

Sentencia C-426-09

Referencia: expediente D-7457

Accionante: Juan Carlos Galindo Vacha.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 de la Ley 1111 de 2006.

Magistrada Ponente:

Dra. MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., primero (01) de Julio de dos mil nueve (2009).

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

## SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Carlos Galindo Vacha, demandó el artículo 57 de la Ley 1111 de 2006, "Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales," por considerar que la norma acusada vulneraba el preámbulo y los artículos 13, 16, 157, 158, 333, 334 y 336 de la Constitución Política.

Mediante Auto del ocho (08) de noviembre de 2008, el Magistrado sustanciador inadmitió la demanda referida y le concedió al actor tres (3) días para presentar cargos de carácter constitucional, susceptibles de ser controvertidos en sede judicial. Dentro del término, el libelista presentó memorial correctivo y el Magistrado sustanciador, mediante auto del 31 de octubre de 2008 consideró: "la demanda cumple con los requisitos mínimos para ser admitida y en razón al principio pro actione será admitida, sin perjuicio de lo que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional". Por consiguiente, ordenó comunicar su iniciación al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministro de Educación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 2001. Asimismo, ordenó comunicarlo a la Superintendencia Financiera de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. Además, ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, dando cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7 del referido decreto. Finalmente, ordenó fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, cumpliendo lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

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

## I. NORMA DEMANDADA.

El texto de la disposición demandada, tal como aparece publicado en el Diario Oficial No.46494, es el siguiente:

Ley 1111 de 2006

(diciembre 27)

“por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 57. Adiciónese a la Ley 223 de 1995 el siguiente artículo:

“Los sujetos activos deberán establecer la obligación a los sujetos pasivos del uso de tecnologías de señalización para el control, que permitan garantizar el pago de los impuestos.

Esta determinación se confirmará mediante elementos tecnológicos y no con la decisión del personal directo encargado del control fiscal. Los sujetos activos ejecutarán lo dispuesto en la presente norma en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, mediante mecanismos contractuales a través de Universidades Públicas Colombianas que posean certificación de calidad internacional mínimo ISO 9001 :2000 en desarrollo de software y que además posean una calificación de riesgo en solidez y estabilidad financiera expedidas por certificadoras avaladas por la Superintendencia Financiera con calificación igual o superior a A+.

Los sujetos pasivos que no permitan realizar los operativos de control se les suspenderán de la actividad comercial o permisos otorgados por la autoridad competente entre uno (1) y cinco (5) años sin perjuicio de las sanciones policivas que se le impongan. Esta disposición no aplicará para las cervezas.”

## I. LA DEMANDA.

Expone el accionante que el artículo demandado vulnera el Preámbulo y los artículos 13, 16, 157, 158, 333, 334 y 336 de la Constitución política de Colombia, porque “se restringió a un grupo de entidades la posibilidad de ofrecer a las entidades territoriales el desarrollo de mecanismos tecnológicos de señalización.”

Para el demandante, la norma cuestionada viola el derecho a la igualdad (Artículo

13 CP) porque creó “un beneficio para unas pocas universidades y eliminó esa misma posibilidad para otras, cuando ha podido dejarlo claro que las universidades que se hallaran en las condiciones de calidad y solvencia financiera, podrían ofrecer esos servicios a las entidades territoriales. Cuando el artículo impugnado decidió contemplar una nueva modalidad de contratación directa para el desarrollo de tecnologías de señalización de productos, como en efecto lo hizo frente a “Universidades Públicas Colombianas que posean certificación de calidad internacional mínimo ISO 9001:2000 en desarrollo de software y que además posean una calificación de riesgo en solidez y estabilidad financiera expedidas por certificadoras avaladas por la Superintendencia Financiera con calificación igual o superior a A+”, creó una oportunidad exclusiva para unas personas dentro del sector universitario, y dejó por fuera de posibilidades a otras empresas que en idénticas o mejores condiciones de calidad podrían ofrecer sus servicios.” El accionante estima que “no hay ningún tipo de justificación, ni razón objetiva que explique este trato discriminatorio. Por el contrario, lo que sucede es que a idénticas personas, que son universidades en las condiciones señaladas en la norma, a unas se les otorga la prerrogativa de ofrecer servicios a entidades territoriales y a otras no.”

En cuanto a la vulneración del artículo 333 de la Carta, el demandante señala que la disposición cuestionada “vulnera también la libertad de empresa de las universidades privadas, quienes no tienen la posibilidad de ofrecer esos servicios. Esa circunstancia discriminatoria también vulnera la libertad de empresa y libre competencia (...) De un examen de la Ley 1111 y de los elementos probatorios en los cuales constan los antecedentes, no se encuentran unos criterios de razonabilidad o de interés general, que justifiquen esa exclusión. Esos hitos no están presentes en el caso concreto, pues esa restricción impuesta a universidades privadas no fue explicada ni incorporada por el legislador.”

De otro lado, en cuanto al cargo que señala que la norma acusada desconoce el artículo 158 Superior que establece el principio de unidad de materia, el accionante señaló: “De una simple lectura de la ley 1111 de 2006, se puede determinar que el núcleo temático es la modificación sustancial y procedimental del Estatuto Tributario, en relación con los impuestos administrados por la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales. La Ley 1111 contiene seis capítulos, los primeros cinco, que se refieren a varios de los impuestos nacionales (capítulo Primero Impuesto de Renta y Complementarios, capítulo Segundo Impuesto al Patrimonio, capítulo Tercero Impuesto a las Ventas, capítulo Cuarto Gravamen a los Movimientos Financieros, capítulo Quinto Normas de Procedimiento, y el capítulo Sexto Otras disposiciones. Cuando se examinan las normas de los primeros cinco capítulos, se halla una temática consistente, relativa a los impuestos nacionales, y en ellos sus normas adicionan o modifican variados artículos del Estatuto Tributario. Pero Verificadas las disposiciones del capítulo Sexto se observan varias disposiciones con la materia tratada, entre ellos el artículo 57 y el artículo 76.”

En efecto, el artículo 57, que dice adicionar el texto de la Ley 223 de 1995, lo que realmente dispone es un beneficio contractual a favor de las universidades públicas colombianas que posean certificación internacional mínimo ISO 9001:2000 en desarrollo de software y que además posean una calificación de riesgo en solidez y estabilidad

financiera expedidas por certificadoras avaladas por la Superintendencia Financiera con calificación igual o superior a A+, para el diseño e implementación de un mecanismo tecnológico de señalización para el control de pago de impuestos”.

“Cuando el Legislador, para efectos de control del pago de impuesto, obliga a los sujetos activos del impuesto, a desechar sus propios controles, para contratar el diseño e implementación de mecanismos tecnológicos con universidades, lo que realmente esta disponiendo es un beneficio contractual de contratación (sic) directa, ajeno a la temática dispuesta de una Ley de contenido esencialmente tributario”.

“Lo que realmente hizo el Congreso de la Republica fue modificar el Estatuto Contractual del Estado (Ley 80 de 1993 y demás normas que lo adicionan y modifican), al regular una nueva modalidad de contratación directa entre las entidades públicas que administran tributos y las universidades públicas que posean esas calificaciones de calidad y de suficiencia financiera.

Esta regulación, en consecuencia, rompe el núcleo temático tributario de la Ley 1111 de 2006, y desconoce el principio de la unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta Política”.

Finalmente, el actor señala que la norma acusada no acata el principio de identidad legislativa (Art. 157 CP) porque: “La adición relativa a la nueva modalidad de contratación directa de determinadas universidades con las entidades publicas (sujetos activos de los impuestos), es propia de una ley de contratación estatal, que de una legislación tributaria. El hecho que se trate de una contratación para efectos de los controles tributarios no la hace ni convierte en tributaria. No se trata de una inclusión de una nueva modalidad de contratación directa. Ni es materia del Estatuto tributario, ni fija impuestos, ni señala procedimientos tributarios (...).”

“Ahora bien examinados los antecedentes legislativos de la Ley 1111 de 2006, se observa que en el proyecto de ley original, la disposición no se hallaba incorporada. De igual manera tampoco se incluyó en el desarrollo de los primeros debates. Tan solo se incluyó en el segundo debate conjunto, como puede verse en las Gacetas del Congreso Nos. 317 y 619 de 4 de diciembre de 2006. Allí en sus paginas 3as y 13, dentro de las innovaciones que se introdujeron en al texto del proyecto de Ley No 39 de Cámara y 43 de Senado, que había sido aprobado en primer debate en las comisiones figura la adición del artículo 57 relativo a las obligaciones de utilizar tecnologías de señalización”.

“En la página 25 de la Gaceta 617 del 4 de diciembre de 2006, se puede observar que el artículo 57 del texto del proyecto que se sometería a las plenarias era NUEVO.

Si este artículo, relativo a una materia ajena a la tributaria - en tanto traduce fundamentalmente un tema contractual - no fue incluido ni en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional, ni examinado por las comisiones del Congreso de la Republica, se desconoció el principio de identidad legislativa.”

## I. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Julia Betancourt Gutiérrez, en calidad de representante del Ministerio de Educación, intervino en el presente proceso, con el fin de exponer las razones por las cuales considera que se debe declarar exequible la norma demandada.

A juicio de la interviniente, “la Ley 1111 de 2006 contiene todas aquellas normas directamente relacionadas con la parte sustancial del Estatuto tributario siendo evidente que para el caso de impuestos, es necesario referirse a diversas materias, cuyos contenidos se hallan ligados para el cumplimiento de los fines del Estado. La unidad de materia se observa entonces cuando para efectos de hacer efectiva la misma ley se incluyen disposiciones que apuntan a dicha efectividad. De lo anteriormente expuesto se infiere:

\* Las disposiciones que integran una ley deben guardar relación sustancial, bien sea por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de las normas, o porque a juicio del legislador, deban pertenecer a ese cuerpo normativo

\* La ley en mención determina las regulaciones necesarias para que se pueda cumplir con el espíritu de la misma, supliendo de esta manera las leyes existentes que regulan cada materia.

\* En reiteradas jurisprudencias ha dicho la Corte que todas las disposiciones requeridas para hacer efectiva la finalidad de la ley de que se trata, no rompe la Unidad de Materia.”

Por último, la interviniente solicita, como petición accesoria, que la Corte se declare inhibida para decidir sobre las pretensiones por ineptitud sustantiva de la demanda. En tal sentido sostuvo: “En mi criterio el demandante no explica en forma clara y precisa como es que el artículo acusado desconoce la Carta Política y se centra en afirmar que la norma acusada se encuentra derogada por la expedición de una ley posterior que la contradice. Por ello, concluyo que la demanda carece de uno de los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.”

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado mediante concepto No. 4705 de solicitó a la Corte declararse INHIBIDA, con base en las siguientes consideraciones:

“El aparte normativo indicado estableció que la ejecución de la estrategia de control de la tributación para el pago de impuestos nacionales mediante el uso de tecnologías de señalización, utilizando para ello el mecanismo contractual administrativo especialmente

estableció al respecto, se debía ejecutar en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la vigencia de la Ley 1111 de 2006.

Eso significa que se trató de un plazo claramente determinando y perentorio que otorgó el legislador, a los sujetos activos de las obligaciones tributarias nacionales, para que pudieran contratar, de manera especial, la ejecución de la estrategia de control del pago de las obligaciones tributarias aplicando tecnologías de señalización, el cual venció el 15 de enero de 2007, si se tiene que la ley 1111 fue promulgada el 16 de julio de 2006. Por tanto, esa norma ya no está rigiendo debido a que se perdió su vigencia.

En ese orden de ideas, los requerimientos posteriores al 15 de enero de 2007, para efectos de continuar ejecutando la estrategia de control tributario contenida en los demás apartes del artículo 57 de la ley 1111 de 2006, deben ser tramitados mediante las normas generales de la contratación de la administración pública (leyes 80 de 1993. 1150 de 2007.”

De otra parte, considera la Vista fiscal, que la norma no vulneró los principios de igualdad y no discriminación, en tanto que “el mecanismo contractual criticado fue expedido dentro de la potestad legisladora para ser ejecutado entre entidades públicas (disposición de derecho de propiedad del Estado), con el fin de garantizar el pago de los impuestos mediante la implementación de tecnologías de señalización para controlar dicha obligación tributaria de los sujetos pasivos, lo cual requería desarrollarse en tiempo expedito (Constitución política. Artículos 95, numeral 9, 209 y 363)”.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 Superior, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

### 1. Los problemas jurídicos

En el asunto de la referencia, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos, empezando primero por los problemas de trámite legislativo planteados por el demandante y posteriormente por los cuestionamientos por violación de los derechos a la igualdad y a la libertad de empresa:

\* ¿Resulta contrario a los principios de identidad relativa y consecutividad (art. 157 CP), que el legislador haya introducido en el último debate el artículo cuestionado?

\* ¿Es contrario al principio de unidad de materia (art. 158 CP), que en una ley que regula la materia tributaria se consagre un mecanismo de contratación para la provisión de mecanismos tecnológicos que faciliten el control fiscal?

\* ¿Resulta contrario al principio de igualdad (art. 13 CP) que la norma cuestionada restrinja el tipo de entidades que pueden participar en la provisión de mecanismos tecnológicos de señalización, al de las universidades públicas colombianas que posean certificación de calidad internacional mínimo ISO 9001:2000 en desarrollo de software y que además posean una calificación de riesgo en solidez y estabilidad financiera expedidas por certificadoras avaladas por la Superintendencia Financiera con calificación igual o superior a A+?

\* ¿Desconoció el legislador la libertad de empresa (art. 333 CP), al restringir el tipo de entidades que pueden participar en la provisión de mecanismos tecnológicos de señalización para facilitar el control del pago de las obligaciones tributarias, al de las universidades públicas colombianas que posean certificación de calidad internacional mínimo ISO 9001 :2000 en desarrollo de software y que además posean una calificación de riesgo en solidez y estabilidad financiera expedidas por certificadoras avaladas por la Superintendencia Financiera con calificación igual o superior a A+?

Con el fin de resolver los anteriores problemas, dado que el demandante plantea el desconocimiento del trámite legislativo, examinará la caducidad de la acción de inconstitucionalidad en este asunto y en caso de que todavía sea posible un pronunciamiento de fondo, recordará brevemente la jurisprudencia sobre los principios de identidad flexible y consecutividad. En segundo lugar, recordará la doctrina sobre el principio de unidad de materia y establecerá si entre la norma demandada y el artículo cuestionado se cumplen las exigencias constitucionales. En tercer lugar, con el fin de determinar si hay una vulneración del derecho a la igualdad, la Corte recordará brevemente el método que debe emplearse al examinar un cuestionamiento por violación del principio de igualdad y lo aplicará al caso concreto. En cuarto lugar, con el fin de examinar los límites que tiene el legislador al ejercer su potestad de configuración para establecer posibles restricciones a la libertad de empresa, recordará la doctrina constitucional y la aplicará al asunto bajo estudio.

Antes de resolver los problemas jurídicos planteados, pasa la Corte Constitucional a resolver dos cuestiones previas sobre falta de competencia de la Corte e ineptitud de la demanda, planteadas por el Procurador y por el interviniente del Ministerio de Educación Nacional, respectivamente.

1. La vigencia de la norma demandada. Inhibición de la Corte Constitucional para pronunciarse por pérdida de fuerza ejecutoria de la norma demandada

En su intervención el Ministerio Público solicitó a la Corte declararse inhibida en el proceso de la referencia porque supuestamente el artículo cuestionado perdió fuerza ejecutoria ya que en él se establece un plazo preciso de 6 meses, contados a partir de su promulgación, dentro de los cuales produciría efectos la norma demandada. Para el Procurador, dado que ese plazo ya había vencido y la norma ya no se encontraba en vigor, la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre el tema.

Conforme a jurisprudencia reiterada, dado que la Corte no tiene funciones consultivas sino estrictamente judiciales, esta Corporación carece de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de normas derogadas, salvo que la disposición cuestionada continúe produciendo efectos en el tiempo,<sup>1</sup> o existan dudas sobre la vigencia de la norma en los casos de derogación tácita.<sup>2</sup>

Algo similar ocurre con aquellas normas que tienen un efecto temporal. Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que cuando se trata de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma de efectos temporales una vez que ha vencido su término de vigencia, no hay lugar a emitir un fallo de fondo dado que tal decisión sería inocua tanto si se declara la exequibilidad de tales disposiciones, como si se afirma su inexecuibilidad.<sup>3</sup>

Sobre el punto, la Corte ha señalado que “cuando se trata de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma de efectos temporales, una vez que ha vencido su término de vigencia, no hay lugar a emitir un fallo de fondo dado que tal decisión sería inocua tanto si se declara la exequibilidad de tales disposiciones, como si se afirma su inexecuibilidad. Lo primero, por cuanto, ante el vencimiento del término de vigencia de la ley, ésta, de todas maneras, sería inaplicable pese a su conformidad con el Estatuto Superior. Lo segundo, por cuanto la expulsión de esas normas del ordenamiento jurídico no puede conducir al desconocimiento de las situaciones jurídicas consolidadas bajo su vigencia. 4

En el caso concreto, para que los sujetos activos de las obligaciones tributarias nacionales pudieran contratar tecnologías de señalización para el control del pago de dichas obligaciones, debían hacerlo con las universidades públicas colombianas que cumplieran las condiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 57 demandado, y dentro un término específico: “en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la Ley”. En este sentido, teniendo en cuenta que la promulgación de la Ley 1111 de 2006 se llevó a cabo el día 27 de diciembre de 2006,<sup>5</sup> el plazo señalado por la norma venció el 28 de junio de 2007 y, en esa medida agotó su contenido, y por lo mismo, la norma ya no está vigente en el ordenamiento jurídico.

Habida cuenta que dicho plazo ya transcurrió y la norma perdió vigor, no hay objeto sobre el cual pronunciarse. Por lo tanto, la Corte Constitucional se inhibirá de un pronunciamiento de fondo.

## I. DECISION

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 57 de la Ley 1111 de 2006.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver la sentencia C-037 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa en donde se dijo: “(...), cuando la derogatoria de una disposición es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposición continúe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte debe pronunciarse sobre la conformidad o inconstitucionalidad con la Constitución, pues ella podría estar produciendo efectos. En virtud de lo anterior, la Corte entra a hacer el examen de constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 153 de 1887.”

2 Ver por ejemplo la sentencia C-658 de 2000, MP: Antonio Barrera Carbonell, donde la Corte señaló al respecto lo siguiente: “En conclusión, acorde con el concepto del Procurador, la Corte estima que las normas acusadas fueron derogadas tácitamente y no se encuentran produciendo en la actualidad efectos jurídicos, por lo que resulta improcedente adelantar sobre ellas un juicio de constitucionalidad. En consecuencia, el fallo será inhibitorio por carencia actual de objeto sobre el cual decidir”.

3 Ver entre otras, las sentencias C-992 de 2001 y C-1114 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil.

4 Sentencia C-1114 de 2003. MP. Jaime Córdoba Triviño.

5 Diario Oficial 46.494.