

Sentencia C-712/12

NORMAS TRIBUTARIAS DE CONTROL Y PARA LA COMPETITIVIDAD-Sujetos pasivos de los impuestos territoriales

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Condiciones

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Concepto/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL APARENTE-Concepto/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL IMPLICITA-Concepto

ESTABLECIMIENTO DE SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION-Inexistencia de cosa juzgada por cargo de inicio de trámite en Cámara de Representantes

TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE MATERIAS RELATIVAS A TRIBUTOS-Contenido

SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES-Contenido normativo/SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE CONTRIBUCION DE VALORIZACION REPRESENTADO POR TENEDORES DE BIENES PUBLICOS A TITULO DE CONCESION-Contenido

PROYECTO DE LEY RELATIVO A TRIBUTOS-Excepciones a la regla de inicio de trámite en Cámara de Representantes/TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Circunstancias de flexibilización del procedimiento

No obstante el carácter imperativo de la regla del inciso 4° del artículo 154 superior, la jurisprudencia ha precisado que puede ser flexibilizada en casos excepcionales, como (i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias. En los demás casos, el desconocimiento de la regla aludida da lugar a un vicio de trámite insubsanable que exige declarar inexecutable la respectiva ley o preceptos.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Norma acusada pertenece a un solo cuerpo normativo sin que deba dársele un tratamiento legislativo separado

ADICION DE PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA EN SEGUNDO DEBATE DE PLENARIA-Radicación en Senado de la República no tiene la entidad de desvirtuar la regla del artículo 154 de la Constitución Política/MENSAJE DE URGENCIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Fundamento

ESTABLECIMIENTO DE SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION-Limitación del alcance de la decisión al cargo formulado en la sentencia

Referencia: expediente D-8933

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 54 (Parcial) de la Ley 1430 de 2010 "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".

Actor: Clara María Plazas Moreno

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., doce (12) de Septiembre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alexei Egor Julio Estrada, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Clara María Plazas

Moreno demandó el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, por considerar que vulnera los artículos 154 inciso 4º, 157 numeral 2º y 161 inciso 2º de la Constitución Política.

Por medio de auto del dos (02) de febrero de dos mil doce (2012), el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por cuanto habría operado el fenómeno de la cosa juzgada formal. En efecto, se determinó que mediante la Sentencia C-822 de 2011, esta Corporación efectuó un estudio del aparte demandado del artículo 54 de la ley 1430 de 2010; no obstante, teniendo en cuenta que en la mencionada Sentencia la Corte no determinó los efectos de su decisión en la parte resolutive de la providencia, el demandante tiene una carga argumentativa adicional, y por tanto, debe demostrar que las razones de inconstitucionalidad presentadas son distintas a las anteriormente analizadas. En consecuencia, se concedió un término de tres (3) días a la actora con el fin de que corrigiera la demanda, advirtiéndole que si no la corregía dentro de ese término sería rechazada.

Teniendo en cuenta que dentro del término de ejecutoria, la demandante presentó escrito de corrección, a través del cual manifestó que reiteraba su argumento relacionado con el inicio del trámite de la norma cuestionada en el Senado y no en la Cámara de Representantes, tal y como lo exige la Constitución dado la naturaleza de la misma, mediante auto del doce (12) de marzo de dos mil doce (2012), se admitió la demanda presentada únicamente por el cargo referente a la vulneración del inciso 4º del artículo 154 Superior.

De igual manera, se dispuso fijar en lista la norma demandada para asegurar la intervención ciudadana y corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia comunicó la iniciación del presente proceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para que expresaran lo que estimaran conveniente. Además, invitó a la Pontificia Universidad Bolivariana Sede de Montería, a la Universidad del Rosario, a la Universidad del Sinú, a la Universidad Externado de Colombia y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que si lo consideraban participaran en el debate jurídico planteado.

Por otra parte, mediante auto del veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012), con el fin de contar con los elementos probatorios para constatar el trámite legislativo de la norma

demandada, el Magistrado Sustanciador ordenó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes remitir las Gacetas del Congreso en las que consten los antecedentes legislativos de la Ley 1430 de 2012, así como certificar la fecha de radicación del Proyecto de Ley y las fechas de iniciación de los respectivos debates.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

1. LA DEMANDA

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 47.937 del 29 de diciembre de 2010:

“ARTÍCULO 54. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

PARÁGRAFO. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.

En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o participes de los consorcios, uniones temporales, los será el representante de la forma contractual.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración tributaria respectiva de

señalar agentes de retención frente a tales ingresos.”

1. LA DEMANDA

La ciudadana Clara María Plazas Moreno considera que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 vulnera el inciso 4 del artículo 154 de la Constitución Política con fundamento en lo siguiente:

1. Inicialmente, plantea que al argumento presentado en la demanda es claramente diferente a los cargos estudiados en la Sentencia C-822 de 2011, por cuanto en aquella oportunidad se analizó la identidad flexible de la norma, mientras que lo cuestionado ahora es que esta disposición de carácter tributario inició su trámite en el Senado y no en la Cámara de Representantes como lo exige la Constitución.

1. Expone que aunque la Corte determinó que la falta de discusión de la norma en las comisiones conjuntas no viola el principio de identidad flexible, persiste el problema jurídico referente a que materialmente el trámite del precepto demandado no se inició en las comisiones conjuntas sino en los debates de plenaria del Senado y de la Cámara, pues fue en ese momento en el que se incluyó la norma al proyecto de ley.

Al respecto, resalta que la ponencia para segundo debate fue radicada el día 6 de diciembre de 2011 en el Senado de la República, mientras que su radicación en la Cámara de Representantes se produjo el 7 de diciembre de 2011, lo que implica, en consecuencia, que el trámite legislativo del artículo 54 de la Ley 1430 de 2011 contraría el mandato contenido en el inciso 4º del artículo 154 Superior, según el cual “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes (...)”

1. De esta manera, el aparte normativo demandado por tener en su contenido materia

tributaria ha debido iniciar su trámite en la Cámara de Representantes como lo señala el citado artículo constitucional. Por lo anterior, asevera que en el trámite de la norma se presentó un vicio procedimental que debe ser estudiado por la Corte Constitucional.

1. INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que el precepto impugnado debe ser declarado exequible.

1. La Delegada del Ministerio inicia su exposición haciendo referencia a la jurisprudencia relativa a la excepción de la cosa juzgada constitucional. Al respecto, precisa que en el presente caso, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada formal respecto a la identidad normativa, y se presenta el fenómeno de la cosa juzgada relativa respecto de los cargos formulados por la actora.

1. Menciona que no se trasgredió lo indicado en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución, puesto que el proyecto de ley que dio origen a la Ley 1430 de 2010 tuvo su inicio en la Cámara de Representantes mediante sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Congreso, según consta en el Acta No. 4, publicada en la Gaceta No. 166 de 2011, en razón del mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República.

Refiere que según la jurisprudencia constitucional el principio consagrado en el inciso 4º del artículo 154 Superior, se flexibiliza al mediar un mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República, lo que posibilita el procedimiento de discusión conjunta en las Comisiones Constitucionales respectivas del Senado y de la Cámara.

1. Finalmente, indica que el artículo 154 de la Constitución hace referencia al inicio del proyecto de ley como tal y no al trámite de una norma o aparte de norma en particular, y por lo tanto, al ser el inicio del trámite legislativo único, se puede afirmar que éste correspondió a la discusión conjunta del proyecto en las Comisiones Terceras Permanentes del Senado y de la Cámara.

1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-

La apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas solicita a la Corte estarse a lo dispuesto en lo decidido en la Sentencia C-822 de 2011 y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la expresión demandada del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

1. Afirma que tal como se consignó en el auto inadmisorio del presente proceso, la Corte Constitucional ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada en la Sentencia C-822 de 2011, por lo que debe aceptarse que se está en la presencia de cosa juzgada formal.

1. Frente a lo argumentado por la actora en relación con que la norma cuestionada debió iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el inciso 4 del artículo 154 Superior, explica que en el proceso de formación de una ley se distinguen varias etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción presidencial, promulgación, vacancia y comienzo de la obligatoriedad; indicando que para el problema jurídico estudiado son importantes las dos primeras.

En consonancia con lo anterior, trae a colación apartes de la Sentencia C-822 de 2011, referentes al recuento del trámite legislativo de la Ley 1430 de 2010, destacando que la Corte Constitucional, dando aplicación al principio de la identidad flexible, determinó que los miembros del Congreso podían dentro de los límites constitucionales, introducir en segundo

debate cambios al texto aprobado en Comisión, flexibilizando así el trámite parlamentario.

1. Igualmente, señala que en virtud de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 160 de la Carta Política, si se conserva la unidad de materia y no se establece una discrepancia seria con el texto ya aprobado, se puede enmendar el articulado en el sentido de suprimir, modificar o adicionar algunos artículos o disposiciones del proyecto que se juzguen necesarias.

1. Alega que el artículo demandado fue enunciado en los debates conjuntos de las Comisiones Terceras Permanentes, como tema necesario a ser discutido, más no fue adicionado, tal como se consignó en el Acta No. 4, publicada en la Gaceta No. 166 de 2011, en la cual haciendo uso de la palabra el Representante León Darío Ramírez Valencia, expresó: “yo creo que quede ahí en el acta a ver si para próximos debates consideramos que es necesario dejar constancias que se deberían discutir el contenido relacionado con impuestos territoriales, más exactamente de sujetos pasivos de predial (...)”.

1. Continúa mencionando que el tema de los sujetos pasivos del impuesto predial contenido en el aparte de la norma demanda, fue introducido durante el debate en la Plenaria de la Cámara, luego de ser avalado por los ponentes y por el Ministro de Hacienda, tal como consta en el Acta de Plenaria No. 41 de la sesión ordinaria del 14 de diciembre de 2010.

Manifiesta que el mismo tema fue adicionado en la Plenaria del Senado, que se adelantó el día 15 de diciembre de 2010, tal como se consignó en el Acta No. 34 de 2010, publicada en la Gaceta 80 de 2011.

1. Reitera que contrario a lo afirmado por la demandante, el trámite del proyecto de ley se inició en la Cámara de Representantes el 15 de octubre de 2010, cuando por iniciativa del Gobierno Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó el texto del proyecto en

la Secretaría General de esa Corporación.

1. Asegura que no es cierto que la adición del texto del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 se haya efectuado en el Senado, pues la adición se produjo el día en que se sometió a discusión y se aprobó en la Cámara de Representantes, esto es el 14 de diciembre de 2010, siendo aprobada en el Senado al día siguiente, 15 de diciembre de 2010.

1. Universidad Externado de Colombia

El grupo de investigación del Centro de Estudios Fiscales (CEF) del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, interviene en el proceso solicitando la declaratoria de exequibilidad del aparte demandado del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

1. Advierte que el inciso 4º del artículo 154 Constitucional establece que el requisito del inicio del trámite en la Cámara de Representantes es para los proyectos de ley, más no para cada norma parte o incorporada del respectivo proyecto de ley.

Sostiene que en la práctica, un proyecto de ley contiene muchas propuestas de normas, por lo que mal podría pensarse que cada propuesta, modificación o adición de un proyecto de ley tenga que iniciar su trámite nuevamente en la Cámara de Representantes, lo cual llevaría al extremo absurdo de que ningún proyecto de ley en materia tributaria pudiera ser modificado durante su trámite legislativo, pues cada vez que ello ocurriera se debería presentar un nuevo proyecto de ley.

1. De conformidad con lo anterior, exalta que la incorporación en un proyecto de ley en materia tributaria de apartados en el trámite legislativo, no vulnera el principio de representación democrática, pues contrario a ello, es con base en este principio de

representación que en el debate parlamentario se realizan supresiones, adiciones y modificaciones a los proyectos de ley.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pidió a la Corte declarar exequible el artículo demandado, lo cual sustentó con los siguientes argumentos:

1. Inicialmente, advierte la Vista Fiscal que sobre la exequibilidad de la expresión demandada ya se pronunció la Corte en la Sentencia C-822 de 2011. No obstante, como en aquella oportunidad la Corte se ocupó del estudio de cargos diferentes al ahora planteado, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada.

1. Relata que de conformidad con el inciso final del artículo 154 Superior, los proyectos de ley relativos a los tributos, como en el presente caso, deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes; empero, en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 Constitucional, una vez iniciado el trámite del proyecto, las cámaras pueden introducirle modificaciones, tanto en primer como en segundo debate.

1. Puntualiza que revisado el proceso de formación de la Ley 1430 de 2010, se puede constatar que el proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el día 15 de octubre de 2010, según aparece en la Gaceta del Congreso 779 de 2010.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una expresión normativa contenida en una ley.

1. OPORTUNIDAD DE LA ACCIÓN

De conformidad con el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma –como la que se examina- caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 1430 de 2010 fue publicada en el Diario Oficial No. 47.937 del 29 de diciembre de 2010 y la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 19 de diciembre de 2011, es decir, dentro del término anteriormente señalado.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Según la demandante, la disposición acusada adolece de un vicio de procedimiento, puesto que de conformidad con el inciso cuarto del artículo 154 Superior, los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, y el aparte del artículo demandado se empezó a tramitar en la Plenaria del Senado de la República.

Al respecto, explica que fue radicado para el segundo debate surtido en las plenarias de la cámaras primero, en el Senado de la República el día 6 de diciembre de 2011, y luego, en la Cámara de Representantes el día 7 de diciembre de 2011, contrariando así lo dispuesto en el

inciso final del artículo 154 de la Constitución Política.

En hilo de lo expuesto, corresponde a la Sala Plena determinar, (i), si existe cosa juzgada constitucional en el presente caso derivada de la sentencia C-822 de 2011; y (ii), superado lo anterior, deberá la Sala establecer si en el proceso de formación del aparte demandado se contrarió lo previsto en el inciso 4º del artículo 154 Superior, al haberse introducido en el segundo debate en la plenaria del Senado de la República antes que en la Cámara de Representantes.

1. INEXISTENCIA DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

1. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional

1. La administración de justicia tiene la finalidad de contribuir a la resolución de conflictos sociales. Por esta razón las decisiones que adoptan los jueces, en tanto buscan poner punto final a una controversia, hacen tránsito a cosa juzgada, lo que significa que los fallos son inmutables, vinculantes y definitivos. Con fundamento en estas características, la Corte ha señalado que la institución de la cosa juzgada cumple al menos dos funciones: una negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas.¹

Como dispone el artículo 243 de la Constitución, en concordancia con los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, el efecto de cosa juzgada también se predica de las sentencias que profiere la Corte Constitucional en cumplimiento de su misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta. En el contexto del control constitucional de las leyes, la cosa juzgada propende por la seguridad jurídica y el respeto de la confianza legítima, en la medida en que evita que se reabra el juicio de

constitucionalidad de una norma ya examinada y que una disposición declarada inexecutable sea reintroducida en el ordenamiento jurídico. Además, contribuye a racionalizar las decisiones de la Corporación, puesto que exige que sus decisiones sean consistentes y hagan explícita la ratio decidendi, así como su fundamento constitucional.²

1. La existencia de cosa juzgada es fácil de identificar cuando un ciudadano, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda una disposición que en una providencia previa fue declarada inexecutable. En esta hipótesis la disposición contraria a la Carta desaparece del ordenamiento jurídico y, en el futuro, si se presentan demandas contra ella, no existe objeto sobre el cual pronunciarse.

1. La situación es más compleja cuando en un pronunciamiento previo la Corte declaró executable la disposición acusada. En estos casos, como ha indicado esta Corte, para que pueda hablarse de la existencia de cosa juzgada en estricto sentido, es preciso que la nueva controversia verse (i) sobre el mismo contenido normativo de la misma disposición examinada en oportunidad previa por la Corte Constitucional, y (ii) sobre cargos idénticos a los analizados en ocasión anterior.³ La identidad de cargos implica un examen tanto de los contenidos normativos constitucionales frente a los cuales se llevó a cabo la confrontación, como de la argumentación empleada por el demandante para fundamentar la presunta vulneración de la Carta; mientras la identidad de contenidos normativos acusados demanda revisar el contexto normativo en el que se aplica la disposición desde el punto de vista de la doctrina de la Constitución viviente.

1. Existen eventos en los que en apariencia una controversia constitucional es similar a otra ya analizada por la Corte, pero que examinada más a fondo contiene diferencias desde alguna o las dos perspectivas anteriores, que hacen imposible hablar de la presencia de cosa juzgada en sentido estricto. Ejemplo de esos casos son los que la Corte ha clasificado bajo doctrinas como la de la cosa juzgada relativa y la cosa juzgada aparente, entre otras.

Según la jurisprudencia constitucional, la cosa juzgada relativa se presenta cuando una

declaración de exequibilidad se circunscribe exclusivamente a los cargos analizados en la respectiva sentencia, razón por la cual en el futuro pueden analizarse nuevas demandas por cargos distintos contra la misma disposición e, incluso, contra el mismo contenido normativo.⁴ No siempre esta limitación se hace explícita en la parte resolutive del fallo, como ocurre en el caso de la cosa juzgada relativa explícita. Puede ocurrir que por errores de técnica, la Corte no limite el alcance de su declaración de manera expresa, pero tal restricción se desprenda de la ratio decidendi de la respectiva providencia. Esta hipótesis ha sido categorizada por la Corte bajo el nombre de la cosa juzgada relativa implícita.⁵

Los casos en los que la Corte ha empleado la expresión cosa juzgada aparente son aquellos en los que pese a que la Corte ha declarado exequible sin condicionamiento una disposición en una sentencia previa, en realidad en ese fallo no se examinó la constitucionalidad del respectivo contenido normativo, de modo que la Corte puede volver a ocuparse de su juicio de constitucionalidad.⁶ No abocar conocimiento, como se indicó en la sentencia C-397 de 1995, "(...) implicaría simplemente tener por fallado lo que en realidad no se falló, implicaría desconocimiento de la verdad procesal, voluntaria renuncia de la Corte a su deber de velar por la prevalencia del derecho sustancial sobre aspectos puramente formales (artículo 228 C.P.), y, por contera, inexplicable elusión de la responsabilidad primordial que le ha sido confiada por el Constituyente (artículo 241 C.P.)".⁷

Por último, existen casos en los que aunque la Corte se enfrenta a demandas contra una disposición examinada previamente frente a cargos idénticos a los antes examinados, tanto desde el punto de vista del concepto de violación como de los contenidos constitucionales considerados vulnerados, ha concluido que no existe cosa juzgada en estricto sentido, toda vez que un cambio en el contexto de aplicación de la disposición impide hablar de identidad de contenidos normativos.⁸

1. En resumen, cuando la Corte se enfrenta a una demanda contra una norma declarada exequible en oportunidad previa, solamente podrá declarar la existencia de cosa juzgada constitucional cuando exista: (i) identidad de contenido normativo y de disposición acusada, lo que exige un análisis del contexto de aplicación de la norma, e (ii) identidad de cargos tanto desde el punto de vista de la norma constitucional que se considera desconocida, como

del hilo argumentativo que sigue el concepto de violación.

1. Cosa juzgada relativa implícita en relación con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

Encuentra la Sala que la Corte mediante Sentencia C-822 de 2011, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, ya se pronunció en relación con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, sin dar efectos relativos a su decisión en la parte resolutive de la sentencia. Así, en su numeral 1°, esta providencia dispuso:

“Primero. Declarar EXEQUIBLE la expresión “En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión”, del artículo 54 de la Ley 1430 de 2011.”

La falta de una restricción expresa en la parte resolutive daría lugar a sostener que sobre tal disposición recae el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta. Sin embargo, se observa que aunque en la parte resolutive no se restringió el alcance de la decisión a los asuntos examinados en aquella oportunidad, de la ratio decidendi de la providencia se deduce que la Sentencia C-822 de 2011 solamente estudió, y por lo tanto tiene alcances de cosa juzgada relativa los cargos de vulneración (i) del artículo 157 Superior, referente al principio de consecutividad; (ii) del artículo 158, que hace relación al principio de unidad de materia; (iii), del artículo 160, que consagra la regla de identidad flexible de identidad; y (iv), del artículo 161 y 162 de la Constitución Política.

De lo anterior, se colige que el cargo formulado en esta ocasión difiere de los que dieron lugar a la Sentencia C-822 de 2011, toda vez que lo cuestionado en esta oportunidad por la actora, es el hecho de que la iniciación del trámite del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, se haya efectuado sin acatamiento a lo establecido en el inciso 4° del artículo 154 de la Constitución Política, en la medida en que la norma no fue mencionada y menos discutida en los primeros debates realizados por las comisiones conjuntas, siendo incluida tan sólo en los debates de plenaria del Senado y de la Cámara, cuya radicación se efectuó primero en el

Senado y posteriormente, en la Cámara de Representantes.

Por estas razones, no puede afirmarse que existe cosa juzgada en estricto sentido, pues lo que ocurre en esta oportunidad es una cosa juzgada implícita. En esta medida, la Corte tiene competencia para pronunciarse en relación con el vicio de procedimiento alegado en contra del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, referente a que la inclusión de esta norma se realizó primero en la Plenaria del Senado de la República y no en la Cámara de Representantes como lo exige el artículo 154 de la Carta Política.

A la luz de las conclusiones obtenidas la Corte determinará si en el trámite del precepto demandado se acató el artículo 154 de la Constitución en cuanto impone que “los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la cámara de representantes” o si este mandato fue quebrantado.

1. EL PRECEPTO DEMANDADO NO DESCONOCE EL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN

1. El tratamiento legislativo de las materias relativas a tributos y el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010

El inciso 4° del artículo 154 de la Constitución dispone que los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes.

Esta Corporación ha explicado que este mandato constitucional es aplicable a cualquier proyecto de ley que contenga disposiciones de naturaleza tributaria, independientemente del título que le hayan dado sus autores o de que los asuntos tributarios sean minoritarios o marginales dentro del proyecto⁹. Así, si un proyecto contiene algunas disposiciones tributarias, debe iniciar su trámite en la Cámara o los preceptos de naturaleza tributaria deben desglosarse y ser tramitados de manera separada comenzando en la Cámara.¹⁰

Para determinar qué disposiciones son de naturaleza tributaria, la Corporación ha señalado que debe atenderse a su contenido sustantivo -no al título dado por los autores del

proyecto¹¹, y en particular, a las repercusiones de sus contenidos normativos sobre el alcance y contenido de las obligaciones tributarias, de modo que un precepto será de naturaleza tributaria cuando modifique los elementos de un tributo o aspectos relacionados con las obligaciones tributarias de carácter instrumental¹².

En este contexto, se tiene que el contenido de la Ley 1430 de 2010 es muy variado y modifica, suprime y adiciona algunas disposiciones del Estatuto Tributario y artículos de las leyes 14 de 1983, 488 de 1998, 633 de 2000, 643 y 681 de 2001, 789 de 2002, 1111 y 1106 de 2006, 1328 de 2009 y 1380 de 2010. Contiene disposiciones relativas a tributos de orden nacional y territorial. Se incluyen entre otros, temas referidos al gravamen a los movimientos financieros (GMF), al IVA, al impuesto de renta, el impuesto al patrimonio, retención en la fuente, los impuestos pagados en el exterior, a las contribuciones a los contratos de obra pública y a las concesiones, al impuesto predial y la contribución de valorización; el sistema de facturación de los tributos distritales; se establecen sanciones, contribuciones, mecanismos de devolución; regula la intervención de tarifas y precios, se suprimen algunas exenciones; regula la distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera; aborda el tema de recursos del Fondo para el subsidio de vivienda de interés social y la reactivación agropecuaria nacional, así como mecanismos para la promoción de la competitividad en las regiones.

Por su parte, el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, se refiere a los sujetos pasivos de los impuestos territoriales. De esta forma, agrega un nuevo sujeto pasivo del impuesto predial y de la contribución de valorización, representado por los tenedores de bienes públicos a título de concesión.

1. Análisis de la iniciación del trámite legislativo del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1430 de 2010, a la luz de la regla contenida en el artículo 154 de la Constitución Política.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional la aplicación de la regla contenida en el artículo 154 de la Constitución, de conformidad con la cual los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, es rigurosa y aun cuando esa aplicación puede tornarse flexible, las excepciones a su estricta

observancia “operan únicamente cuando existan circunstancias concretas a partir de las cuales se pueda fundamentar constitucionalmente la flexibilización del procedimiento legislativo”¹³.

El estudio del trámite surtido por el proyecto de ley 124 Cámara y 174 Senado, que se convirtió en la Ley 1430 de 2010, teniendo en cuenta la naturaleza tributaria de su normativa y las condiciones de flexibilización en su trámite, fue debidamente estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia C-822 de 2011, la cual declaró la constitucionalidad de la norma legal citada.

Tal como se consignó en la precitada Sentencia, la iniciativa del proyecto de ley, fue presentado por el Gobierno a la Cámara de Representantes, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y tenía como fin aumentar las condiciones de productividad y competitividad, agilizar la labor de fiscalización de la DIAN y aumentar el recaudo tributario de la Nación sin afectar la generalidad de la población. El proyecto fue presentado con mensaje de urgencia, el 15 de octubre de 2010, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual se configuró en este caso la excepción a la regla de los cuatro debates reglamentarios dispuesta por los artículos 157 C.P. y 169 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso. Su publicación se hizo en la Gaceta del Congreso No 779 del 15 de octubre de 2010.

En aquella oportunidad, frente al artículo 54 cuya constitucionalidad ahora se discute, determinó la Corte que el mismo se ajusta a los principios de consecutividad e identidad flexible. Concretamente, señaló esta Corporación:

“(…) se desvirtúa el primer cargo por vicios de forma esgrimido por la demandante relativo al desconocimiento del principio de consecutividad, ya que se realizaron los debates sucesivos al proyecto de ley, en la secuencia prescrita para las iniciativas legislativas con mensaje de urgencia, siguiendo las formalidades de trámite.”

“(…) queda desvirtuado el cargo de forma contra el aparte del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 relativo al desconocimiento del principio de identidad flexible, por constar en el acta del primer debate que el tema referido a los impuestos territoriales y a los sujetos pasivos de dichos impuestos, fue objeto de ilustración y materia de deliberación en la sesión de las comisiones conjuntas, no obstante dichas consideraciones no se hubieren plasmado en un

artículo.”18

A las anteriores conclusiones se llegó luego de estudiado el trámite legislativo del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010. Sobre el particular, advirtió la Corte:

“Si bien ni en el proyecto original presentado por el gobierno, ni en las ponencias para primer debate, aparece el texto de la disposición demandada, durante el primer debate en las comisiones conjuntas se proponen nuevos artículos y se deja constancia en el acta de la necesidad de expedir normas sobre los impuestos territoriales, y más específicamente, sobre los sujetos pasivos del impuesto predial.

4.2.4.2. Como se anotó anteriormente, en la Sesión Conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y Senado de la República (Acta No 4 publicada en la Gaceta 166 de 2011), el Representante León Darío Ramírez Valencia hizo uso de la palabra, haciendo referencia a esta materia, resaltando la importancia de que en futuros debates se tratara el tema de “los impuestos territoriales y más exactamente de sujetos pasivos del predial”.

4.2.4.3. El haber puesto sobre la mesa la necesidad de discutir dichos temas en futuros debates, es suficiente para establecer que en este caso se respetó el principio de identidad flexible: se excluye con ello la hipótesis, sin duda inconstitucional, de que un tema enteramente nuevo y completamente ajeno al proceso de deliberación, fuera incorporado en sucesivas etapas del trámite legislativo. Precisamente la identidad flexible en el proceso de formación de las leyes refleja, como se anotó arriba, la voluntad de la Constitución de 1991 que hizo prevalecer el principio democrático, y en ese orden de ideas flexibilizó los criterios para el trámite de las leyes concediendo mayor libertad al Legislador representado en el Pleno de la Cámara correspondiente.

(...)

Por lo anterior, queda desvirtuado el cargo de forma contra el aparte del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 relativo al desconocimiento del principio de identidad flexible, por constar en el acta del primer debate que el tema referido a los impuestos territoriales y a los sujetos pasivos de dichos impuestos, fue objeto de ilustración y materia de deliberación en la sesión de las comisiones conjuntas, no obstante dichas consideraciones no se hubieren plasmado en

un artículo.”¹⁹

Ahora bien, la declaratoria de que la norma acusada no vulneró los principios de consecutividad e identidad flexible, implica la irrefutable conclusión de que dicha norma pertenece a un solo cuerpo normativo, esto es, a la Ley 1430 de 2010, sin que deba dársele un tratamiento legislativo separado.

En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que lo preceptuado por el inciso final del artículo 54 Constitucional, es que los proyectos de ley relativos a los tributos inicien su trámite en la Cámara de Representantes, sin que puede extenderse esta regla a todos y cada uno de los preceptos que integran o son agregados al proyecto de ley.

Sobre este punto, es menester recordar que el artículo 160 Superior, autoriza a las Plenarias de las respectivas Cámaras para que introduzcan las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias. El ejercicio de la anterior facultad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 5 de 199220 no implica que el proyecto de ley tenga que ser discutido nuevamente en la Comisión Permanente en la cual tuvo su origen.

A la luz de lo expuesto, no es suficiente entonces que la demandante alegue que el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 sólo se incluyó en el segundo debate de las plenarias, pues como se dijo, el legislador está facultado para hacerlo.

Además, el hecho de que la adición cuestionada del proyecto de ley se haya radicado en el Senado de la Republica no tiene la entidad de desvirtuar la regla del artículo 154 Superior. Sobre este particular, en la Sentencia C-930 de 200721, la Corporación explicó:

“La anterior conclusión no resulta desvirtuada por el hecho de que el Ministro del Interior y de Justicia haya presentado el proyecto en la Secretaría del Senado de la República, porque la simple radicación de un proyecto en la Secretaría de una o de otra Cámara no tiene incidencia en la facultad que el artículo 163 de la Carta otorga al Presidente de la República para solicitar el trámite de urgencia ‘de cualquier proyecto de ley’ y, por lo tanto, tampoco impide la deliberación conjunta de las comisiones ni la flexibilización del trámite a que, por excepción, da lugar esa deliberación conjunta originada en el mensaje de urgencia.

Sostener que la presentación del proyecto de ley en la Secretaría del Senado de la República

es suficiente para tener por incumplida la regla establecida en el artículo 154 de la Constitución, implica conferirle a la radicación una exagerada importancia y hacer nugatoria la posibilidad de que la sesión conjunta de las respectivas comisiones permanentes de ambas cámaras causada por el mensaje de urgencia tenga la idoneidad para flexibilizar el procedimiento.

En otras palabras, si la radicación del proyecto de ley en la Secretaría del Senado de la República comportara, por sí misma, la violación definitiva del artículo 154 superior, de nada serviría afirmar que el mensaje de urgencia puede dar lugar a la flexibilización de la regla en él contenida, pues la solicitud del trámite de urgencia necesariamente es posterior a la radicación del proyecto y, aún cuando se puede presentar en “cualquiera de las etapas constitucionales del proyecto”, es obvio que no cabe respecto de iniciativas no presentadas.”

En armonía con lo dicho, se concluye que el inciso final del artículo 154 de la Constitución no ha sido desconocido por el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 y, en consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de la disposición demandada, pero limitará el alcance de la decisión al cargo examinado en la presente sentencia.

1. 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

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

Con aclaración de voto

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

Con aclaración de voto

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-712 DE 2012

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Concepto (Aclaración de voto)/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Concepto (Aclaración de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción (Aclaración de voto)

Esta Corporación diferenció el carácter absoluto y relativo de la cosa juzgada. El primero, que es la regla general, supone la confrontación de la norma acusada con toda la Constitución.

Por su parte, la cosa juzgada relativa implica un control de constitucionalidad parcial de la norma acusada en tanto que únicamente fue confrontada con algunas disposiciones superiores. Este tipo de pronunciamientos se presentan cuando la decisión hubiere sido únicamente respecto de vicios de forma o, como ha sido interpretado por la jurisprudencia, cuando se pretende evitar el control oficioso de la ley. En esta última situación, queda abierta la posibilidad de plantear una nueva controversia, obviamente por razones o cargos distintos a los analizados en la sentencia precedente.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL IMPLICITA-Alcance (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Restricción de los efectos en la parte motiva tiene que surgir más allá de toda duda (Aclaración de voto)/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL IMPLICITA-No puede colegirse de una sola frase tomada fuera de contexto, ni de expresiones que sólo pretendan acentuar la forma gradual como la Corte va analizando la constitucionalidad de una disposición a lo largo del texto de la sentencia (Aclaración de voto)

ESTABLECIMIENTO DE SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL Y CONTRIBUCION POR VALORIZACION-Control de constitucionalidad parcial que permite la interposición de nuevas demandas por cargos distintos (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-8933

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.”

Actor: Clara María Plazas Moreno

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

En efecto, de conformidad con el artículo 243 de la Constitución,²² las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad tienen fuerza de cosa juzgada constitucional. Al respecto se ha sostenido: “[...] las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en cumplimiento de su misión de asegurar la integridad y la supremacía

de la Carta, adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo.”²³

Además de salvaguardar la supremacía normativa de la Constitución, la cosa juzgada constitucional, garantiza la efectiva aplicación de los principios de igualdad y seguridad jurídica, principios axiales dentro del ordenamiento jurídico, puesto que a través de ella, casos iguales o semejantes estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente se deciden en forma igual.²⁴

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la cosa juzgada constitucional se predica tanto de las sentencias que declaran la exequibilidad de la norma objeto de estudio como de las que resuelven su inexecuibilidad, pero sus efectos no siempre son iguales.²⁵

Cuando se trata de decisiones de exequibilidad, la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa. Existe cosa juzgada absoluta, en aquellos casos en los que la Corte declara la exequibilidad de una disposición, sin limitar en la sentencia el alcance de su decisión, de manera que se entiende que el análisis de constitucionalidad se realizó frente a toda la Constitución.²⁶ La cosa juzgada relativa, por el contrario, se presenta cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.²⁷ A su vez, la cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita: “explícita, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la parte resolutive, e implícita cuando tal hecho tiene ocurrencia en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se exprese en el resuelve.”²⁸

En este mismo sentido, en la sentencia C-034 de 2009,²⁹ se dijo: “[...] esta Corporación diferenció el carácter absoluto y relativo de la cosa juzgada. El primero, que es la regla general, supone la confrontación de la norma acusada con toda la Constitución. Por su parte, la cosa juzgada relativa implica un control de constitucionalidad parcial de la norma acusada en tanto que únicamente fue confrontada con algunas disposiciones superiores. Este tipo de pronunciamientos se presentan cuando la decisión hubiere sido únicamente respecto de

vicios de forma o, como ha sido interpretado por la jurisprudencia, cuando se pretende evitar el control oficioso de la ley. En esta última situación, queda abierta la posibilidad de plantear una nueva controversia, obviamente por razones o cargos distintos a los analizados en la sentencia precedente.”

Se debe precisar respecto de la cosa juzgada relativa implícita, que la restricción de los efectos de la decisión en la parte motiva tienen que surgir más allá de toda duda, circunstancia que no puede colegirse de una sola frase tomada fuera de contexto, ni de expresiones que sólo pretendan acentuar la forma gradual como la Corte va analizando la constitucionalidad de una disposición a lo largo del texto de la sentencia.³⁰

Así, cuando se demandan disposiciones que han sido objeto de un previo pronunciamiento de exequibilidad, para establecer si existe cosa juzgada constitucional, es preciso examinar si la correspondiente sentencia ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta, o si, por el contrario, se está ante una cosa juzgada relativa, bien sea explícita o implícita.

En el presente proceso de constitucionalidad se analizó si respecto de los cargos formulados por el demandante se había configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, puesto que la Corte mediante Sentencia C-822 de 2011, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, ya se había pronunciado en relación con el aparte ahora demandado del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, declarando exequible la expresión “En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

A pesar de que en la parte resolutive de la providencia C-822 de 2011, no se limitó de manera explícita su alcance a los cargos estudiados, debe entenderse que la constitucionalidad de la norma demandada fue estudiada sólo en relación con los cargos analizados como se constata en la parte considerativa, razón por la cual, hizo tránsito a cosa juzgada relativa implícita, sin que de ello pueda inferirse que ésta sea la regla general en materia de cosa juzgada constitucional. Claramente en dicha sentencia se efectuó un control de constitucionalidad parcial de la norma cuestionada, circunstancia que permite la interposición de nuevas demandas por cargos distintos a los abordados en esa oportunidad.

Dejo así expuestas las razones que me llevan a aclarar mi voto frente a la decisión adoptada

por esta Corporación en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-712/12

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Siempre es relativa, por circunscribirse a los cargos que analiza la Corte Constitucional en cada caso (Aclaración de voto)/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-No es necesario establecer clasificaciones que pueden resultar confusas y que diferencian entre cosa juzgada relativa implícita o explícita (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-8933

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”

Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Si bien comparto la decisión tomada por la mayoría consistente en declarar exequible el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, me permito discernir en relación con las consideraciones de la ponencia respecto de la línea jurisprudencial en materia de cosa juzgada constitucional.

En primer lugar, considero que el fenómeno de la cosa juzgada siempre es relativo, por circunscribirse a los cargos que analiza la Corte en cada caso. Así, no es necesario establecer clasificaciones que pueden resultar confusas y que diferencian entre cosa juzgada relativa implícita o explícita.

Al margen de lo anterior, habría bastado, en esta ocasión, señalar que no operaba el fenómeno de la cosa juzgada relativa con respecto de la sentencia C-822 de 2011, porque los cargos analizados en la misma no coincidían con los propuestos en la presente demanda. En efecto, si bien se referían a la misma norma, en el primer caso, se alegaba la vulneración del principio de consecutividad, unidad de materia, identidad flexible y en el trámite de conciliación, mientras que en el segundo, el demandante consideró violado el inciso 4º del artículo 154 Superior, ya que, de acuerdo con su argumentación, el trámite legislativo inició en el Senado cuando debía comenzar en la Cámara de Representantes.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

A LA SENTENCIA C-712/12

Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Referencia: Expediente D-8933

Con el acostumbrado respeto, me permito aclarar el voto en relación con el fallo adoptado mayoritariamente por esta Corporación en la sentencia de la referencia, en el sentido de estar de acuerdo con la decisión proferida consistente en declarar la exequibilidad del precepto legal demandado, en cuanto no desconoció lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política, referente al deber de iniciar por la Cámara de Representantes la aprobación de proyectos relativos a tributos, en la medida en que se aplicó uno de los criterios de flexibilización identificados por la jurisprudencia de la Corte, relativo a la hipótesis en la que se presenta un mensaje de urgencia que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionen de forma conjunta.

Sin embargo, no comparto algunas de las consideraciones expuestas en relación con el

alcance de la cosa juzgada constitucional, conforme a las razones que brevemente expondré:

1.- La jurisprudencia reiterada de la Corte ha establecido que, por regla general, las sentencias de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, entre otras, por las siguientes razones³¹: (i) porque el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 le impone a este Tribunal la obligación de adelantar un control integral, o lo que es lo mismo, frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución y del bloque de constitucionalidad³²; y (ii) porque la ocurrencia de las otras modalidades de cosa juzgada debe acreditarse a partir del contenido de la sentencia, ya sea de la parte resolutive o si es del caso de la motiva, para que se entienda que existe la posibilidad de formular nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o con fundamento en nuevas razones.

Así las cosas, se presenta la cosa juzgada absoluta cuando, (i) al pronunciarse sobre la constitucionalidad de una disposición, la Corte no limita los alcances de su fallo, ni a los cargos propuestos en la demanda, ni a su confrontación con determinadas disposiciones constitucionales; (ii) o cuando este mismo Tribunal expresamente señala, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva, que su control se extiende a la totalidad de la Carta Política, pues no encuentra en el precepto acusado algún ingrediente, supuesto o condición jurídica que resulte contraria u opuesta al orden jurídico constitucional. En la práctica, como se deriva de lo expuesto, se realiza un examen integral de la disposición censurada, conforme lo prevé el artículo 46 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en los siguientes términos: “En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.”

Las otras modalidades de cosa juzgada constitucional que se refieren al alcance de la decisión, como lo son la cosa juzgada relativa o la cosa juzgada aparente, constituyen una excepción a la regla general. Por esta razón, es deber del demandante demostrar que un fallo no hizo tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta y, a partir de allí, promover un nuevo pronunciamiento sobre una materia que previamente fue objeto de control.

2.- Con fundamento en lo expuesto, no comparto el cambio que se ha venido realizando en algunas providencias, como ocurre con la Sentencia C-712 de 2012, en la que a través de un

examen distinto al alcance de la cosa juzgada constitucional, paulatinamente está convirtiendo a la cosa juzgada relativa en regla general, frente al reconocimiento expreso ya realizado por esta Corporación, en el que le otorga dicha condición a la cosa juzgada constitucional absoluta.

Desde esta perspectiva, se observa que pese a los reiterados pronunciamientos de la Corte, se sugiere que la existencia de la cosa juzgada “en estricto sentido”, implica la obligación de examinar “si la nueva controversia versa (i) sobre el mismo contenido normativo de la misma disposición examinada en oportunidad previa por la Corte Constitucional, y (iii) sobre cargos idénticos a los analizados en ocasión anterior”.

Por esta razón, es claro que si cada vez que se presenta una nueva demanda de inconstitucionalidad debe examinarse la “identidad de cargos”, la regla que se está tratando de imponer, es la que le otorga el carácter relativo a todas las decisiones de exequibilidad adoptadas por esta Corporación. Esto supone un cambio de jurisprudencia, el cual todavía no se ha propuesto expresamente en ninguna providencia, ni tampoco ha sido objeto de debate por la Sala Plena.

No me opongo a que la Corte examine el tema, pero sí considero que en caso de existir un cambio, el mismo debe proponerse de forma expresa, previo examen deliberativo de las distintas opciones y posturas, y no como obiter dicta, el cual bajo la lógica de la reiteración –así no sea el propósito de esta providencia, ni de otras sobre la materia– terminan sirviendo para cambiar las reglas que rigen el proceso de constitucionalidad previsto en el Decreto 2067 de 1991, en contravía de los principios de seguridad y certeza jurídica.

Fecha ut supra,

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEXEI JULIO ESTRADA

A LA SENTENCIA C-712/12

Referencia: expediente D-8933

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”

Demandante:

Clara María Plazas Moreno

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

En la parte resolutive de esta providencia la Sala Plena declaró exequible el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 por el cargo analizado.

Si bien comparto la decisión adoptada, considero necesario aclarar mi voto pues a mi juicio la figura de la cosa juzgada relativa implícita, a la cual se hace alusión en esta providencia, corresponde realmente a un entendimiento erróneo del concepto de precedente.

Fecha ut supra,

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

1 Ver sentencia C-004 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 Ver sentencia C-039 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Ver sentencia C-228 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

4 Ver sentencia C-976 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-430 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, y C-729 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

6 Ver, entre otras, las sentencias C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-700 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-157 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 El la sentencia C-397 de 1995, la Corte explicó: “Claro está, para que esa contradicción se configure, es indispensable que en la materia objeto de la misma se pueda hablar de una ‘parte motiva’, es decir, que se haya dicho algo en los considerandos susceptible de ser confrontado con lo que se manifiesta en la parte resolutive del proveído. De tal modo que el presupuesto normativo no existe cuando de parte de la Corte ha habido total silencio en lo referente a resoluciones que sólo constan en el segmento resolutorio de la providencia.”

8 Un ejemplo de esta hipótesis se puede encontrar en la sentencia C-096 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Ver sentencias C-065 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz; C-303 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-229 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el último fallo la Corte explicó: “Por otra parte, el argumento de la marginalidad de la regulación tributaria, por sí mismo, tampoco resulta aceptable, pues en la práctica con ello se estaría restando por completo el efecto útil de la reserva de trámite legislativo en materias tributarias. Particularmente, si se tiene en cuenta que el legislador puede expedir disposiciones tributarias de manera dispersa en diversos estatutos, siempre y cuando guarden relación de conexidad con el tema central de las leyes en que se encuentren. En efecto, si se aceptara tal argumento, el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, vaciando de hecho el contenido normativo de la regla del artículo 154.4 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley. Por lo tanto, la marginalidad de las disposiciones tributarias dentro del conjunto de la regulación de la actividad minera no justifica la iniciación de su trámite legislativo en el Senado. El objetivo abstracto de flexibilizar el procedimiento legislativo no puede hacer ineficaz la regla sobre reserva de trámite en materias tributarias.”

10 Ver sentencia C-303 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

11 Ver sentencia C-303 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

12 Ver sentencia C-229 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. La Corte afirmó: “La reserva de trámite en materias tributarias constituye un mecanismo de control político sobre la potestad impositiva del Estado, que tiene como objetivo preservar el principio de democracia representativa en materia tributaria. Esta potestad impositiva se traduce en la creación de obligaciones en cabeza de los contribuyentes, las cuales pueden ser de carácter sustancial o instrumental. En esa medida, el control que ejerce la Cámara tiene como objeto representar los intereses de los asociados para determinar el contenido y alcance de sus obligaciones tributarias. Así, una simple referencia normativa a una materia tributaria regulada previamente en otro estatuto, pero que en sí misma no tenga repercusiones respecto del contenido y alcance de una obligación tributaria excede el ámbito propio del control político que el Constituyente quiso otorgar a la Cámara de Representantes. Ello significa que una disposición que se refiera tangencialmente a una materia tributaria, sin afectar el contenido y alcance de las obligaciones tributarias sustanciales o instrumentales no resulta inconstitucional por no haber iniciado su trámite en la Cámara. A su vez, si la disposición está afectando alguno de los elementos del tributo, o un aspecto relacionado con las obligaciones tributarias de carácter instrumental, dicha disposición resultará constitucional sólo en la medida en que haya iniciado su trámite en la Cámara de Representantes.” En este fallo también se explicó que atendiendo al carácter representativo territorial de la Cámara, esta regla constitucional también se aplica a las disposiciones tributarias que puedan afectar la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria. Ver también la sentencia C-930 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

13 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-229 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Ver sentencia C-930 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En este caso la Corte declaró exequible el artículo 6 de la ley 1106 sobre los elementos de “la contribución de los contratos de obra pública o concesiones de obra pública y otras concesiones”, pues encontró que el precepto no inició su trámite en la Cámara debido a que el Presidente envió un mensaje de urgencia que condujo a que las comisiones primeras constitucionales sesionaran de forma conjunta. La Corporación sostuvo: “La deliberación conjunta de las comisiones para impartir

el primer debate al proyecto de ley permitió que la Cámara de Representantes participara, por intermedio de su Comisión primera, en la iniciación del procedimiento legislativo y, según la jurisprudencia constitucional, la participación de la Cámara en las circunstancias anotadas tiene como consecuencia el dar por satisfecha la regla prevista en el artículo 154 superior que exige iniciar el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos en la Cámara de Representantes, siendo del caso aclarar que la mentada regla no se deja de aplicar sino que, en razón de una situación excepcional generada por el mensaje de urgencia, se interpreta y se aplica de modo flexible.” Ver también la sentencia C-058 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, en la que por las mismas razones –entre otras- se declaró exequible la expresión “El valor del impuesto no hará parte de la base para determinar las comisiones percibidas por la utilización de las tarjetas debito y crédito” contenida en el numeral 5 del artículo 25 de la Ley 633 de 2000.

15 Ver sentencia C-407 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (sobre el proyecto de ley 43/94 Senado - 118/95 Cámara enderezado a modificar el decreto legislativo 1624 de 1994, expedido en desarrollo de la emergencia económica declarada mediante el decreto 1178 del 9 de junio de 1994; el proyecto buscaba en particular hacer permanentes varias exenciones tributarias) La Corte afirmó: “El requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis”.

16 Ver sentencia C-229 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. La Corte explicó que esta flexibilización responde principalmente a la necesidad de no vaciar la iniciativa legislativa en materia de códigos del Senado. Por esta razón, entre otras, se declararon exequibles los artículos 229, 231, 233, 234, 235 y 236 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- pese a que

el proyecto de ley inició su trámite en el Senado.

17 Por ejemplo, en la sentencia C-065 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, la Corte declaró inexecutable el artículo 9º de la ley 366 de 1997 “Por la cual se regula la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencias de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos y se dictan otras disposiciones”, por cuanto el respectivo proyecto de ley no inició el trámite en Cámara. En el mismo sentido, en la sentencia C-708 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corporación encontró fundadas las objeciones presidenciales al proyecto de Ley 54/99 Senado - 144/99 Cámara, “por medio de la cual se establece la cuota de fomento para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración”, por no haber iniciado su trámite en la Cámara de Representantes, pese a crear una contribución parafiscal.

18 Sentencia C-822 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo

19 Sentencia C-822 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo

20 ARTÍCULO 178. MODIFICACIONES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente (...)

21 M.P. Rodrigo Escobar Gil

22 En concordancia con los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, “Estatutaria de la administración de justicia, y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, según los cuales las decisiones adoptadas por la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes.

23 Sentencia C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

24 Sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-820 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-720 de 2007 (MP. MP. Catalina Botero Marino.

AV. Catalina Botero Marino); C-469 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería; AV. Jaime Córdoba Triviño).

25 Sentencias C-211 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araújo Rentería) y C-259 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araújo Rentería), al recordar la sentencia C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil), la Corte precisó que el efecto de la cosa juzgada material depende de si la norma es declarada inexecutable o executable. Adujo que “si la norma enjuiciada ha sido declarada inexecutable y, en consecuencia, retirada del ordenamiento jurídico, el efecto de la cosa juzgada material limita la competencia del legislador, de manera que éste queda impedido para reproducir el contenido normativo del acto mientras subsistan las disposiciones constitucionales que dieron lugar al citado pronunciamiento”, dándose de esta forma el estricto cumplimiento a la orden contenida en el artículo 243 superior. Ahora bien, si la disposición fue declarada executable, la cosa juzgada material, en principio, imposibilita al juez constitucional para pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, esto, con el fin de garantizar a los administrados, principios como la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad. Sin embargo, excepcionalmente, el juez podría adelantar un nuevo juicio de constitucionalidad sobre un texto normativo del cual ya hubo pronunciamiento, si considera necesario precisar los valores y principios constitucionales y aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica.”

26 “La regla general es que las sentencias que la Corte Constitucional profiere hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, a menos que en ellas la Corporación haya limitado los alcances de la misma, caso en el cual se está en presencia de una cosa juzgada relativa. Tal y como lo ha dejado establecido la propia jurisprudencia, “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta” [C-478 de 1998], de manera que sobre las normas en ellas juzgadas no cabe un nuevo pronunciamiento.” Ver sentencia C-149 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Humberto Antonio Sierra Porto).

28 *Ibidem*.

29 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

30 Sentencia C-045 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

31 Véase, entre otras, las Sentencias C-382 de 2005, C-245 de 2009, C-375 de 2009, C-600 de 2010 y C-538 de 2012.

32 La norma en cita dispone que: “La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II (...). // La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.