciales iniciadas que se encuentren en curso o pendientes de resolución, y por lo mismo, no estarían tampoco produciendo efectos jurídicos a la fecha, que conduciría a una resolución inhibitoria habida cuenta de la inocuidad de una decisión de fondo, pues si en efecto la norma ha dejado de regir por mandato del propio legislador, resulta indiferente que este tribunal se pronuncie sobre su conformidad o no con la Constitución, y consecuentemente sobre su posibilidad de ser aplicada, resultando como única opción para superar esta sin salida, la de un fallo con efecto retroactivo, dando la Corte aplicación al principio de la perpetuatio jurisdictionis, conforme al cual la pérdida de vigencia de la norma acusada no priva al juez constitucional de la posibilidad de emitir un fallo de fondo, máxime frente a situaciones de manifiesta inconstitucionalidad en que un pronunciamiento de fondo puede resultar procedente e incluso necesario, ya que se enfoca de manera particular al rechazo de las actuaciones notoriamente contrarias al orden superior, así como a la prevención de su repetición.

LEY DE REFORMA FINANCIERA-Objeto

LEY DE REFORMA FINANCIERA-Eje temático

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Importancia

PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD EN LEY DE REFORMA FINANCIERA-Vulneración por inclusión de materia no relacionada con la esencia y naturaleza de que trata la ley/PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD EN LEY DE REFORMA FINANCIERA-Vulneración por inclusión de conciliación en materia de impuestos territoriales en ley que regula temas en materia financiera, de seguros y del mercado de valores

Si bien el eje temático predominante en la Ley 1328 de 2009 se circunscribe a la modificación y actualización de distintas normas aplicables a los sujetos que interactúan en el mercado financiero, de seguros y de valores, y sus disposiciones versan sobre temas eminentemente financieros, de seguros, operaciones autorizadas, intervención e inspección y vigilancia del Estado y otras materias relacionadas con las antes referidas, los incisos demandados del artículo 77 no guardan congruencia con lo anunciado en el título que precede a este artículo, y salta a la vista la notoria desconexión temática entre los asuntos protagónicos del articulado de la ley (materia financiera, de seguros y del mercado de valores) y aquel sobre el cual tratan los incisos y parágrafo acusado (conciliación contencioso administrativa en materia de impuestos territoriales), circunstancia que refleja una de las situaciones no deseables que la exigencia de la unidad de materia busca prevenir, resultando claro para la Corte la configuración del vicio de constitucionalidad alegado.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-No implican que los textos o contenidos normativos tengan que ser los mismos a lo largo de los debates

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD EN LEY DE REFORMA FINANCIERA-Vulneración por tema de conciliación en materia de impuestos territoriales que no estuvo presente durante la totalidad de los debates exigidos

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN LEY DE REFORMA FINANCIERA-Vulneración por tema de conciliación en materia de impuestos territoriales que no estuvo presente durante la totalidad de los debates exigidos/PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Contenidos normativos no fueron objeto de debate en comisiones permanentes

Del análisis de las pruebas ordenadas, las disposiciones acusadas habrían sido aprobadas sin el lleno de todos los requisitos constitucionales establecidos en el artículo 157 superior, particularmente sin haber superado los cuatro debates reglamentarios previstos en los numerales 2° y 3° de esa norma, todas vez que las normas sobre conciliación contencioso administrativa en asuntos tributarios no hicieron parte del proyecto inicialmente propuesto

por el Gobierno Nacional ante la Cámara de Representantes ni de la versión aprobada en primer debate en comisiones terceras conjuntas de ambas cámaras. El tema a que se refieren las normas demandadas se encuentra por primera vez dentro del trámite de este proyecto durante el segundo debate surtido ante las plenarias de cada una de las cámaras legislativas, sin que de la lectura de las respectivas actas resulte claro en qué circunstancias o bajo qué motivación se propuso su introducción. Así pues, no resulta válido, ni se aviene a las exigencias constitucionales y del Reglamento del Congreso, que las plenarias de las cámaras introduzcan al proyecto que es presentado para su consideración, textos o artículos nuevos, cuya materia no hubiere sido tratada durante el debate legislativo previamente adelantado en las comisiones constitucionales permanentes. Así las cosas, teniendo en cuenta que las normas acusadas y el tema al que ellas se refieren estuvieron enteramente ausentes durante el trámite surtido por este proyecto de ley ante las comisiones constitucionales competentes, concluye la Corte que los incisos y el parágrafo aquí demandados no cumplieron con la totalidad de los requisitos necesarios para su expedición y puesta en vigencia, situación que igualmente ocasiona su inexequibilidad.

LEY DE REFORMA FINANCIERA-Vulnera prohibición de concesión de exenciones y tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de entidades territoriales

AUTONOMIA DE ENTIDAD TERRITORIALES-Vulneración por norma que prevé la conciliación contencioso administrativa en materia de impuestos territoriales

La Corte encuentra también que, en lo que atañe a su contenido, las disposiciones demandadas son inconstitucionales, por cuanto la decisión legislativa de ofrecer a “los contribuyentes y responsables de los impuestos territoriales” la posibilidad de “conciliar” las controversias sobre tales impuestos que se encuentren pendientes de resolución judicial, lesiona el principio de autonomía territorial, e infringe el contenido de los artículos 1°, 287 y 294 de la Constitución Política, pues permiten a los sujetos pasivos de los tributos territoriales lograr una reducción del valor total a pagar por concepto de impuestos y de las sanciones e intereses derivados de ellos, con sólo expresar su voluntad de desistir del proceso contencioso administrativo previamente iniciado, y sin que la entidad territorial acreedora tenga manera de impedirlo, amén de que no obstante la claridad con que la jurisprudencia ha resaltado que la autonomía territorial se enmarca dentro de un Estado de forma unitaria, no puede soslayarse que la carta política estableció ciertas salvaguardas

mínimas de tal autonomía, que en cuanto tales, no podrán ser franqueadas por el legislador, y una de ellas es precisamente la contenida en el artículo 294, que proscribió toda medida de carácter legal a través de la cual la Nación pueda disponer o decidir sobre el destino de recursos pertenecientes a las entidades territoriales, mediante el otorgamiento de exenciones o tratamientos preferenciales, restricción que sólo es aplicable frente a la disposición de recursos propios de las entidades territoriales, que la jurisprudencia ha considerado como fuentes endógenas, y no lo es para recursos cedidos o trasladados desde la Nación, los que en la misma línea se han denominado fuentes exógenas. En el presente caso, la posibilidad de relevarse del pago de una parte de las sumas discutidas por concepto de impuestos territoriales, sanciones e intereses, configura un tratamiento preferencial para ciertos contribuyentes, que perjudica el patrimonio de las entidades territoriales y limita el derecho que ellas tienen para administrar sus recursos propios.

AUTONOMIA DE ENTIDAD TERRITORIALES-No se vulnera por norma en que autoriza la conciliación en materia de impuestos territoriales

CONCILIACION EN MATERIA TRIBUTARIA CON ENTIDADES TERRITORIALES-Inexequible

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos retroactivos

La Corte resalta que los vicios de constitucionalidad encontrados en este caso, tales como la violación a los principios de unidad de materia e identidad flexible, e incluso el desconocimiento de la autonomía territorial, justifican el pronunciamiento de una decisión de fondo, pese al hecho de que para la fecha de esta sentencia ha expirado la vigencia de las normas acusadas, y se ha determinado además que ellas no están produciendo efectos, pero ante la notoriedad de los vicios detectados, en desarrollo de la facultad que la Corte Constitucional tiene para determinar el efecto temporal de sus propias decisiones, y como única alternativa para evitar que resulte nugatorio el control constitucional cumplido a través de la presente sentencia, la Corte dispondrá que ella tenga efectos retroactivos, a partir de la fecha de promulgación de la Ley 1328 de 2009, lo que equivale a precisar que estas normas nunca produjeron efecto, sin desconocer la adversa implicación que una determinación de este tipo generará frente a la previsible existencia de situaciones consolidadas al amparo de estas normas.

Referencia: expediente D-7885

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 77 (parcial) de la Ley 1328 de 2009, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones Ley de Reforma Financiera”.

Actor: Javier Fernando González Mac’Mahón

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., doce (12) de mayo de dos mil diez (2010).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Fernando González Mac’Mahón presentó ante esta corporación demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 3°, 4°, 5° y 6° y el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009 “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones Ley de Reforma Financiera”.

Mediante auto de octubre 1° de dos mil nueve (2009) el Magistrado ponente admitió la demanda y ordenó la práctica de algunas pruebas relacionadas con el trámite cumplido ante el Congreso de la República por el proyecto que vino a convertirse en Ley 1328 de 2009. En la misma providencia se dispuso que una vez recaudadas las referidas pruebas, se fijara en lista el presente asunto, y se corriera traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esa misma decisión se ordenó también comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural. También se extendió invitación al Instituto

Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de las Universidades Javeriana, Externado de Colombia, de Antioquia, del Rosario y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos demandados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 47.411 del 15 de julio de 2009, advirtiéndose que la parte acusada es únicamente la resaltada en negrilla:

"LEY 1328 DE 2009

(Julio 15 de 2009)

"Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones"

TÍTULO IX

Otras disposiciones

"ARTÍCULO 77. NORMALIZACIÓN DE CARTERA. Con el fin de rehabilitar la población campesina beneficiaria de reforma agraria y a las asociaciones de usuarios de distritos de riego y sus asociados, ante el sector financiero e incrementar la colocación de créditos destinados a la población dedicada a actividades agropecuarias, autorízase al Incoder o a la entidad que adquiera o administre la cartera, para que efectúe la reestructuración de los créditos (de tierras, producción, maquinaria agrícola, contribución por valorización y recuperación de inversión de los distritos y usuarios de riego) que le adeuden los beneficiarios y usuarios del Incoder o de las entidades liquidadas del sector cuyas funciones asumió dicho Instituto.

La anterior autorización incluye la remisión total o parcial de los intereses causados y

estímulos al prepago (con rebajas de capital), de conformidad con el reglamento que establezca para tales efectos la Administración del Incoder o la entidad que adquiera o administre la cartera; así como la redención total o parcial de los intereses causados y capitalizados que adeuden estos usuarios en el marco de los programas de crédito de producción concedidos a usuarios de reforma agraria y garantizados por los antiguos Incora o Incoder.

Los contribuyentes y responsables de los impuestos territoriales que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre obligaciones tributarias anteriores a 31 de diciembre de 2008, con respecto a las cuales no se haya proferido sentencia definitiva, podrán conciliar dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, con las entidades territoriales, hasta un veinte por ciento (20%) del mayor impuesto discutido, y el valor total de las sanciones e intereses según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en primera instancia, lo anterior siempre y cuando el contribuyente o responsable pague el ochenta por ciento (80%) del mayor impuesto en discusión.

Si se trata de una demanda contra una resolución que impone una sanción, se podrá conciliar hasta un veinte por ciento (20%) el valor de la misma, para lo cual se deberá pagar el ochenta por ciento (80%) del valor de la sanción y su actualización, según el caso.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en única instancia o en conocimiento del Honorable Consejo de Estado, se podrá conciliar sólo el valor total de las sanciones e intereses, siempre que el contribuyente o responsable pague al ciento por ciento (100%) del mayor impuesto en discusión.

Para el efecto, bastará con una comunicación escrita en la cual se manifieste que se normaliza la deuda y se desiste de las discusiones sobre la misma, anexando copia del recibo de pago y/o acuerdo de pago y del desistimiento del proceso correspondiente, el cual no requerirá de actuación adicional para su aceptación por parte de las autoridades judiciales.

PARÁGRAFO. En aquellos procesos en los cuales no se haya aprobado el acuerdo conciliatorio por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa bajo la vigencia de la Ley 1111 de 2006 darán aplicación al presente artículo.”

III. LA DEMANDA

El actor estructura en su escrito introductorio siete (7) distintos cargos de inconstitucionalidad, soportados en igual número de preceptos superiores.

En primer lugar, y dado que la Ley prevé la posibilidad de conciliar bajo determinadas condiciones sobre impuestos de propiedad de las entidades territoriales, considera el demandante que esa norma vulnera el principio sobre autonomía de las entidades territoriales contenido en el artículo 1° de la Constitución Política. Estima que este principio se ve afectado por el hecho de que, como ocurre en este caso, la Nación, por conducto del legislador, hubiere tomado unilateralmente decisiones que en últimas afectan las arcas y la autonomía patrimonial de tales entes territoriales, sin existir razones que de manera directa justifiquen semejante determinación.

Por la misma razón, es decir la falta de justificación de esta medida, considera el actor que esta norma infringe también el principio de igualdad, de que trata el artículo 13 superior, al no haberse establecido un mecanismo semejante frente a las deudas pendientes por concepto de impuestos nacionales, lo que constituiría una discriminación contra los ingresos de los entes territoriales.

De otra parte, estima el accionante que la fácil negociación de las sanciones por incumplimiento impuestas a los contribuyentes de los impuestos territoriales es contraria a los deberes de la persona y el ciudadano establecidos en el artículo 95 constitucional, y especialmente a la obligación prevista en su numeral 8° según el cual ellos deberán "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad". Considera que la negociación y posible condonación de varios de estos conceptos dificultan, por falta de recursos, el cumplimiento de varios de los deberes sociales del Estado.

También considera el actor que los preceptos demandados infringen en doble sentido el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución Política; En primer término, por cuanto el artículo del cual hacen parte (77, sobre normalización de cartera) no guarda ninguna relación con la materia predominante en la Ley 1328 de 2009,

cuyo eje temático lo constituyen aspectos relacionados con las actividades financiera, de seguros y del mercado de valores; y en segundo lugar porque, aún al interior del artículo 77 parcialmente demandado, existen temas muy diversos, puesto que los dos primeros incisos (de los cuales se derivaría el título que el legislador le asignó a esta disposición) versan sobre normalización de cartera de la cual sea titular el INCODER, mientras que los cuatro restantes y el parágrafo se refieren a la conciliación de obligaciones tributarias debidas a las entidades territoriales.

Así las cosas, entiende el demandante que pese a la ya reconocida flexibilidad con que este principio debe interpretarse, no resulta factible aceptar que la materia sobre conciliación de obligaciones tributarias a favor de las entidades territoriales haga parte del tema predominante en la Ley 1328 de 2009, relacionado con temas financieros, de seguros y del mercado de valores.

Como prueba adicional de esa disconformidad temática informa el actor que el texto incorporado al artículo 77 de la Ley 1328 de 2009 así como los temas a los que dicha disposición se refiere estuvieron enteramente ausentes del Proyecto de Ley 282 de 2008 Cámara – 288 de 2008 Senado, antecedente de la ley ahora demandada, así como de la versión aprobada en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas de las dos cámaras legislativas. Según afirma, este artículo habría sido introducido apenas durante el trámite cumplido ante las comisiones de conciliación que fueron designadas para dirimir las discrepancias pendientes al concluir el respectivo trámite legislativo, caso en el cual los textos demandados serían inexequibles por violación al principio de consecutividad.

Como quinto cargo de la demanda, sostiene el actor que las disposiciones acusadas son contrarias al artículo 230 de la Constitución Política, que establece que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley. La infracción a esta norma constitucional vendría dada por el hecho de que los textos demandados restringen el acceso a la administración de justicia de la autoridad tributaria que requiere el pago de obligaciones dinerarias a cargo de los ciudadanos, en cuanto estos últimos tendrían la posibilidad de poner fin en forma unilateral a acciones judiciales iniciadas por aquélla para la debida recaudación de los créditos pendientes.

Agrega también, dentro del mismo cargo, que la ley normalmente excluye la procedencia de la conciliación o el arbitramento en materia tributaria (cita el Decreto 1716 de 2009), regla que no parece haber sido derogada ni por la Ley 1328 de 2009 (transcribe y comenta su artículo 101) ni por ninguna otra norma, lo que, en su concepto, ocasionaría la inconstitucionalidad de los textos acusados.

También dentro de este mismo tema, solicita a la Corte que al reconocer la inconstitucionalidad deprecada, emita una sentencia de efecto retroactivo, que excluya de manera absoluta y definitiva el efecto que las disposiciones acusadas hubieren podido generar desde la fecha de su entrada en vigencia.

En sexto lugar, el demandante afirma que las normas censuradas infringen el artículo 287 superior, que fija el alcance de la autonomía que se reconoce a las entidades territoriales. Considera que los incisos que contemplan y regulan las ya referidas conciliaciones estorban la autonomía de que estas entidades deben gozar para la gestión de sus intereses, específicamente en lo que atañe a la administración de sus propios recursos. A este respecto repasa lo relativo al restringido alcance que, conforme a la jurisprudencia constitucional, tiene la ley para la fijación y determinación de los tributos locales, alcance que en ningún caso incluiría disponer libremente de ellos.

Finalmente, y en la misma línea, señala que las disposiciones atacadas son contrarias al artículo 294 constitucional, que de manera expresa prohíbe al legislador "conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales". Como en los casos anteriores, el demandante considera que en estas normas invaden el campo de acción de las entidades territoriales al ofrecer a los contribuyentes que adelanten acciones judiciales relacionadas con los tributos propiedad de tales entidades la posibilidad de liberarse parcialmente del pago de aquéllos, sin contraprestación alguna a favor de las entidades acreedoras y sin la previa autorización de ellas mismas.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron dos (2) escritos de instituciones que dieron su opinión sobre el planteamiento contenido en la demanda.

Del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Este Instituto intervino, por conducto de su Presidenta, e hizo llegar a la Corte un escrito en el que pide declarar la inconstitucionalidad de los preceptos acusados. Previamente, presenta un resumen de todos los cargos aducidos en la demanda, pero acoge sólo una parte de ellos.

Este concepto incluye una recopilación de varias normas expedidas durante las dos últimas décadas, en las que so pretexto de descongestionar la administración de justicia, se establecieron diversos mecanismos cuyo efecto práctico fue facilitar la reducción del valor total a cancelar por concepto de impuestos y sanciones relacionadas con su declaración y pago, junto con un extracto de los pronunciamientos de esta corporación sobre la exequibilidad de tales medidas1. Como conclusión, afirma el Instituto que la Corte ha considerado viables figuras como la conciliación o la terminación de los procesos por mutuo acuerdo, mientras que ha rechazado las amnistías como contrarias a los principios de igualdad y equidad tributaria, pues en la práctica ellas implican un premio a los contribuyentes incumplidos.

En relación con la posible violación de los principios de unidad de materia e identidad flexible, manifiesta que se abstiene de pronunciarse sobre las circunstancias del trámite parlamentario, por no contar con la evidencia probatoria necesaria para poder hacerlo. No obstante, analiza lo atinente a la posible falta de conexidad existente entre la materia sobre la que versa la Ley 1328 de 2009 (las actividades financiera, de seguros y del mercado de valores) y la de las normas demandadas, que hacen parte de aquélla. Considera que si bien los dos primeros incisos del artículo 77 (que no fueron demandados), relativos a la recuperación de cartera del INCODER, podrían válidamente entenderse incluidos dentro de la materia predominante de esta ley, los apartes acusados abordan temas totalmente diversos e independientes, razón por la cual apoya su declaratoria de inexequibilidad.

Más adelante, este concepto explora el real sentido de las normas atacadas, aspecto que tiene incidencia tanto en relación con el cargo sobre violación al principio de unidad de materia, como frente a los demás incluidos en la demanda (igualdad, lesión a la autonomía territorial, etc.).

Así por ejemplo, se refiere a la expresión cartera, que hace parte del título que el legislador

le asignó al artículo 77, parcialmente acusado. A este respecto, indica que si bien en Colombia ese término es de uso común para aludir genéricamente a un conjunto de cuentas por cobrar, aquel nunca se ha empleado en las normas tributarias para aludir a los impuestos pendientes de pago. Por ello considera que el título de este artículo no comprende en realidad la materia tratada en los incisos demandados.

También afirma que el mecanismo previsto en los incisos demandados es poco claro, y que por sus características no encuadra dentro de la noción de conciliación que usualmente se conoce en el derecho colombiano2, entendido como un mecanismo alternativo, y necesariamente bilateral, de solución de conflictos. En estos casos, según se aclara en el inciso 6° del artículo 77, norma que hace parte de las aquí demandadas, se trata más bien de una opción a la cual podrán acogerse, de manera unilateral, los contribuyentes de impuestos territoriales que hubieren presentado acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. Agrega que tampoco es claro, ni se aviene en modo alguno con el concepto usual de conciliación, el hecho de que se requiera "dirigir una comunicación escrita" a un destinatario no precisado en la norma, ni que se advierta en su parte final que "no requerirá de actuación adicional para su aceptación por parte de las autoridades judiciales".

En relación con los restantes cargos de la demanda, sostiene el Instituto que, pese a la defectuosa redacción de las normas acusadas y al dudoso carácter de conciliación que tendría la figura en ellas desarrollada, carece de fundamento la supuesta vulneración del artículo 230 constitucional sobre acceso a la administración de justicia. Por el contrario, entiende válido el cargo relacionado con violación al principio de igualdad, en cuanto se ofrece una posibilidad especialmente ventajosa a quienes simplemente podrían haber faltado a sus deberes tributarios, mientras que aquellos que los cumplan oportunamente no tendrán esa alternativa.

Respecto de la eventual afectación a la autonomía de las entidades territoriales (arts. 1°, 287 y 294 de la Constitución Política), considera el Instituto que este cargo debe prosperar. Como argumento a favor del mismo resalta que, a diferencia de lo ocurrido en leyes anteriores de similar contenido3, en este caso el legislador no se limitó a autorizar a los entes territoriales para que a través de sus órganos competentes decidieran ofrecer a sus contribuyentes la posibilidad de reducir el monto total de lo debido a cambio de la terminación de los procesos judiciales previamente iniciados, sino que directamente otorgó esa posibilidad a través del

texto legal, lo que en efecto invadiría la autonomía de tales entidades al impedirles tomar una decisión que afecta el monto de los recursos tributarios que aquellas tienen derecho a recaudar.

Finalmente, el Instituto plantea a la Corte una respetuosa insinuación, en el sentido de modificar su postura respecto de la imposibilidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de disposiciones legales que al momento de la decisión han perdido su vigencia4. Sustenta esta solicitud en la posibilidad que esta corporación tiene de fijar los efectos temporales de sus propias sentencias5, y en la necesidad de sancionar y prevenir a futuro "la posible actuación inconstitucional del Congreso", que de otro modo quedaría impune, pese a sus nocivos efectos.

De la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional

Este centro de estudios, actuando a través de su Decano, presentó un escrito en el que pide a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas, al no compartir los planteamientos del actor.

Respecto de la autonomía territorial considera que ésta no resulta lesionada por normas como las aquí demandadas. Lo anterior en razón a que, según se ha aclarado, dicha autonomía no puede entenderse absoluta, sino por el contrario, enmarcada dentro del concepto de Estado unitario, que es la forma asumida por el Estado colombiano, y por otros principios como los de coordinación y armonización de funciones.

En esta misma línea, resalta que la regulación de la conciliación y de los demás medios alternativos de solución de controversias es asunto que compete al legislador, y no a las autoridades de las entidades territoriales. Plantea además la diferencia existente entre los conceptos de conciliación, que entiende como un mecanismo bilateral de solución de controversias, y la exención, figura de carácter unilateral que tiene por efecto la extinción de una obligación, y que es la que se encuentra prohibida por el artículo 294 superior. Así las cosas, y resaltando que la norma acusada se refiere repetidamente a una conciliación, entiende este interviniente que al tratarse de un mecanismo de carácter bilateral, no existe entonces vulneración del citado artículo 294.

En tercer lugar, entiende que al estar el artículo 77 ubicado dentro del capítulo de otras

disposiciones, resulta válido que sus mandatos hagan parte de una ley como la 1328 de 2009, pues un capítulo así titulado ciertamente puede contener normas cuya relación con el tema principal sea apenas mediata. Sin embargo, considera además que las posibilidades que las normas demandadas ofrecen encuadran dentro del concepto de normalización de cartera, y tienen innegable efecto sobre el sistema financiero, que es el eje temático principal de esta norma, reflexión que permitiría descartar el problema aquí planteado en relación con el principio de unidad de materia.

Finalmente, tampoco considera acertado hablar de vulneración del derecho a la igualdad, ya que en su criterio la situación de quienes han ejercido el derecho de demandar las liquidaciones tributarias que les afectan difiere claramente de la de aquellas personas que han cumplido voluntariamente sus obligaciones tributarias.

Intervención extemporánea

Según informó la Secretaría General, con posterioridad al vencimiento del término de fijación en lista se recibió un escrito más, presentado por el ciudadano Sergio Rodríguez Azuero, quien pidió a la Corte declarar la inexequibilidad de las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto Nº 4877 recibido en la Secretaría General de esta corporación el día 9 de diciembre de 2009, el Jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte declararse inhibida para decidir sobre la exequibilidad de las normas demandadas, recomendación que sustenta en las siguientes reflexiones:

Después de transcribir en su totalidad las disposiciones demandadas, así como los cargos de inconstitucionalidad que contra ellas se plantearon, el Procurador llama la atención sobre la entonces próxima expiración de la vigencia de tales normas (concretamente el día 15 de enero de 2010), lo que de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional traería consigo la imposibilidad de que esta corporación se pronuncie de fondo sobre la demanda que dio inicio a este proceso. A este respecto cita la sentencia C-992 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

Sin embargo, advierte también sobre el carácter no absoluto de esta regla, al indicar que,

según lo ha reconocido esta corporación, es excepcionalmente posible pronunciarse sobre la exequibilidad de normas cuya vigencia ha expirado, a partir de la facultad que la Corte Constitucional tiene de determinar los efectos temporales de sus propias sentencias. Según explicó, en casos en los que prima facie se aprecie la notoria y protuberante inconstitucionalidad de la norma demandada, y además ésta haya tenido una limitada vigencia temporal, en aplicación del principio de la perpetuatio jurisdictionis resulta válido que este tribunal aborde de fondo la controversia planteada, y que para no hacer inocuos los efectos de su decisión, les atribuya efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición de la norma. En relación con esta posibilidad citó también la ya referida sentencia C-992 de 2001 y el fallo C-1114 de 2003 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

En el caso de autos, considera el Procurador que, al menos el defecto sobre infracción a la unidad de materia se encontraría fehacientemente acreditado, circunstancia que por sí sola conduciría a la inexequibilidad de las normas demandadas. A partir de esta circunstancia, vista la ya consumada pérdida de vigencia de aquéllas, y de cara a la existencia de las dos opciones antes explicadas, estima el Procurador que la Corte debe acoger la primera de ellas y declararse inhibida para decidir sobre la controversia planteada.

Con base en los anteriores razonamientos, la vista fiscal concluye recomendando a la Corte inhibirse de decidir sobre la presente demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. Los problemas jurídicos planteados.

Para resolver sobre los cargos formulados en la demanda, la Corte debería abordar, entre otros aspectos, los siguientes: i) los principios de unidad de materia e identidad flexible en el trámite legislativo; ii) la evidencia disponible sobre el cumplimiento de los pasos previstos en el artículo 157 superior como necesarios para la aprobación de una ley; iii) los alcances de la

autonomía territorial, y si ella podría verse lesionada como resultado de las disposiciones aquí demandadas; iv) el efecto que las disposiciones acusadas pudieran tener frente a preceptos constitucionales tales como el derecho a la igualdad (art. 13), la contribución al financiamiento de los gastos del Estado dentro de criterios de justicia y equidad (art. 95) y el libre acceso a la administración de justicia (art. 230).

Sin embargo, como acertadamente lo hicieron notar el accionante, uno de los intervinientes y el Procurador General, es necesario resolver primero si esta corporación puede en realidad pronunciarse de fondo sobre lo demandado, en vista de que, al menos en principio, es cierto que a la fecha de la presente sentencia las disposiciones acusadas han dejado de regir, circunstancia que conforme a reiterada jurisprudencia, impediría un pronunciamiento de fondo sobre la materia traída a su conocimiento.

Así las cosas, la Corte precisará en primer lugar, lo relativo a la actual vigencia de la preceptiva cuestionada, y a partir de ello definirá los efectos que ese aspecto está llamado a tener sobre el contenido de su decisión.

3. Sobre la vigencia de las disposiciones demandadas y la posibilidad de realizar un análisis de fondo

Del análisis de los textos acusados, y particularmente del inciso 3° del artículo 77 parcialmente demandado, puede observarse que después de describir y delimitar de manera detallada el sujeto al que estas reglas se aplicarán, se señala que aquellos "…podrán conciliar dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley,…", a continuación de lo cual se establecen las características y condiciones dentro de las cuales podrán realizarse las referidas conciliaciones. A partir de lo anterior, y teniendo en cuenta la fecha en que comenzó la vigencia de la Ley 1328 de 2009 de la cual forman parte los preceptos cuestionados6, se concluye que esta disposición rigió hasta el día 15 de enero de 2010.

De otra parte, los incisos 4° y 5° del mismo artículo 77, si bien no contienen ninguna referencia a la vigencia temporal de la norma, desarrollan distintas hipótesis que constituirían casos especiales respecto de la situación planteada en el inciso 3°, mientras que el inciso 6° y el parágrafo establecen reglas de procedimiento aplicables a las allí denominadas conciliaciones. De ello se desprende que todas estas disposiciones tenían

entonces la misma vigencia temporal establecida en el ya referido inciso 3°.

Finalmente, del contenido del inciso 6° acusado, según el cual para acogerse a la opción que estas normas ofrecen bastará con la presentación de una comunicación escrita (…) y no se requerirá actuación adicional para su aceptación por las autoridades judiciales, se deduce que en cada caso dicha diligencia se realizará en un solo acto y momento. De esta regla resulta que no habría, ni para el 15 de enero de 2010, ni para la fecha presente, actuaciones judiciales iniciadas a partir de la posibilidad planteada por estas normas, que se encuentren en curso o pendientes de resolución, y por lo mismo, que aquéllas no estarían tampoco produciendo efectos jurídicos a la fecha.

Claros esos extremos, procede entonces determinar, a partir de las alternativas planteadas en su concepto por el señor Procurador General, si debe la Corte pronunciarse de fondo sobre los cargos de la demanda, o si por el contrario cabe aplicar la regla general, conforme a la cual lo indicado sería una decisión inhibitoria. Para ello, la Corte aplicará las pautas que frente a este tipo de situaciones ha dejado planteadas su jurisprudencia.

Debe observarse, en primer lugar, que la principal razón que en muchos de estos casos conduce a resolución inhibitoria es la conciencia sobre la posible inocuidad de una decisión de fondo, pues si en efecto la norma ha dejado de regir por mandato del propio legislador, resulta indiferente que este tribunal se pronuncie sobre su conformidad o no con la Constitución, y consecuentemente sobre su posibilidad de ser aplicada. Adicionalmente, frente a la eventualidad de un fallo con efecto retroactivo, única opción que permitiría superar esa sin salida, la Corte ha considerado que, al menos en principio, resulta imposible afectar situaciones particulares debidamente consolidadas al amparo de la norma acusada, durante su ya expirada vigencia.

No obstante lo anterior, en varias ocasiones y frente a situaciones como la aquí planteada, la Corte ha dado aplicación al principio de la perpetuatio jurisdictionis7, conforme al cual la pérdida de vigencia de la norma acusada no priva al juez constitucional de la posibilidad de emitir un fallo de fondo.

Al ponderar las anteriores consideraciones esta corporación ha concluido que, especialmente frente a situaciones de manifiesta inconstitucionalidad, puede resultar procedente e incluso necesario un pronunciamiento de fondo, con el propósito de hacer efectivos el derecho

ciudadano de intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40), el derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229) y la función encomendada a esta Corte de ser guardián de la integridad de la Constitución (art. 241), todos los cuales podrían verse frustrados ante la imposibilidad de estudiar los problemas planteados por el actor y proferir una decisión de mérito, frente al hecho externo y no atribuible a aquél, de la pérdida de vigencia de la norma.

En estos casos el control constitucional se justifica entonces, cuando menos, en razón al propósito pedagógico y preventivo que expresa, ya que se enfoca de manera particular al rechazo de las actuaciones notoriamente contrarias al orden superior, así como a la prevención de su repetición. La vigencia del Estado social de derecho, el mantenimiento del orden justo como un fin esencial del Estado y la obligación que éste tiene de promover las prácticas democráticas y de divulgar el contenido de la Constitución son así, entre otras consideraciones, razones que justifican que esa intención pedagógica, que es propia e inherente a todas las tareas que cumple la Corte Constitucional a través de sus sentencias, se constituya en casos como el presente en móvil adicional de sus pronunciamientos.

Esas finalidades adquieren aún más trascendencia frente a aquellas leyes cuyo término de vigencia ha sido extremadamente corto, pues en algunos de esos casos ni siquiera alcanza a ser posible el normal adelantamiento de un proceso de control constitucional que fuere promovido apenas iniciado el transcurso de esa precaria vigencia8. No ocurriría lo mismo cuando los efectos de una norma, pese a ya haber expirado, se extendieron durante un período razonablemente largo, pues en tales casos el control pleno era enteramente posible, y si no se produjo antes fue precisamente en razón a la generalizada inacción ciudadana. Pero respecto de normas de vigencia demasiado breve, es especialmente importante y necesario que se adopte una decisión de fondo, para garantizar que esa corta vigencia no se constituya en vía expedita que permita al poder legislativo escapar al ejercicio del pleno control judicial que de otra manera recaería sobre el precepto así cuestionado.

Frente a estas reglas, la Corte observa que en el presente caso se llenan los presupuestos para que, no obstante la comprobada pérdida de vigencia de las normas acusadas, se profiera una decisión de fondo respecto de ellas. De una parte por cuanto, prima facie, se observan circunstancias de notoria oposición entre estos preceptos y el texto superior (que esta corporación abordará y explicará en el punto subsiguiente). Y de otra porque es

evidente que, según viene de explicarse, el corto lapso de vigencia asignado por el legislador dificultaba gravemente o incluso imposibilitaba el oportuno ejercicio del control constitucional.

Pasa entonces la Corte a estudiar los cargos planteados por el actor.

4. Análisis de los cargos de la demanda

Como quedó dicho, esta corporación considera que los incisos acusados adolecen de varios vicios de constitucionalidad fácilmente observables, lo que justifica su estudio de fondo, pese a haber expirado ya la vigencia de esas normas. Por ello, siguiendo los planteamientos del actor, la Corte realiza a continuación un sucinto análisis de las situaciones que configuran tales vicios, así como un cotejo de tales circunstancias con la jurisprudencia constitucional sobre las materias relevantes, a partir de lo cual decidirá sobre lo demandado.

4.1. Sobre la violación del principio de unidad de materia:

Según se explicó, una de las razones por las que el accionante solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las normas acusadas es la presunta vulneración del principio de unidad de materia, en cuanto la posibilidad de terminar por conciliación procesos contencioso administrativo de carácter tributario es un asunto que conceptualmente no tendría cabida dentro de aquellos que constituyen el eje temático principal de la Ley 1328 de 2009, el cual se relaciona con las actividades financiera, de seguros y del mercado de valores. Uno de los intervinientes y el jefe del Ministerio Público respaldaron esta acusación.

Como es sabido, el principio de unidad de materia, de que trata el artículo 158 de la Constitución Política pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos relacionados entre sí.

La importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. De igual manera, su debida observancia contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita el cumplimiento y

aplicación de estas últimas al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere.

La Corte Constitucional ha analizado este tema en gran cantidad de ocasiones, resaltando en todo caso que este principio debe interpretarse y aplicarse en forma flexible, pues de lo contrario podría invadirse la órbita de competencia del poder legislativo y ponerse en riesgo el principio democrático9.

Sin embargo, considera la Sala que en este caso se encuentra acreditada la falta de unidad de materia, a un nivel suficiente para causar la inexequibilidad de las disposiciones demandadas, pues en efecto, a simple vista puede apreciarse una notoria desconexión temática entre los asuntos protagónicos dentro del articulado de la Ley 1328 de 2009 (la materia financiera, de seguros y del mercado de valores) y aquel sobre el cual tratan los incisos y el parágrafo acusados (conciliación contencioso administrativa en materia de impuestos territoriales).

El eje temático predominante en la Ley de la cual hacen parte las disposiciones demandadas es evidente y apreciable desde la exposición de motivos del proyecto presentado en abril de 2008 por el Gobierno Nacional, y a todo lo largo del trámite cumplido ante las cámaras legislativas. En efecto, el título del proyecto de ley originalmente propuesto “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”10, es idéntico al asignado a la norma finalmente sancionada como Ley 1328 de 2009. Más allá de esta circunstancia, según se comprueba con la lectura de la referida exposición de motivos11, es claro que el objetivo de la ley allí propuesta se circunscribía a la modificación y actualización de distintas normas aplicables a los sujetos que interactúan en el mercado financiero, de seguros y de valores, tal como puede comprobarse con la lectura de los títulos que anuncian los distintos temas objeto del proyecto, entre ellos: I. Del régimen de protección al consumidor financiero; II. De las facultades de intervención del Gobierno Nacional; III. De la estructura del sistema financiero colombiano; IV. Del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN; V. Del régimen financiero de los fondos de pensión obligatoria; VI. De la liberalización comercial en materia de servicios financieros; VII. De la Superintendencia Financiera de Colombia.

Frente al texto de la ley finalmente sancionada, de su atenta lectura se comprueba que la mayoría, si no todas las demás disposiciones que integran el articulado de más de un centenar de normas, incluso las que hacen parte del Título IX (otras disposiciones) versan sobre temas eminentemente financieros, de seguros, operaciones autorizadas, intervención e inspección y vigilancia del Estado y otras materias relacionadas con las antes referidas, de tal modo que resalta la visible disparidad temática existente entre todas ellas y los incisos demandados.

Adicionalmente, tal como se comentó dentro del capítulo de antecedentes de esta providencia, bien cabría hablar de ausencia de unidad de materia, incluso al interior del artículo 77 del cual hacen parte las disposiciones cuestionadas, y que según los títulos asignados por el mismo legislador se denomina "Normalización de cartera", expresión que de corresponder de manera exacta con el contenido de tal artículo podría eventualmente entenderse respetuosa de la regla sobre unidad de materia que se viene comentando.

4.2. Sobre la observancia de los principios de identidad flexible y consecutividad en el trámite legislativo:

Si bien lo hasta ahora explicado bastaría para declarar la inexequibilidad de las normas acusadas, también es necesario anotar que, según se desprende del análisis de las pruebas ordenadas en el auto admisorio por el Magistrado sustanciador, esas disposiciones habrían sido aprobadas sin el lleno de todos los requisitos constitucionales establecidos en el artículo 157 superior, particularmente sin haber superado los cuatro debates reglamentarios previstos en los numerales 2° y 3° de esa norma. En este acápite, la Sala explica brevemente esta conclusión:

En primer lugar, y dado que existe una íntima relación entre los principios de identidad flexible y consecutividad, al punto que en ocasiones son fácilmente confundidos, es pertinente recordar que la jurisprudencia ha precisado con claridad el distinto alcance de cada uno de ellos12. Así, mientras que el principio de consecutividad se refiere al hecho de que la materia o tema de la que tratan las disposiciones aprobadas haya estado presente a lo largo de los cuatro debates previstos en la norma superior, el de identidad flexible es el que permite que dicha presencia permanente durante el tránsito legislativo se tenga por

cumplida, no obstante el hecho de que los textos o contenidos normativos no hayan sido exactamente los mismos a lo largo de tales debates, en razón a la introducción de modificaciones parciales o la combinación de distintas propuestas surgidas durante el decurso del trámite legislativo, en desarrollo de la deliberación democrática. Según se observa entonces, mientras que el primero de estos principios, es decir el de consecutividad, contiene una exigencia, el de identidad flexible plantea en cambio una permisión, que atempera la rigurosidad con que, de no ser por su presencia, debería observarse el primero.

A partir de la vigencia de estos dos principios, cabe recordar que frente a la ya comentada exigencia del artículo 157 acerca de la realización de un total de cuatro (4) debates, la jurisprudencia ha reconocido y resaltado que no es indispensable que los textos finalmente aprobados sean totalmente idénticos durante todo ese transcurso, ya que según se desprende del contenido de los subsiguientes artículos 160 y 161 de la Constitución, resulta posible introducir modificaciones, adiciones y/o supresiones durante los debates ante cada plenaria. Incluso, está expresamente previsto que en caso de que al término del trámite legislativo existieren discrepancias entre las versiones aprobadas por cada una de ellas, se acudirá a la conformación de sendas comisiones de conciliación a efectos de acordar un único texto final.

Es por ello que esta Corte ha resaltado que, diferente de lo que ocurría en vigencia de la anterior Constitución, se trata de una identidad flexible, ya que el actual texto constitucional es explícito en permitir la introducción de modificaciones durante el trámite legislativo.

Con base en estos presupuestos, la jurisprudencia ha subrayado entonces que para que se entiendan respetados esos dos principios, es decir consecutividad e identidad flexible, es preciso que las adiciones o modificaciones que se introduzcan durante el trámite en las plenarias se refieran a temas que hubieren sido conocidos y debatidos en las respectivas comisiones. Así, la flexibilidad a que se ha hecho referencia, significa que es aceptable introducir artículos específicos que no hubieren hecho parte de los textos aprobados por las comisiones, pudiendo por ejemplo hacerse un desarrollo más prolijo del tema en cuestión, o por el contrario, uno más conciso y de menor extensión, siempre y cuando, se insiste, dicho

tema hubiere sido conocido y analizado por la comisión constitucional respectiva13.

Según puede observarse en las Gacetas Legislativas que dan cuenta del trámite surtido por el proyecto que vino a convertirse en Ley 1328 de 2009, las normas sobre conciliación contencioso administrativa en asuntos tributarios no hicieron parte del proyecto inicialmente propuesto por el Gobierno Nacional ante la Cámara de Representantes14 ni de la versión aprobada en primer debate en comisiones terceras conjuntas de ambas cámaras15. Se advierte sí que en tales documentos estuvo presente (artículo 59 del proyecto original y artículo 74 del aprobado en comisiones) un texto bastante cercano al que en la versión final aparece en los dos primeros incisos del artículo 77, sobre normalización de cartera del INCODER. Pero no existió, ni en el articulado, ni en la exposición de motivos, ni durante el curso de los debates surtidos ante las comisiones, referencia alguna a la conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, que como se expuso en el punto anterior, es un tema radicalmente diferente y no encuadrable dentro de la materia predominante en este proyecto.

El tema a que se refieren las normas demandadas se encuentra por primera vez dentro del trámite de este proyecto durante el segundo debate surtido ante las plenarias de cada una de las cámaras legislativas, sin que de la lectura de las respectivas actas resulte claro en qué circunstancias o bajo qué motivación se propuso su introducción. Coincidentemente, los cuatro incisos y el parágrafo de que se trata aparecen, con un texto prácticamente igual al finalmente incorporado a la Ley 1328 de 2009, en los textos aprobados en segundo debate tanto por el Senado16 como por la Cámara de Representantes17. Posteriormente, al adelantarse la conciliación de las dos versiones del proyecto, el texto no sufrió modificaciones sustanciales18.

En suma, tal como esta Corte lo ha explicado de manera reiterada, no resulta válido, ni se aviene a las exigencias constitucionales y del Reglamento del Congreso, que las plenarias de las cámaras introduzcan al proyecto que es presentado para su consideración, textos o artículos nuevos, cuya materia no hubiere sido tratada durante el debate legislativo previamente adelantado en las comisiones constitucionales permanentes. Ello por cuanto, es claro que ese proceder resulta contrario al principio de consecutividad, en la medida en que al no haberse tratado una determinada materia durante los dos primeros debates, no podría afirmarse que ella estuvo presente durante los cuatro debates, tal como lo exige este

principio, y más aún al de identidad flexible, pues la ya comentada ausencia durante el trámite en comisiones impide, por simple sustracción de materia, entender que el contenido fue esencialmente el mismo durante todo el trámite legislativo.

Así las cosas, teniendo en cuenta que las normas acusadas y el tema al que ellas se refieren estuvieron enteramente ausentes durante el trámite surtido por este proyecto de ley ante las comisiones constitucionales competentes, y que en razón a la ya explicada inexistencia de unidad de materia entre tales preceptos y las restantes disposiciones de la Ley 1328 de 2009, no podría en forma alguna asumirse que el tema fue conocido o debatido por tales comisiones, concluye la Corte que los incisos y el parágrafo aquí demandados no cumplieron con la totalidad de los requisitos necesarios para su expedición y puesta en vigencia, situación que igualmente ocasiona su inexequibilidad.

4.3. Sobre la infracción al artículo 294 constitucional que prohíbe el otorgamiento a través de ley de exenciones sobre impuestos territoriales:

Finalmente, la Corte encuentra que, también en lo que atañe a su contenido, las disposiciones demandadas son inconstitucionales, en cuanto la decisión legislativa de ofrecer a “los contribuyentes y responsables de los impuestos territoriales” la posibilidad de “conciliar” las controversias sobre tales impuestos que se encuentren pendientes de resolución judicial, efectivamente lesiona el principio de autonomía territorial, y en tal medida infringe el contenido de los artículos 1°, 287 y 294 de la Constitución Política, tal como pasa a explicarse.

Según se observa, las reglas contenidas en las normas acusadas permiten a los sujetos pasivos de los tributos territoriales lograr una reducción del valor total a pagar por concepto de impuestos y de las sanciones e intereses derivados de ellos, con sólo expresar su voluntad de desistir del proceso contencioso administrativo previamente iniciado, y sin que la entidad territorial acreedora tenga manera de impedirlo. En otras palabras, el haber instaurado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho bajo los supuestos previstos en la norma (en legítimo ejercicio del derecho de acceder a la administración de justicia) habilita a tales contribuyentes para obtener una rebaja parcial, pero no por ello menos efectiva, del valor que conforme a las normas vigentes y el criterio de la entidad titular del impuesto, le correspondería pagar.

En relación con el objeto de estas normas, no obstante la claridad con que la jurisprudencia ha resaltado que la autonomía territorial se enmarca dentro de un Estado de forma unitaria, por lo que se encuentra limitada no sólo por la Constitución sino por los parámetros que al respecto señale la Ley19, no puede soslayarse tampoco que la carta política estableció ciertas salvaguardas mínimas de tal autonomía, que en cuanto tales, no podrán ser franqueadas por el legislador. Una de ellas es precisamente la contenida en el artículo 294, por el cual se proscribió toda medida de carácter legal a través de la cual la Nación pueda disponer o decidir sobre el destino de recursos pertenecientes a las entidades territoriales, mediante el otorgamiento de exenciones o tratamientos preferenciales.

Frente a los precisos alcances de esa prohibición constitucional es pertinente señalar que con frecuencia resulta necesario ahondar en la naturaleza específica de los recursos afectados por la medida discutida, pues esta restricción sólo es aplicable frente a la disposición de recursos propios de las entidades territoriales, aquellos que la jurisprudencia ha considerado como fuentes endógenas, y no lo es para recursos cedidos o trasladados desde la Nación, los que en la misma línea se han denominado fuentes exógenas20. Sin embargo, en el presente caso ello no resulta necesario, ya que el uso de la expresión impuestos territoriales en los preceptos atacados es suficientemente comprehensiva, lo que traslada la controversia sobre la extensión de su alcance al momento en que se solicita su aplicación21, pero deja totalmente claro que el mandato en ellas contenido transgrede la prohibición prevista en el referido artículo 294.

Ahora bien, es claro que la posibilidad de relevarse del pago de una parte de las sumas discutidas por concepto de impuestos territoriales, sanciones e intereses, configura un tratamiento preferencial para ciertos contribuyentes, que perjudica el patrimonio de las entidades territoriales y limita el derecho que ellas tienen para administrar sus recursos propios (art. 287 Const.). Como es también notorio y evidente, esta decisión legislativa y las situaciones que ella origina erosionan, así sea parcialmente, el patrimonio de las entidades territoriales y encuadran entonces en la hipótesis tajantemente prohibida por el artículo 294 superior, según el cual “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”. Finalmente, vulneran también el derecho de aquéllas a “administrar los recursos (…) para el cumplimiento de sus funciones”, potestad que hace parte del núcleo esencial o reducto mínimo de los derechos reconocidos a las entidades territoriales (art. 287, num. 3°) dentro del marco de la autonomía

que conforme al artículo 1° de la Constitución, es uno de los elementos definitorios del Estado colombiano22.

La Corte constata entonces que las reglas acusadas vulneran los ya indicados preceptos constitucionales, teniendo en cuenta su carácter unilateral e imperativo, así como el hecho de que su aplicación tiene como efecto privar a las entidades territoriales de recursos que son de su propiedad, sin que a este respecto medie una decisión de los órganos competentes (concejos y asambleas según el caso) para tomar una decisión de este contenido, y sin que la entidad acreedora pueda siquiera, frente al caso concreto, oponerse o consentir en las rebajas pretendidas.

Por lo demás es pertinente señalar, como en su momento lo hizo el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, que el contenido de estas disposiciones difiere claramente del de varias normas recientes y de contenido semejante a las ahora demandadas, en las que al establecer la procedencia temporal de la conciliación para la solución de controversias originadas en la declaración y pago de impuestos nacionales, el legislador, respetuoso de la autonomía de las entidades territoriales, se limitó a autorizar a aquéllas para aplicar tales formas de solución respecto de sus propios impuestos23. En el caso que ahora ocupa a la Corte esa precaución ha sido olvidada, al decidir establecer directamente la procedencia de estos mecanismos dentro del ámbito territorial, situación que resulta violatoria de lo establecido en el artículo 294 superior, lo que también acarrea la inexequibilidad de estos preceptos.

4.4. Sobre los restantes cargos de inconstitucionalidad:

Finalmente, establecido que las disposiciones acusadas son inconstitucionales por las distintas razones hasta aquí comentadas, se hace innecesario explorar los restantes cargos planteados por el actor, concretamente los relativos a la eventual vulneración del derecho a la igualdad, del acceso a la administración de justicia o del deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, por cuanto, así encontrara la Corte que tales cargos no deben prosperar, existen razones suficientes para declarar la inexequibilidad de las normas demandadas.

5. Conclusión, efectos y consecuencias de la presente sentencia

Como ha quedado dicho, dado que la Corte encuentra acreditados en el presente caso la vulneración al principio de unidad de materia en el contenido de las leyes, la falta de algunos de los requisitos previstos en el artículo 157 superior para la válida tramitación de aquéllas, y el desconocimiento de la autonomía territorial mediante la aprobación de una medida expresamente prohibida al legislador (art. 294 ib.), se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones censuradas. Naturalmente, esta decisión no se extiende al contenido de los dos primeros incisos del artículo 77, que además de no haber sido acusados en la demanda, tampoco ofrecen razones que justifiquen el planteamiento de unidad normativa respecto de los preceptos demandados.

De otro lado, la Corte resalta que los vicios de constitucionalidad encontrados en este caso, tales como la violación a los principios de unidad de materia e identidad flexible, e incluso el desconocimiento de la autonomía territorial, son de aquellos que de ordinario resultan de difícil apreciación, y justifican que el juez constitucional sea aún más prudente y cauteloso, ante el riesgo, reconocido por esta corporación, de que el control judicial genere interferencias al legítimo ejercicio de la facultad legislativa y con ello, a la vigencia del principio democrático24. En contraste, en el presente caso la Sala ha considerado que la configuración de todos esos defectos es palmaria, circunstancia que como antes se explicó, es una de las razones que justifica el pronunciamiento de una decisión de fondo, pese al hecho de que para la fecha de esta sentencia ha expirado la vigencia de las normas acusadas, y se ha determinado además que ellas no están produciendo efectos.

En el caso de autos, la notoriedad de los vicios detectados permite a la Corte considerar la posible existencia de abuso del derecho por parte de quien(es) en las cámaras legislativas hubieren promovido la subrepticia incorporación de estas normas, con presumible representación sobre la inconstitucionalidad, tanto del procedimiento legislativo seguido para el efecto, como del contenido material de aquellas. Estima la Corte que en este caso se trató de lo que, tanto en el argot popular como dentro del ámbito del trabajo legislativo, se conoce en Colombia como “mico”, esto es, una propuesta manifiestamente ajena y diferente al contenido predominante de la ley aprobada, que se inserta de manera oculta y silenciosa durante el trámite legislativo, pese a la ostensible violación del principio de unidad de materia que ella comporta, y al presumible rechazo que su explícita incorporación hubiere podido generar durante el debate legislativo. Situación que en ningún caso puede ser admitida por esta corporación en su calidad de juez constitucional, sino que por el contrario,

debe conducir a la ineludible inexequibilidad de las normas así aprobadas, y simultáneamente al vehemente rechazo de tales procederes.

De otra parte, en desarrollo de la facultad que la Corte Constitucional tiene para determinar el efecto temporal de sus propias decisiones, y como única alternativa para evitar que resulte nugatorio el control constitucional cumplido a través de la presente sentencia, la Corte dispondrá que ella tenga efectos retroactivos, a partir de la fecha de promulgación de la Ley 1328 de 2009, lo que equivale a precisar que estas normas nunca produjeron efecto25.

Finalmente, es necesario dar en este caso plena aplicación al clásico aforismo latino según el cual fraus omnia corrumpit (el fraude todo lo corrompe). Según ha quedado establecido, las normas acusadas fueron aprobadas en contravía de lo expresamente dispuesto por varias trascendentales disposiciones constitucionales, de allí que resulte imposible resguardar el interés de los beneficiarios de aquéllas, so pretexto de supuestas situaciones consolidadas o pretendidos derechos adquiridos, los cuales nunca pueden generarse en abierto desacato a los imperativos mandatos de la carta política.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

DECLARAR INEXEQUIBLES, desde la fecha de su promulgación, los incisos 3°, 4°, 5° y 6° y el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones Ley de Reforma Financiera”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrada Magistrado

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Magistrado

Salvamento parcial de voto

NILSON PINILLA PINILLA JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado Magistrado

HUMBERTO A. SIERRA PORTO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C- 333/10

Referencia: Expediente D-7885. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 77 (parcial) de la Ley 1328 de 2009, "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones Ley de Reforma Financiera".

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Comedidamente me permito expresar la razón de ser de mi discrepancia parcial con la decisión que declaró inexequibles, desde la fecha de su promulgación, los incisos 3°, 4°, 5° y 6° y el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009.

La Sala, a pesar de la proximidad de la pérdida de vigencia de la norma acusada, opto por proferir un fallo con efecto retroactivo, en aplicación del principio de la "perpetuatio jurisdictionis", con el objetivo de prevenir la repetición de situaciones como la aquí debatida, esto es, que entren a regir leyes que, de antemano, se sospeche que pudieran ser contrarias

a los mandatos constitucionales, por ser evidente la transgresión de las reglas que gobiernan el correspondiente trámite legislativo.

A mi juicio, los argumentos de la mayoría dejaron de considerar un aspecto de relevancia constitucional, en tratándose de los efectos jurídicos que le fueron atribuidos a la sentencia.

En efecto, según lo ha admitido ampliamente la doctrina especializada en estas materias. “Es frecuente que se consagren derechos para los contribuyentes en las leyes reguladoras del tributo, los cuales pueden ser de carácter estructural, si obedecen a la naturaleza misma del gravamen, o ser incentivos tributarios establecidos por la ley para lograr un fin que se considera benéfico para la comunidad. Entonces el fisco resuelve sacrificar, por ley, un ingreso fiscal, a cambio de una conducta del contribuyente que redunda en beneficio de la sociedad”.27

El artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, demandado, había establecido medidas para propiciar la normalización de la cartera tributaria de las entidades territoriales, habilitando la utilización de la conciliación como mecanismo alterno de resolución de conflictos, en los casos en que estuvieren cursando demandas ante la jurisdicción contencioso administrativo, sobre obligaciones tributarias anteriores a 31 de diciembre de 2008, con respecto a las cuales no se hubieren proferido sentencias definitivas, concediendo el indulto de un porcentaje de la deuda, siempre y cuando, el contribuyente pagara la parte restaste.

En términos generales estas prácticas suelen ser avaladas partiendo de consideraciones generales basadas en una valoración positiva de las mismas. Efectivamente, algunos doctrinantes opinan que: “Los incentivos tributarios son disposiciones de dirigismo económico, amparados por la constitución, que obran dentro del tributo para otorgar una ventaja económica a un sujeto pasivo actual o potencial, relacionada con la realización de una determinada conducta suya, que se estima de interés para la comunidad y con la cual se coadyuva al progreso general, sin detrimento de la justicia en la tributación”28.

Ahora bien, como regla general, salvo que se trate de una normativa más favorable y de tributos de período, el mandato constitucional contenido en el artículo 363 prohíbe que en materia tributaria una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, a lo cual, se le denomina, principio de irretroactividad de la ley tributaria.

A partir de la anterior consideración surge el primer escollo que me suscita inquietudes y que la doctrina resume así: “La cuestión de la vigencia y aplicación de las leyes financieras en el tiempo simple de por sí, sufre complicaciones por la tendencia estatal a conferir alcances retroactivos, afectando interés individuales respetables y violando muchas veces el principio de justicia y equidad”.29

Es precisamente en el contexto de la irretroactividad tributaria que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la existencia de las garantías de protección a las “situaciones jurídicas consolidadas”, es decir, las leyes en materia tributaria, no pueden afectar situaciones ya reconocidas y, cuyos efectos se hayan dado bajo una legislación anterior.

Aun cuando en materia tributaria no se debe hablar de derechos adquiridos, pues estos hacen referencia al derecho privado, sí cabe aludir a la expresión “situaciones jurídicas consolidadas”, las cuales emanan del principio de legalidad30; sin embargo, ello no restringe la facultad constitucional otorgada al Legislador en el numeral quinto del artículo 95, para modificar o derogar las normas tributarias, respetado los límites que imponen los principios constitucionales que rigen la materia.

Es por lo anteriormente expuesto, y en virtud del principio de seguridad jurídica, que se podría afirmar que el Legislador debería mantener las prerrogativas concedidas para aquellos contribuyentes que las acogieron, en atención a lo que el mismo, en uso de su facultad de configuración, les asignó.

Sin embargo, considero que cuando la injerencia de unos incentivos tributarios devienen en la violación sistemática de los postulados constitucionales de igualdad, equidad, justicia tributaria y buena fe, salvo que se esté ante una causa excepcional, valga decir, una situación de extrema gravedad que comprometa las finanzas del Estado, es preciso vislumbrar que las consecuencias económicas que surgirían, no deben constituir una limitante para la Corte Constitucional al momento de decidir sobre los efectos retroactivos de la declaratoria de inexequibilidad.

De no ser así, ello entrañaría que las violaciones más graves a los principios constitucionales sigan recibiendo un trato más favorable en materia económica lo que implícitamente reciente la conciencia y la moral colectiva.

Por lo tanto, concluyo que solo en condiciones como esta, el órgano de control constitucional es competente para darle a la sentencia los efectos y el alcance que, verdaderamente, sea eficaz. En la declaración de inconstitucionalidad, es viable dejar a salvo todos los efectos y las situaciones jurídicas consolidadas que ya se han producido, en virtud de la norma expulsada del ordenamiento positivo y solo las que aún no se han agotado podrían quedar cobijadas por las implicaciones de la decisión.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

1 Esa relación incluyó las siguientes normas y pronunciamientos: i) el Decreto 2250 de 1991 sobre saneamiento aduanero, declarado inexequible mediante sentencia C-511 de 1992; ii) el artículo 1° de la Ley 174 de 1994, declarado inexequible por sentencia C-138 de 1996; iii) los artículos 238, 239, 241, 242 y 243 de la Ley 223 de 1995, declarados inexequibles mediante sentencia C-511 de 1996; iv) los artículos 101 y 102 de la Ley 633 de 2000, sobre las cuales la Corte en sentencia C-992 de 2001 se inhibió de fallar, por haber expirado su vigencia; v) los artículos 98 y 99 de la Ley 788 de 2002, sobre las cuales se profirió también fallo inhibitorio, la sentencia C-1114 de 2003, en razón de haber expirado su vigencia; vi) el artículo 38 de la Ley 863 de 2003, declarado exequible mediante sentencia C-910 de 2004, y vii) los artículos 54 y 55 de la Ley 1111 de 2006, declarados exequibles mediante sentencia C-809 de 2007.

2 Alude, entre otros, a la definición contenida en el artículo 64 de la Ley 446 de 1998.

3 Cita de manera particular las Leyes 633 de 2000, 788 de 2002 y 1111 de 2006. Ver sobre este tema la nota 1 anterior.

4 En el presente caso se genera esa misma situación, dado que las normas demandadas estaban llamadas a producir efectos “dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley”, plazo que expiró el día 15 de enero de 2010.

5 Cita a este respecto la sentencia C-113 de 1993 y el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

6 El artículo 101 de la Ley 1328 de 2009 establece que aquella entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación, fenómeno que tuvo lugar el día 15 de julio de 2009 mediante su publicación en el Diario Oficial N° 47.411.

7 Sobre la aplicación de este principio ver, entre otras, las sentencias C-541 de 1993 (M. P. Hernando Herrera Vergara), C-992 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-1115 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-803 de 2003 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y C-070 de 2009 (Ms. Ps. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez), esta última sobre el caso específico de las normas expedidas dentro del marco del estado de conmoción interior.

8 Para estos efectos podría considerarse de vigencia extremadamente corta una norma ordinaria que rija por un término menor a un (1) año, ya que de conformidad con las reglas previstas en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, un proceso ordinario de constitucionalidad ante esta corporación tardaría, en promedio, entre seis y ocho meses en tramitarse.

9 Cfr. sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias C-025 de 1993, C-352 de 1998, C-501 y C-1025 de 2001, C-618 y C-887 de 2002, C-245 y C-460 de 2004, C-138 y C-211 de 2007, C-230 y C-714 de 2008.

10 Según puede observarse en la Gaceta Legislativa 138 de 2008.

11 Ibídem, páginas 12 a 20.

12 Ver sobre el distinto alcance de estos principios, entre otras, las sentencias C-305 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) con diversos salvamentos de voto (de los Magistrados Monroy Cabra, Montealegre Lynnet, Beltrán Sierra, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Vargas Hernández, Cepeda Espinosa y Araújo Rentería) en lo que atañe a la aplicación del principio de unidad de materia a las distintas normas demandadas; C-453 de 2006 y C-427 de 2008 (en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), y C-713 de 2008 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) con salvamentos parciales de voto de los magistrados Jaime Araújo Rentería, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto. Ver también, en lo pertinente, la

reciente sentencia C-040 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), con salvamento de voto en relación con el alcance de estos conceptos por parte de los Magistrados Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto.

13 Cfr. sobre este tema, entre otras, las sentencias C-702 de 1999 (M. P. Fabio Morón Díaz); C-922 de 2000 (M. P. Antonio Barrera Carbonell); C-801 de 2003 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) con salvamento parcial de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; C-1113 de 2003 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) con salvamento parcial de voto de los Magistrados Eduardo Montealegre Lynnet y Manuel José Cepeda Espinosa; C-669 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño); C-706 de 2005 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) con salvamento parcial de voto de los Magistrados Jaime Araújo Rentería y Humberto Antonio Sierra Porto y aclaraciones de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; además de las antes citadas sentencias C-305 de 2004, C-453 de 2006, C-427 y C-713 de 2008.

14 Proyecto 282 de 2008 Cámara, presentado a consideración de las cámaras legislativas el 11 de abril de 2008 y publicado en la Gaceta 138 de la misma fecha (páginas 1 a 23).

15 Texto aprobado en la sesión realizada el día 18 de junio de 2008 y publicado en la Gaceta 426 del 17 de julio de 2008 (páginas 1 a 16).

16 Aprobado en las sesión del día 10 de junio de 2009, acta 59 publicada en la Gaceta 735 de agosto 14 de 2009, texto final publicado en la Gaceta 513 de junio 17 de 2009 (páginas 1 a 24).

17 Aprobado en las sesión del día 16 de junio de 2009, acta 187 publicada en la Gaceta 1019 de octubre 9 de 2009, texto final publicado en la Gaceta 563 de julio 10 de 2009 (páginas 11 a 33).

18 Los textos aprobados en la plenaria de ambas cámaras eran idénticos entre sí. Sin embargo, al adelantarse el procedimiento conciliatorio de que trata el artículo 161 de la Constitución, se presentó un pequeño cambio en el texto del parágrafo que cierra el artículo 77, pues mientras las versiones de las plenarias hablaban de que en los procesos en los que no se hubiere aprobado conciliación conforme a la Ley 1111 de 2006 “podrán dar aplicación al presente artículo”, en la versión conciliada y que fue objeto de sanción presidencial quedó

que “darán aplicación al presente artículo”.

19 La Corte ha declarado la exequibilidad de muy diversas disposiciones legales que, al menos a primera vista, podrían ser entendidas como limitativas de la autonomía territorial, para lo cual ha contextualizado la función que corresponde al legislador respecto de las entidades territoriales dentro de un Estado de forma unitaria que reconoce la autonomía de tales entidades. Ver a manera de ejemplo las sentencias C-335 y C-486, ambas de 1996, C-1320 de 2000, C-172 de 2001, C-173 y C-931 ambas de 2006, C-1042 de 2007 y C-1152 de 2008.

20 Sobre este tema ver especialmente la sentencia C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

21 El juez o tribunal ante quien se hubiere solicitado la aplicación de las normas demandadas será quien deba determinar si las obligaciones sobre las cuales se pretende conciliar se derivan de impuestos territoriales, o si los tributos de los cuales ellas provienen no tienen en realidad ese carácter (v. gr. se trata de un impuesto nacional cuya administración ha sido cedida a las entidades territoriales).

22 Ver sobre este tema y en sentido semejante, entre otras, las sentencias C-177 de 1996 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) y la antes citada C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En estos dos casos se declararon inexequibles normas con fuerza de ley que implicaban una intromisión en la autonomía tributaria de las entidades territoriales protegida por los artículos 287 y 294 de la Constitución Política.

23 Artículos 101 de la Ley 633 de 2000, 98 de la Ley 788 de 2002 y 54 de la Ley 1111 de 2006.

24 Ver a este respecto la frecuencia con que los integrantes de la Sala Plena difieren en su concepto acerca de si una determinada norma respeta o no el principio de unidad de materia, o si puede entenderse cumplido el principio de consecutividad en el trámite de una ley. Como ejemplo de estas circunstancias pueden citarse, entre muchas otras, las ya mencionadas sentencias C-1113 de 2003, C-305 de 2004, C-706 de 2005, C-714 de 2008 y C-040 de 2010, todas las cuales fueron objeto de importantes salvamentos de voto en relación con estos aspectos. Acerca de si una norma legal vulnera o no la autonomía

reconocida por la Constitución a las entidades territoriales, véanse las opiniones discrepantes planteadas en relación con las sentencias C-335 de 1996, C-219 de 1997, C-532 de 2005, C-765 de 2006 y C-781 y C-1042, ambas de 2007.

25 La posibilidad de fijar tales efectos fue mencionada en la sentencia C-113 de 1993 (M. P. Jorge Arango Mejía), y posteriormente ratificada por el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, norma declarada exequible mediante sentencia C-037 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

26 La Corte Constitucional adoptó una decisión semejante en el reciente fallo C-588 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en el que la mayoría de sus integrantes, al encontrar que la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2008 suponía una sustitución de la Constitución, lo declaró inexequible con efecto retroactivo, pese al efecto negativo que ello implicó quienes se hubieren beneficiado de la inscripción extraordinaria allí ordenada. En ese caso consideró la Corte que una decisión sin efecto retroactivo resultaba nugatoria ante la necesidad de proteger la plena vigencia de los preceptos constitucionales, frente a la situación analizada en esa sentencia. Con salvamento de voto de los Magistrados Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, quienes expresaron su desacuerdo frente a la posibilidad de la Corte Constitucional se pronuncie sobre una posible sustitución de la Constitución como resultado de la aprobación de un Acto Legislativo.

27 Derecho Tributario. Escritos y Reflexiones. Universidad del Rosario, p. 131.

28 Lucy Cruz de Quiñones, conferencia dictada en la XXI Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario. Génova, 2002, p.286.

29 Derecho Financiero. Giuliani Fonrouge. Cit., p.99.

30 Esta Corporación en la sentencia C-952 de 2007, si bien hace referencia tangencial a la posibilidad de reconocer efectos retroactivos a beneficios fiscales, también es enfática en privilegiar situaciones jurídicas consolidadas.