

BOLETÍN TRIBUTARIO - 085

INEXEQUIBILIDAD DE LOS INCISOS TERCERO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO Y EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY 1328 DE 2009 (REFORMA FINANCIERA) - NORMALIZACIÓN DE CARTERA

La Corte Constitucional, en sesión celebrada el 12 de mayo de 2010, declaró inexecutable desde la fecha de su promulgación (15 de julio de 2009), los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto y el párrafo del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, *“Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”*.

La norma acusada es del siguiente tenor:

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

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

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

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

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

La Corte fundamentó su decisión en:

“En primer lugar, la Corte estableció que, no obstante que la disposición acusada estuvo vigente hasta el 15 de enero de 2010, en virtud del principio de la perpetuo jurisdictionis, era viable emitir un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad, toda vez que la demanda fue presentada y admitida durante el lapso en que estuvo vigente y se encuentra ante una situación de manifiesta inconstitucionalidad. En estos casos, la jurisprudencia ha considerado procedente e incluso necesario, que el juez constitucional emita un fallo de fondo con el propósito de hacer efectivos el derecho ciudadano de intervenir en el control del poder político y presentar acciones contra leyes en defensa de la Constitución (art. 40 de la C.P.), el derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229 de la C.P.) y la función encomendada a esta Corte de ser guardián de la integridad de la Constitución (art. 241 de la C.P.). Todos estos derechos y la misión constitucional de la Corte podrían verse frustrados ante la imposibilidad de estudiar los problemas planteados por el actor y proferir una decisión de mérito, frente al hecho externo y no atribuible a aquél, de la pérdida de vigencia de la norma. De esta forma, el control constitucional expresa un propósito pedagógico y preventivo, ya que se enfoca de manera particular al rechazo de las actuaciones notoriamente contrarias al orden superior, así como a la prevención de su repetición.

Precisó que los apartes normativos demandados forman parte del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, la cual introdujo una reforma financiera. Para la Corte, a simple vista puede apreciarse una notoria desconexión temática entre las materias eje de regulación de la Ley 1382 (financiera, seguros y mercado de valores) y la que tratan los incisos y el párrafo acusado (conciliación contencioso administrativa en materia de impuestos territoriales). De la atenta lectura de su texto se comprueba que la mayoría, si no todas las demás disposiciones que integran el articulado de esta ley, versan sobre temas eminentemente



financieros, de seguros, operaciones autorizadas, intervención, inspección y vigilancia del Estado y otras materias relacionadas con las antes referidas, de tal modo que resalta la disparidad temática existente entre todas ellas y los incisos demandados. Esta ausencia de materia cabe aún al interior del artículo 77, que en sus dos primeros incisos autoriza la reestructuración de créditos a favor de la población campesina beneficiaria de reforma agraria y de las asociaciones de usuarios de distritos de riego y sus asociados, mientras que los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto regulan la posibilidad de conciliación de procesos contencioso administrativos en materia tributaria, lo cual no guarda congruencia. Es clara, por tanto, la configuración del vicio de inconstitucionalidad de los citados incisos y parágrafo, por desconocimiento del principio de unidad de materia (art. 158 de la C.P.).

De otro lado, la Corte constató que los incisos impugnados no hicieron parte del proyecto de ley propuesto por el Gobierno Nacional ante la Cámara de Representantes, ni de la versión aprobada en primer debate en comisiones terceras conjuntas de ambas cámaras. Advirtió, sí, que un texto bastante cercano a los dos incisos primeros del artículo 77 estuvo presente en el proyecto original (art. 59) y fue aprobado en comisiones (art. 74). En realidad, el tema regulado en las normas acusadas se encuentra por primera vez durante el segundo debate surtido ante las plenarias de las dos cámaras legislativas, sin que de la lectura de las gacetas legislativas resulte claro en qué circunstancias o bajo qué motivación se propuso su introducción. Dicho texto fue aprobado en segundo debate tanto en el Senado como por la Cámara de Representantes y posteriormente, al adelantarse la conciliación de las dos versiones del proyecto de ley, no sufrió modificaciones sustanciales. La inexistencia de unidad de materia no permite asumir que el tema regulado por los incisos y parágrafo demandados haya sido conocido y debatido por las comisiones constitucionales permanentes (art. 157 de la C.P.), por lo que al mismo tiempo se quebrantan los principios de consecutividad e identidad flexible.

A lo anterior se agrega que los incisos y parágrafo demandados contrarían el principio fundamental de autonomía territorial, el cual constituye uno de los elementos definitorios del Estado colombiano (art. 1° de la C.P.). En efecto, las reglas contenidas en las normas acusadas permiten a los sujetos pasivos de tributos territoriales lograr una reducción del valor total a pagar por concepto de impuestos y de las sanciones e intereses derivados de ellos, con sólo expresar su voluntad de desistir del proceso contencioso administrativo previamente iniciado y sin que la entidad territorial acreedora tenga manera de impedirlo. Esta disposición otorga un tratamiento preferencial para ciertos contribuyentes en desmedro del patrimonio de las entidades territoriales y limita el derecho que éstas tienen para administrar sus recursos propios (art. 287 de la C.P.). La aplicación de la norma tiene

como efecto privar de manera unilateral e imperativa a las entidades territoriales de recursos que son de su propiedad, sin que a este respecto medie una decisión de los órganos competentes (concejos y asamblea según el caso) y sin que la entidad acreedora pueda siquiera frente al caso concreto, oponerse o consentir en las rebajas pretendidas.

Por todo lo expuesto, la Corte procedió a excluir del ordenamiento jurídico desde el momento de su promulgación, los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto y el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1382 de 2009". (Sentencia C-333/10, Expediente D-7885).

FAO

Mayo 24 de 2010