

La reviviscencia de la ley en el marco de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018 y la expedición de la Ley 2010 de 2019

The Revival of Laws within the Framework of Non-enforceability Ruling of Law 1943 of 2018 and the Issuance of Law 2010 of 2019

A revivescência da Lei no marco da declaratória de inexecutable da Lei 1943 de 2018 e a expedição da Lei 2010 de 2019.

LORENZO CASTILLO BARVO¹
MARISOL CÉSPEDES QUEVEDO²

Para citar este artículo / To reference this article

Lorenzo Castillo Barvo y Marisol Céspedes. *La reviviscencia de la ley en el marco de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018 y la expedición de la Ley 2010 de 2019*. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario 82. Junio de 2020. At. 315.

Recibido: 1 de abril de 2020

Aprobado: 29 de julio de 2020

Página inicial: 315

Página final: 352

-
- 1 Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. Bogotá, Colombia. Abogado de la Universidad de los Andes, con especialización en derecho tributario de la misma universidad y LL.M. en la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA). En la DIAN se ha desempeñado como Asesor del Director General, Subdirector de Gestión de Normativa y Doctrina y Asesor de la Dirección de Gestión Jurídica.
 - 2 Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. Bogotá, Colombia. Abogada de la Universidad Católica de Colombia, con especialización en derecho administrativo de la Universidad Nuestra Señora del Rosario y Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra. Se ha desempeñado en la DIAN como abogada de la Subdirección de Gestión de Normativa y Doctrina.

Resumen

A raíz de la sentencia C-481 de 2019, se retomó el estudio de la reviviscencia de las leyes debido al gran impacto que tuvo la declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018.

Con dicho fallo surgen las siguientes preguntas: ¿existe reviviscencia de las normas derogadas por la Ley 1943 de 2018 al ser esta declarada inexecutable? y ¿cómo asumió el legislador la reviviscencia de las normas en la Ley 2010 de 2019? Para responderlas, se analizarán los elementos que la Corte valoró en la sentencia C-481 de 2019, los efectos diferidos de este fallo y los escenarios previstos por el juez constitucional al momento de decidir. En particular, se estudiará el mecanismo alternativo de pago de obras por impuestos. Todo esto será enfrentado con la expedición de la Ley 2010 de 2019, para así determinar si se presenta o no la reviviscencia de las leyes.

Palabras claves: Irretroactividad, precedente constitucional, jurisprudencia, reviviscencia, confianza legítima, legalidad.

Abstract

As a result of ruling C-481 of 2018, the study of the revival of laws was resumed due to the great impact that the declaration of non-enforceability of Law 1943 of 2018 had. With this ruling, the following questions arise: is there a revival of provisions repealed by Law 1943 of 2018, when such law was ruled as unenforceable? And how did Congress approach the revival of provisions in Law 2010 of 2019? To answer them, we will analyze the elements that the Court assessed in Ruling C-481 of 2019, the deferred effects of this ruling and the scenarios provided by the Constitutional judge at the time of deciding. In particular, we will analyze the alternative mechanism of payment, called building instead of taxes. All this will be faced with the issuance of Law 2010 of 2019, in order to determine whether or not the revival of laws occurred.

Keywords: non-retroactivity of the law, constitutional precedent, precedent, revival, legitimate trust, legality.

Resumo

Dada a sentença C-481 de 2019 se retomou o estudo da revivescência das leis, devido ao grande impacto que teve a declaratória de inexecutable da Lei 1943 de 2018.

Com dita sentença surgem as seguintes perguntas: existe revivescência das normas derogadas pela Lei 1943 de 2018 ao ser esta declarada inexecutable? E, como assumiu o legislador a revivescência das normas na Lei 2010 de 2019? Em particular, se estudará o mecanismo alternativo de pagamento de obras por impostos.

Para responde-las, se analisaram os elementos que a Corte valorou na sentença C-481 de 2019, os efeitos diferidos desta sentença e os cenários previstos pelo juiz constitucional no momento de decidir. Todo isto, será enfrentado com a expedição da Lei 2010 de 2019, para assim determinar se se apresenta ou não a revivescência das leis.

Palavras-chave: Irretroatividade, precedente constitucional, jurisprudência, revivescência, confiança legítima, legalidade.

Sumario

1. Marco conceptual 1.1 Aplicación de la ley en el tiempo y principio de irretroactividad en materia tributaria; 1.2. Los principios de legalidad y confianza legítima y su relación con las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos y las meras expectativas; 1.3. Fuerza vinculante de precedente constitucional; 1.4. Reviviscencia; 2. Elementos analizados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 2019; 2.1. El bicameralismo como diseño institucional, regido por normas constitucionales y orgánicas; 2.2. La importancia de las formas en el proceso legislativo, con especial énfasis en la representación democrática necesaria de los tributos; 2.3. La publicidad y consecutividad como presupuesto del debate y la votación de las proposiciones; 3. Decisión de la Corte Constitucional; 3.1. Principio de publicidad; 3.2. Principio de consecutividad; 3.3. Efecto diferido y escenarios previstos por la Corte; 4. Expedición de la Ley 2010 de 2019; 4.1. Reviviscencia expresa en la Ley 2010 de 2019; 4.2. La reviviscencia y el mecanismo alternativo de pago de obras por impuestos; 5. Conclusiones; Bibliografía.

1. Marco conceptual

1.1. Aplicación de la ley en el tiempo y principio de irretroactividad en materia tributaria

La Corte Constitucional y la Doctrina han delimitado los conceptos básicos aplicables a las normas: su existencia, validez, eficacia y vigencia. Por lo tanto, este

marco conceptual empieza con su descripción, de acuerdo a lo establecido por la Corte Constitucional. Esto es particularmente indispensable para el análisis que se llevará a cabo en este escrito porque muchos de estos conceptos juegan un papel principal en la derogación de las normas y afectan directamente la reviviscencia de estas.

1.1.1 Existencia

La existencia de una norma se presenta cuando esta se introduce al ordenamiento jurídico, después de haber cumplido todos los requisitos necesarios para que esto ocurra.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 157 de la Constitución Política de Colombia establece:

ARTICULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.³

Es así como la Corte Constitucional ha manifestado, con base en el artículo anterior, que:

La existencia de una norma hace relación a su introducción al ordenamiento jurídico, es decir, a su ingreso normativo al sistema, una vez se han cumplido las condiciones y requisitos establecidos por el mismo ordenamiento para ello. Así, se predica la existencia de una ley ordinaria cuando el proyecto correspondiente, después de haber sido publicado oficialmente en tanto tal, ha sido aprobado en cuatro debates por el Congreso y ha recibido la sanción presidencial; a su vez, se afirma que un acto legislativo existe cuando ha surtido los ocho debates de rigor en las dos cámaras legislativas.⁴

3 Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 157. Julio 7 de 1991 (Colombia).

4 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Septiembre 30 de 2003).

Lo dispuesto por el artículo 157 de la Constitución Política, aunado a las consideraciones de la Corte Constitucional, expresan claramente el principio de consecutividad que tienen que cumplir las leyes para que existan. Bajo este principio, debe existir un trámite riguroso para efectos de que los proyectos se conviertan en ley. Lo anterior, teniendo en cuenta que el sistema bicameral pretende otorgar un mayor control a la expedición de las leyes, con el objetivo de garantizar una mayor representación de las minorías y regiones, las cuales podrían no tener una gran representación si habláramos de un sistema unicameral.

Por lo anterior, la rigurosidad de este procedimiento radica en la necesidad de que exista un control por parte de una cámara frente a la otra. Si bien estamos hablando de un aspecto procedimental, es claro que las implicaciones que tiene la obligatoriedad del debate y el control en el trámite legislativo, repercute directamente en el resultado de la Ley.

1.1.2 Validez

Para que las normas sean válidas deben ser concordantes con aquellas que son de rango superior, so pena de que sean declaradas inexequibles. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que las normas deben ser válidas tanto desde la perspectiva formal como la sustancial:

La “validez” de una norma se refiere a su conformidad, tanto en los aspectos formales como en los sustanciales, con las normas superiores que rigen dentro del ordenamiento, sean estas anteriores o posteriores a la norma en cuestión.⁵

1.1.2.1. Validez formal

La validez, desde la perspectiva formal, es un requisito que está íntimamente relacionado con los requisitos establecidos para su existencia:

Desde el punto de vista formal, algunos de los requisitos de validez de las normas se identifican con los requisitos necesarios para su existencia —por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, el hecho de haber sido aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial—; pero por regla general, las disposiciones que regulan la validez formal de las normas —legales u otras— establecen condiciones mucho más

5 Ibídem

detalladas que estas deben cumplir, relativas a la competencia del órgano que las dicta, y al procedimiento específico que se debe seguir para su expedición.⁶

Por ende, para que una norma sea válida desde la perspectiva formal, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución Política colombiana.

1.1.2.2. *Validez sustancial*

En cuanto a la validez sustancial, la Corte Constitucional ha establecido que se refiere a que todas las normas deben acorde a normas con una de mayor jerarquía. Por ejemplo, la Corte manifiesta que ninguna ley puede ser contraria a un derecho fundamental.

Con respecto a este análisis, es importante mencionar que la determinación de la jerarquía de las normas trae varias complejidades, ya que en el sistema jurídico colombiano no existe una norma que determine el orden jerárquico de manera expresa. No obstante, dicho orden se puede deducir del texto de la Constitución Política de Colombia, donde esta prevalece sobre todas y el resto de normas emanan de ella. Así lo ha determinado la Corte Constitucional:

El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto

6 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Septiembre 30 de 2003).

en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente.⁷

1.1.3 Eficacia

Para conceptualizar la eficacia se requiere un análisis que parte de dos posturas:⁸

1.1.3.1. Eficacia jurídica

En particular, la eficacia jurídica está dada en la producción de los efectos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, una norma es eficaz desde el punto de vista jurídico cuando genera consecuencias en derecho, ya que ordena, permite o prohíbe algo.

1.1.3.2. Eficacia sociológica

Desde el punto de vista sociológico, una norma es eficaz si es cumplida en la realidad. Por ende, una norma es eficaz si es obedecida por los obligados a respetarla, ya que modifica el comportamiento de las personas que la adoptan.

1.1.4 Vigencia

La vigencia de una norma se refiere al lapso de tiempo durante el cual produce efectos jurídicos y, por esto, se encuentra íntimamente ligada a la eficacia jurídica, pero desde un punto de vista temporal. Por regla general, las normas producen efectos desde su promulgación, a menos de que la misma norma establezca una entrada en vigencia diferente a esta fecha.

De igual manera, la Corte Constitucional ha determinado que la publicidad de la ley es un aspecto indispensable para que la misma surta efectos, pues no es posible cumplir una ley que no ha sido puesta en conocimiento. En este sentido, la publicidad de las leyes, consagrada en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política de Colombia, es una exigencia Constitucional para hacer efectivo su cumplimiento:

7 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037 del 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: Enero 26 de 2000).

8 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Septiembre 30 de 2003).

Para preservar los importantes fines que garantiza la publicidad de la ley, directamente relacionados con uno de los principios fundantes de nuestro ordenamiento constitucional, el principio de Estado de derecho, ha considerado la jurisprudencia constitucional que resulta justificado limitar la potestad de configuración del legislador para fijar el momento de entrada en vigencia de una ley, de manera tal que una ley no puede entrar en regir antes de su publicación. En definitiva la promulgación de la ley es una exigencia constitucional expresamente señalada en los artículos 165 y 166 de la Carta de 1991, por lo tanto la omisión de esta etapa del procedimiento legislativo supone una vulneración de la Constitución, una de las formas en que se puede materializar tal infracción es cuando una disposición prevé la entrada en vigor de una ley antes de su publicación, porque esto supone que una ley comience a producir efectos jurídicos sin haber sido promulgada.⁹

1.1.5 Irretroactividad

En cuanto al principio de irretroactividad de la ley, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece que:

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.¹⁰

Teniendo en cuenta la parte subrayada del artículo citado, es claro que la ley solo rige para situaciones que se presenten después de la promulgación de la ley. Por ende, por regla general, las normas rigen todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Así “en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia.”¹¹

No obstante, esta regla admite excepciones y una de ellas es el principio de favorabilidad en materia penal. Así lo ha establecido la Corte Constitucional:

9 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-932 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Noviembre 15 de 2006).

10 Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 29. Julio 7 de 1991 (Colombia). (Énfasis propio)

11 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-619 de 2001 (M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra: Junio 14 de 2001).

El principio de favorabilidad constituye un elemento fundamental del debido proceso que no puede desconocerse. El carácter imperativo del inciso segundo del artículo 29 de la Carta no deja duda al respecto. Así, en el caso de sucesión de leyes en el tiempo, si la nueva ley es desfavorable en relación con la derogada, esta será la que se siga aplicando a todos los hechos delictivos que se cometieron durante su vigencia, que es lo que la doctrina denomina *ultractividad* de la ley. La *retroactividad*, por el contrario, significa que cuando la nueva ley contiene previsiones más favorables que las contempladas en la ley que deroga, la nueva ley se aplicará a los hechos delictivos ocurridos con anterioridad a su vigencia.¹²

Con base en lo anterior, es claro que el principio general acerca de la vigencia de las leyes es que estas rigen hacia futuro. Sin embargo, la favorabilidad es una clara excepción a este principio. Si bien el asunto discutido en la sentencia de la Corte Constitucional se refiere al principio de favorabilidad en materia penal, este también se presenta en asuntos laborales y tributarios, por ejemplo.

1.2. Los principios de legalidad y confianza legítima y su relación con las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos y las meras expectativas

Una vez analizado el principio de irretroactividad según el cual los efectos retroactivos de las leyes no pueden afectar situaciones previamente reconocidas cuyos efectos se dieron bajo una legislación anterior, surge la necesidad de comprender cuáles son aquellas situaciones, cómo se reconocen y si se trata de las expectativas legítimas y son derechos adquiridos.

En este sentido, encontramos que estas situaciones inmodificables a efectos del principio de irretroactividad se han denominado constitucionalmente como “situaciones jurídicas consolidadas”.¹³ Aunque en principio estas parecen opuestas a la irretroactividad, no lo son, ya que su naturaleza obedece precisamente a garantizar que las modificaciones legislativas afecten a los sujetos que obtuvieron derechos en vigencia de las leyes anteriores, lo cual en esencia se refleja en la consecución de seguridad jurídica. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, que:

12 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-592 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis: Junio 9 de 2005).

13 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo: Noviembre 14 de 2018).

La norma impositiva debe tener un carácter previo a la producción de los hechos que regula, con el fin de que su alcance pueda ser conocido por los destinatarios de la norma y por los eventuales realizadores de los hechos generadores del gravamen, evitando de esta manera que los sujetos pasivos de la obligación tributaria y, aún los beneficiarios del gravamen, puedan ser tomados por sorpresa, lo que a su turno garantiza la realización del principio de legalidad, a partir del cual se amparan los hechos causados y consolidados bajo el imperio de una norma jurídica.¹⁴

De este modo, aquellos hechos causados y consolidados bajo el imperio de la norma anterior son inmodificables por la ley posterior. Esto se debe a que la supremacía del principio de legalidad impide al legislador la alteración en los derechos y obligaciones adquiridas por los sujetos previamente cobijados por la ley. Lo anterior opera como una natural consecuencia de los principios constitucionales de legalidad y confianza legítima.

Bajo el primero de ellos existe la garantía de impedir el nacimiento o modificación de una obligación de naturaleza tributaria, teniendo presente que esta condición solo opera en favor de los sujetos que se encuentren subsumidos en las hipótesis previstas en la ley bajo la cual se consolidó su derecho u obligación.¹⁵ Sin embargo, es necesario tener en cuenta que esto no significa que el legislador no pueda modificar la estructura jurídico-tributaria, pues se desconocería la facultad legislativa y reserva de ley propia de las normas tributarias. Por el contrario, garantiza la no afectación de situaciones que se concretaron bajo los efectos de una norma anterior.

En segunda medida, respecto al principio de confianza legítima, el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia establece que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presume en todas las acciones que se adelanten ante estas. La Corte Constitucional, ha señalado que el principio de buena fe es parte del valor ético de la confianza, que se destaca como aquel por medio del cual “el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos”.¹⁶

14 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-430 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez: Julio 1 de 2009).

15 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-602 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: Septiembre 16 de 2015).

16 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-131 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández: Febrero 19 de 2004).

Ahora, en materia tributaria, este principio fue analizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-119 de 2018, que manifestó, en virtud de él, que:

Una vez el legislador ha establecido unas condiciones bajo las cuales los contribuyentes realizan una inversión, hacen una operación, se acogen a unos beneficios, etc., estas no pueden ser modificadas posteriormente en detrimento de sus intereses, porque la conducta del contribuyente se adecuó a lo previsto en la norma vigente al momento de realizarse el acto correspondiente y de acuerdo con las exigencias por ella previstas.

Por consiguiente, este principio garantiza que la evolución normativa procure y resguarde un ordenamiento jurídico estable y previsible, en el cual los contribuyentes puedan confiar. De este modo, las situaciones jurídicas consolidadas evidencian una íntima relación entre los principios de legalidad y confianza legítima, pero debe quedar claro que solo salvaguardan las situaciones de los contribuyentes, instituidas en “hechos concretos, objetivos e inequívocos que producen las autoridades estatales”¹⁷, de tal manera que no se incluyen las especulaciones o interpretaciones subjetivas que puedan derivarse de las normas jurídicas, las cuales son “meras expectativas” que no otorgan derecho alguno. Por lo tanto, cuando la ley y su regulación han generado al contribuyente una situación jurídica consolidada, porque esta nació, cursó y se concretó, no puede el legislador o la administración repentinamente alterar las condiciones que regulaban su relación con los particulares, vulnerando el derecho y respeto de las garantías previamente adquiridas.

Un ejemplo de ello en materia tributaria se presenta en las exenciones que se consolidaron dentro de periodos ya acontecidos o en el transcurso de la derogación de la legislación. Frente a estas, el titular puede exigir la materialización de su derecho en cualquier momento posterior a la derogación de la norma que le otorgó la exención, siempre que hubiese cumplido con todas las condiciones que la ley exigía para su configuración. Tal es el caso de la renta exenta referida a la utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública que disponía el numeral 9 del artículo 207-2 del Estatuto Tributario, que fue derogada por la Ley 1819 de 2016.

En este caso, la Corte Constitucional precisó con la Sentencia C-083 de 2018 la interpretación de la norma bajo la declaratoria de la exequibilidad condicionada de la derogación, en el entendido de amparar las situaciones consolidadas frente a los contribuyentes que, previo a la expedición de la Ley 1819, hubiesen

17 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo: Noviembre 14 de 2018).

cumplido a cabalidad con las condiciones para acceder al beneficio tributario. En el fallo mencionado la Corte Constitucional explicó que:

El legislador solo está autorizado constitucionalmente para derogar o modificar leyes tributarias con efectos hacia futuro, a fin de que sus decisiones no desconozcan la consolidación de situaciones jurídicas contempladas en la legislación vigente, en concreto, radicadas en cabeza de los contribuyentes y en relación con lapsos ya corridos o en transcurso, amparados por la exención.¹⁸

Situación diferente es aquella que se produce cuando los sujetos, aun cuando no son titulares de un derecho, tenían una “expectativa legítima” porque no alcanzaron a consolidar ninguna situación de conformidad con la legislación anterior. Esta expectativa esencialmente se traduce en que, de no haberse presentado un cambio súbito en el ordenamiento jurídico, los beneficios estaban próximos a adquirirse, ya que se iban a cumplir en poco tiempo los presupuestos para gozar del precepto legal y, por lo mismo, su situación merecía algún tipo de protección especial. Sobre esta materia, en la misma Sentencia C-083 de 2018, la Corte Constitucional explicó que las expectativas legítimas ameritan una protección constitucional, debiendo prever el legislador escenarios de transición normativa. En ese sentido, la Corte expuso las medidas de protección frente a estos cambios inesperados para los ciudadanos, efectuados por la Ley. Entre ellas se encuentran:

- i. La existencia de un período de transición, u
- ii. otorgar facilidad para que los afectados ajusten su comportamiento a lo prescrito por la nueva norma y,
- iii. en algunos contextos, en razón a la protección de la confianza legítima, puede prever que el tratamiento beneficioso tributario permanezca durante el lapso en que está corriendo el término para que los contribuyentes gocen de él, es decir, se difieran los efectos de derogatoria.

No obstante, se reitera que el legislador goza de un amplio margen de configuración, no solo para derogar o modificar normas tributarias, sino también para definir las medidas que ayuden al contribuyente a que se adapte a la nueva situación, en virtud del principio de reserva de ley instituido sobre los artículos 150 numerales 11, 12 y 338 de la Constitución Política de Colombia.

18 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-083 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: Agosto 29 de 2018).

En síntesis, los efectos de nuevas normas en materia tributaria no pueden afectar situaciones ya reconocidas y cuyos efectos se hayan dado bajo una legislación anterior. Lo anterior se da puesto que se trata de situaciones jurídicas consolidadas sobre las cuales la nueva ley no modifica los efectos previamente dispuestos para aquellos sujetos que cumplieron a cabalidad con las condiciones dispuestas en la ley que les otorgó el tratamiento legal del cual pueden gozar. En este sentido, muchos podríamos entender que las situaciones jurídicas consolidadas son los mismos derechos adquiridos, ya que el resultado es el mismo, esto es, respetar y garantizar los efectos de la obtención de prerrogativas alcanzadas en vigencia de la ley anterior.

No obstante, debe indicarse que el concepto de “*derechos adquiridos*”, únicamente se aplica en el derecho privado. Por el contrario, en el derecho público, la jurisprudencia y la doctrina han considerado que deben entenderse estas como situaciones jurídicas consolidadas. Sobre esta diferencia, la Corte Constitucional explicó:

Esta diferencia adquiere mayor relevancia cuanto se trata de disposiciones de carácter tributario. Por ello señaló la Corte en sentencia anterior, (...) que en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general; en consecuencia, nadie puede pretender que un determinado régimen tributario lo rija por siempre y para siempre, esto es, que se convierta en inmodificable.¹⁹

Por lo tanto, las situaciones jurídicas consolidadas en materia tributaria nacen del principio de legalidad del tributo. Este se encuentra claramente dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia y sobre él se cimienta la seguridad jurídica que debe emanar del sistema tributario del Estado como garantía para sus contribuyentes.

Por el contrario, el concepto de derechos adquiridos pertenece al derecho privado y emana del artículo 58 de la Constitución Política. Bajo este “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” (*Const. 1991, Art. 58*).

El citado artículo es la base del derecho a la propiedad privada en la Constitución colombiana. Su alcance cede ante el interés público o social y es desde la naturaleza de esta garantía constitucional que la doctrina constitucional

19 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-192 de 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: Abril 20 de 2016).

integradora ha diferenciado el concepto de “derechos adquiridos” de las “situaciones jurídicas consolidadas”. Los primeros nacen de una relación privada, fundada en los derechos civiles y políticos como ejercicio de las libertades individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una libertad civil. Estas han instituido un derecho subjetivo en favor de su titular que debe ser respetado y que no puede afectar lo legítimamente obtenido.

A diferencia de estos derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas no derivan del derecho a la propiedad privada y los derechos civiles. Derivan del principio de legalidad y el previamente analizado principio de irretroactividad de las leyes, bajo el cual se obliga al Estado a garantizar las situaciones jurídicas previamente otorgadas por él, en normas que dieron lugar a la exigencia de derechos de los administrados y que no pueden alterarse intempestivamente.

1.3. Fuerza vinculante de precedente constitucional

Para empezar, se precisa que las sentencias de constitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, son de obligatorio cumplimiento, con efecto *erga omnes* en su parte resolutive y la interpretación que se hace por vía de autoridad tiene carácter obligatorio general. No obstante, la norma indica que la parte motiva de las mismas constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. Sin embargo, sobre este último punto, debe tenerse en cuenta el concepto de precedente judicial.

En este sentido, antes de entrar a determinar la fuerza vinculante del precedente constitucional, es necesario tener claro lo que significa el concepto de precedente y cuál es su diferencia con el de jurisprudencia. En palabras del profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez, el precedente: “es aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver, que por su pertinencia para la solución de un problema jurídico, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dicar una sentencia o de tomar una decisión”.²⁰ Por el contrario, la jurisprudencia es un vocablo utilizado genéricamente para referirse a las diferentes sentencias proferidas por los jueces.

De este modo, cuando nos referimos al precedente de la Corte Constitucional, debe entenderse como la jurisprudencia de este Tribunal que versa sobre el asunto objeto de análisis y que fija reglas para la debida interpretación y aplicación de los principios y reglas que regulan la materia, la cual deja de ser indicativa

20 Manuel Fernando Quinche Ramírez, *El precedente judicial y sus reglas*, 1ra edición, Legis-Universidad del Rosario. (2014).

para convertirse en vinculante. El conjunto de decisiones que integran la jurisprudencia dejan de ser un histórico de sucesos pasados y decisiones aisladas, conformando el precedente. Se trata de pronunciamientos fundados en la analogía fáctica y jurídica que adquieren “fuerza gravitacional *prime facie* sobre los casos nuevos análogos”.²¹

Ahora bien, la fuerza gravitacional del precedente constitucional debe ser entendida como la obligatoriedad natural que surge de la similitud de las situaciones analizadas en previas oportunidades por la Corte, las cuales dan lugar a un vínculo entre el juez —o la autoridad administrativa— con el precedente del que emana el deber de aplicar las reglas o razones de fondo de las decisiones que se han expedido sobre el asunto sometido a su valoración.²²

En este orden de ideas, es necesario distinguir entre los argumentos que esbozan las decisiones, para así determinar cuáles de ellos son reglas jurisprudenciales que integran el precedente. Para ello, tal como lo manifiesta el profesor Diego Eduardo López Medina en su libro *El derecho de los jueces*, debe identificarse en cada decisión la *ratio decidendi*, esto es, el enunciado que por medio de la interpretación define el caso y da origen a una subregla jurisprudencial de aplicación vinculante, la cual permite entender el sentido y fondo de la decisión.

Esta subregla, de acuerdo con la doctrina del profesor López, debe cumplir con tres características esenciales, que han sido estipuladas en el precedente constitucional sobre la materia, y se trata de: i) ser genuinamente análoga, ii) identificarse dentro de la *ratio decidendi* y iii) sobre ella no pueden existir motivos suficientes y razonables para cambiar la jurisprudencia.²³

Así, ser genuinamente análoga implica la aplicación del principio de identidad en las circunstancias fácticas, lo que permite a su vez aplicar los mismos principios y reglas para tomar la decisión. Ello permite que la razón de la decisión contenga la interpretación basada en la aplicación de la subregla creada por el precedente y, por ende, al estarse en una situación análoga no haya razones, como un cambio normativo o alteración en las circunstancias, que impliquen la ponderación de otros principios que pueden dar lugar a cambiar el sentido de la decisión. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que su precedente se fundamenta en:

21 Diego Eduardo López Medina, *El derecho de los jueces*, 2a. Ed., 7ma reimpresión, Legis -Uniandes, Facultad de Derecho (2006).

22 Manuel Fernando Quinche Ramírez, *El precedente judicial y sus reglas*, 1ra Ed., Legis -Universidad del Rosario. (2014).

23 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-621 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: Septiembre 30 de 2015).

(i) el respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con estas (...); (ii) la diferencia entre *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dicta*, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutoria sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la *ratio decidendi* del fallo; y (iii) las características de la *ratio decidendi* y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto “la *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional.”²⁴

A modo de conclusión sobre este punto, podemos determinar que el precedente constitucional hace tránsito a cosa juzgada y las subreglas de interpretación creadas por este tienen fuerza vinculante, puesto que constituyen una fuente de derecho que integra la norma constitucional y, por ende, su aplicación es obligatoria. No obstante, los jueces o autoridades administrativas pueden apartarse del mismo únicamente mediante un proceso expreso de contrargumentación fundado en los requisitos para el reconocimiento de la subregla, que explique de fondo los motivos de su desconocimiento, lo que inevitablemente implica el deber de reconocimiento del precedente.

1.4. Reviviscencia

La reviviscencia de las leyes consiste en la recuperación de vigencia de una ley que fue derogada por una posterior que después fue declarada como inconstitucional. Este fenómeno jurídico ha sido estudiado ampliamente por la jurisprudencia de los diferentes tribunales nacionales de cierre y la Corte Constitucional, dentro de la cual se pueden diferenciar históricamente dos posturas: i) la reviviscencia *ipso jure* de las normas derogadas y ii) la necesaria existencia de una serie de condiciones para que aplique la reviviscencia.

La línea jurisprudencial para los años 1992 a 1999 optó por la tesis tradicional que devenía de los análisis efectuados por la Corte Suprema de Justicia, dentro de la cual se concebía claramente que:

Si la inexecutable de la ley no restaura “*ipso jure*” la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir

24 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Julio 6 de 2011).

que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma (artículos 4º y 241 C.P.). Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe ser rechazada²⁵

Este argumento de tajo determinaba que la declaración de inconstitucionalidad de una norma derogatoria implica la automática reincorporación al ordenamiento jurídico de la norma derogada. No obstante, desde la Sentencia C-421 de 2006, la Corte Constitucional dio inicio a una postura más flexible frente al fenómeno de la reviviscencia al explicar que:

La posibilidad de que una disposición que había sido derogada readquiera vigencia como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la derogatoria no es automática y supone que la disposición que “revive” no sea contraria al ordenamiento superior y además que ello sea necesario para asegurar la supremacía de la Constitución, es claro para la Corte que en el presente caso esos presupuestos se encuentran reunidos.²⁶

Desde esa oportunidad hasta la actualidad, la Corte Constitucional ha transformado su línea paulatinamente, acercándose a la tesis de la necesaria existencia de una serie de condiciones para que aplique la reviviscencia de las leyes y desarrollando en las sentencias C-402 de 2010, C-251 de 2011 y C- 286 de 2014 las condiciones necesarias para que aplique el fenómeno de la reviviscencia de las leyes.

Así, dentro de las citadas decisiones, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexecutable, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación.

Los precitados fallos, además, permitieron al Consejo de Estado en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil No. 2243 de 2015, deducir las siguientes condiciones para aplicar el fenómeno de la reviviscencia:

(i) El primer requisito mencionado por la Corte Constitucional consiste en “la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales”.

(ii) La segunda exigencia que hace la Corte para que una norma derogada se entienda revivida por la declaratoria de inexecutable de aquella que

25 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Marzo 23 de 1994).

26 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-421 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis: Mayo 31 de 2006).

la derogó (expresa o tácitamente), consiste en la necesidad de verificar la “garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos” y,

(iii) En relación con la oportunidad para declarar o, mejor aún, reconocer la reviviscencia de las disposiciones señaladas, la Corte Constitucional no ha establecido la obligación de hacerlo en un momento determinado, y solo ha recomendado efectuar dicha declaratoria en la sentencia con la cual se declara inexecutable una norma que haya derogado expresa o tácitamente otra.²⁷

De modo que, en la actualidad, la tesis tradicional de la reviviscencia automática de las normas derogadas no es procedente debido a que, como lo explica la Corte Constitucional, esta debe ser analizada en cada caso concreto, a partir de los criterios de vacíos normativos o afectación de derechos fundamentales. De otro lado, es necesario no perder de vista que la vigencia de la Ley en el tiempo está regulada en disposiciones legales, como la Ley 153 de 1887 y el Código Civil. La primera de estas normas dispone en el artículo 14, dentro de las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes, que:

Artículo 14. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva.²⁸

A su vez, los artículos 71 y 72 del Código Civil establecen las clases y alcance de las derogatorias así:

ARTICULO 71. CLASES DE DEROGACION. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

27 Consejo de Estado. Sala de Consulta Civil. Concepto No. 2243 (C.P. Álvaro Namén Vargas; Enero 28 de 2015)

28 Ley 153 de 1887. Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Art. 14. Agosto 16 de 1887. DO.Nº 7151. (Énfasis propio).

ARTICULO 72. ALCANCE DE LA DEROGACION TACITA. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.²⁹

Lo anterior permite concluir que la reviviscencia de las normas derogadas por una ley declarada inexecutable no ocurre automáticamente, debido a que, para que la reviviscencia opere, deberán concurrir las condiciones fijadas por el precedente de la Corte Constitucional con el objetivo de evaluar si en efecto existe “(a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política, y (d) siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles.”³⁰

2. Elementos analizados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 2019

Como es ampliamente conocido, la Corte Constitucional, con la Sentencia C-481 del 2019 declaró la inexequibilidad de la Ley 1943 de 2019. En esta, la citada Corte se declaró inhibida para pronunciarse con respecto a los artículos de la 1943 que, posteriormente, fueron modificados por la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo). En la Sentencia objeto de estudio se analizaron los siguientes asuntos: (a) el bicameralismo como diseño institucional; (b) la importancia de las formas en el proceso legislativo; y (c) la publicidad y consecutividad como presupuesto del debate y la votación de las proposiciones. A continuación se desarrollan los siguientes puntos:

2.1. El bicameralismo como diseño institucional regido por normas constitucionales y orgánicas

Como se explicó en el marco conceptual de este escrito, el Congreso de la República se compone del Senado y la Cámara de Representantes, lo cual pretende otorgar un mayor pluralismo a la Rama Legislativa y darle mayor integridad al proceso legislativo, bajo el entendido de que se está garantizando igual consideración y respeto a los intereses de los diversos partidos, movimientos políticos, así como a los intereses de carácter nacional, regional y local.³¹

29 Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. Arts. 71 y 72. Abril 15 de 1887 (Colombia).

30 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-286 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Mayo 20 de 2014).

31 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-481 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo: Octubre 16 de 2019).

Al tener un órgano legislativo bicameral, se está garantizando un control intraorgánico, donde una cámara actúa como freno y contrapeso de la otra. Es un esquema que propende el debate legislativo para la producción de resultados más estables, ya que requiere de un trámite deliberatorio complejo y, por ende, el resultado tiene una vocación de permanencia mayor.

2.2. La importancia de las formas en el proceso legislativo, con especial énfasis en la representación democrática necesaria de los tributos

La ley es la manifestación de la voluntad de los representantes que fueron democráticamente elegidos. Teniendo en cuenta que el Congreso es una representación de los ciudadanos, la voluntad de estos debe expresarse siguiendo ciertas formas. Estas deben ser guardadas y respetadas por la importancia que tiene el resultado del proceso deliberativo. La Corte Constitucional ha manifestado que “es por ello que, en esa misma medida, el principio de instrumentalidad de las formas impone una interpretación teleológica de las normas procesales en función del valor sustantivo que estas pretenden salvaguardar”.³² Esto se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de validez procedimental; las normas, para que sean válidas, deben seguir los procedimientos establecidos por la Constitución y los reglamentos de esta. Con base en lo anterior, la Corte Constitucional identificó tres valores sustantivos que se ven garantizados gracias a las formas procesales:

(i) la preservación de la voluntad de las mayorías (principio mayoritario), cuando se trata de reglas vinculadas con la consolidación del quórum o la realización del principio de consecutividad; (ii) la protección del principio de publicidad, cuando se está en presencia de aspectos referentes al sistema de votación adoptado por las cámaras o al cumplimiento de las reglas sobre el anuncio previo; y (iii) la salvaguarda de los derechos de las minorías, en casos vinculados con las reglas que conducen a garantizar la transparencia del debate.³³

Por ende, no puede interpretarse que las formas en el debate legislativo son una cosa menor. Estas propenden por garantizar el correcto funcionamiento de la representación y, en este sentido, la Corte Constitucional ha determinado que el

32 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-737 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Julio 11 de 2001).

33 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-084 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Agosto 29 de 2018).

control de los vicios de procedimiento es una de las funciones más trascendentales del control constitucional.

2.3. La publicidad y consecutividad como presupuesto del debate y la votación de las proposiciones

De igual manera, la Sentencia C-481 de 2019 habla sobre la importancia del principio de publicidad en el debate legislativo. Este permite un funcionamiento transparente en la discusión que se tiene al interior de la rama legislativa. Adicional a esto, otorga a la ciudadanía conocimiento del debate para que pueda ejercer un control político sobre los representantes.

Por consiguiente, el principio de publicidad garantiza un debate transparente en el ejercicio deliberativo. Esto, a pesar de ser procedimental, tiene una razón de ser sustancial. Los congresistas deben conocer previamente los proyectos, iniciativas y proposiciones que deben estudiar y analizar, para efectos de participar en representación de sus electores:

Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión.³⁴

Sin el conocimiento de lo que se está discutiendo, es imposible que los representantes puedan dar un debate que nutra la iniciativa. Es por esto que la Corte Constitucional, y el reglamento del Congreso establecen que el debate es un elemento esencial del proceso deliberativo.

3. Decisión de la Corte Constitucional

Con base en los elementos analizados con anterioridad, la Corte Constitucional determinó en la Sentencia C-481 de 2019 que el trámite de aprobación de la Ley 1943 de 2018 no cumplió con:

34 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-760 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa: Julio 18 de 2001).

3.1. Principio de publicidad

Como se ha manifestado en este escrito, el principio de publicidad cumple un papel fundamental en el debate. La Corte Constitucional determina que en ningún momento se hizo público el texto que fue aprobado por Senado, que posteriormente pasó a la Cámara de Representantes.

Por lo anterior, no se cumplió con el principio de publicidad, a pesar de que el Senador David Barguil hizo un recuento de las modificaciones hechas al texto y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que este fue difundido en internet. La Corte Constitucional estableció que el recuento de las modificaciones no es lo suficientemente exhaustivo y veraz. Además, el texto aprobado no fue publicado por cualquiera de los medios habilitados para que lo conociera la opinión pública y, si bien fue publicado en internet, no se informó a los congresistas ni a los ciudadanos sobre este suceso.

3.2. El principio de consecutividad

Teniendo en cuenta que no se publicó el texto como debía hacerse, la Corte Constitucional estableció que dicho texto no pudo haberse discutido ni debatido como lo exige la Constitución. Por ende, el proceso de aprobación de la Ley no cumplió con el principio de consecutividad.

De igual manera, manifestó en el fallo que el mensaje de urgencia que se tenía no era disculpa para que el texto no tuviera un debate, puesto que la consecutividad, a pesar de ser un aspecto de forma, cumple funciones sustanciales. Al fallar con el principio de consecutividad, no se está permitiendo que la Ley sea lo suficientemente democrática y, en consecuencia, esto puede representar unos pocos intereses.

En conclusión, puede decirse que la inobservancia del principio de publicidad que conllevó a la ausencia de conocimiento de los representantes al momento de aprobar la proposición tiene como consecuencia la vulneración al principio de consecutividad. En este sentido, la Corte manifestó que la falta de debate en el seno de la Cámara de Representantes es un vicio insubsanable.

3.3. Efecto diferido y escenarios previstos por la Corte

Luego de determinar la Corte que existió un vicio insubsanable en el trámite de expedición de la Ley 1943 de 2018, la misma Corporación reconoció que el escenario jurídico que podría causar esta declaratoria de inconstitucionalidad era

demasiado riesgoso tanto para las finanzas públicas como para la seguridad jurídica de los administrados. Por ende, consideró diferir los efectos del fallo.

3.3.1. Efecto diferido del fallo de inconstitucionalidad

Con base en lo establecido por los intervinientes de la demanda de constitucionalidad en contra de la Ley 1943 de 2018, la Corte Constitucional acepta que una sentencia de inexequibilidad inmediata de la Ley de Financiamiento tendría un impacto macroeconómico negativo muy grave. Por ende, la Corte apela a la Ley 270 de 1996 que dispone en su artículo 45 que “las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

Es claro que, si bien la regla general es que las sentencias tienen efectos hacia futuro desde su fecha. En casos excepcionales procede una sentencia de inconstitucionalidad diferida. Lo anterior, ya que esa Corporación ha reconocido que “es preciso recurrir a las sentencias moduladas (...) en aquellas situaciones en que (...) es imposible mantener en el ordenamiento la disposición acusada sin causar un grave perjuicio a los valores constitucionales”.³⁵

Por lo anterior, la Corte determinó que los efectos de la Sentencia C-481 de 2019 debían ser diferidos para otorgar un plazo prudencial para que el Congreso y el Gobierno pudieran de común acuerdo corregir el error de inconstitucionalidad de la Ley 1943 de 2018, pues la sentencia de inconstitucionalidad de manera inmediata podría acarrear consecuencias en el recaudo y la estabilidad jurídica.

Por los argumentos expuestos, la Corte emitió un fallo de inconstitucionalidad con efectos diferidos a primero de enero de 2020, para que el Congreso aprobara y el Presidente sancionara y promulgara una nueva Ley que podría ratificar, derogar, modificar o subrogar los contenidos de la Ley de Financiamiento. Por último, la Corte Constitucional es clara en manifestar que los efectos del fallo son hacia futuro, a partir del primero de enero de 2020, y en ningún caso afectarían las situaciones jurídicas consolidadas bajo la Ley 1943 de 2018.

3.3.2. Escenarios previstos por la Corte

La Corte también previó los escenarios futuros que podrían derivarse del fallo de la inconstitucionalidad por ella declarada. Así, dispuso que en caso de que no se

35 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Enero 30 de 2019).

aprobara, sancionara y promulgara una nueva ley antes del primero de enero de 2020, se declaraba la reviviscencia o reincorporación de las normas que fueron derogadas expresamente por el artículo 122 de la Ley de Financiamiento y de aquellas que fueron modificadas o suprimidas. Esto tenía el fin de que las normas que cumplieran con las características mencionadas en los dos literales anteriores revivieran al finalizar el treinta y uno de diciembre de 2019 y rigieran para el año gravable que inició el primero de enero 2020.

Nótese que la Corte determinó que la reviviscencia únicamente operaba si no se expedía una nueva ley antes del 31 de diciembre de 2019. Con esto, ratificó su concepción respecto de este fenómeno jurídico, el cual, como se señaló previamente, surge únicamente ante un escenario de vacío normativo creado por los efectos de la declaratoria de inexecutable de una norma.

4. Expedición de la Ley 2010 de 2019

La Ley 2010 de 2019, fue expedida por el legislador como respuesta a la declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018, puesto que, como se explicó anteriormente, la Corte Constitucional había advertido en la Sentencia C-481 de 2019 la necesidad diferir los efectos de este fallo, estableciendo los posibles escenarios que este podría generar en el ordenamiento jurídico vigente.

De este modo, el Gobierno nacional y el Congreso de la República en una labor contrareloj y como respuesta inmediata a la declaratoria de inexecutable declarada por la Corte, se dieron a la tarea de proponer y expedir una nueva norma que evitara crear un escenario de reviviscencia de las leyes anteriores a la vigencia de la ley 1943 de 2018.

Fue así como el 27 de diciembre de 2019, debidamente sancionada y publicada en el Diario oficial, se expidió la Ley 2010 de 2019, denominada “Ley de crecimiento económico”, ya que por medio de ella se adoptaron normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018. La citada disposición jurídica reiteró en gran parte la ya declarada inexecutable Ley 1943 de 2018, pues para nadie fue un secreto que su expedición obedeció a una respuesta de urgencia por parte del ejecutivo y el legislativo para evitar un escenario de retroceso en la política tributaria del Gobierno actual, debido a que los efectos diferidos de la declaratoria de inconstitucionalidad únicamente aseguraban el recaudo de los ingresos ordinarios corrientes previstos en la conocida Ley de financiamiento para el año fiscal 2019, al igual que el mantenimiento

de condiciones beneficiosas que se habían creado en esa norma para algunos sectores o sujetos, solamente podrían conservarse por el referido año. Por ende, si no se expedía una nueva disposición legal antes del inicio del año 2020, en razón a los principios de legalidad e irretroactividad de las normas tributarias — consagrados en el artículo 338 de la Constitución Política— además del escenario de reviviscencia ya previsto por el fallo de la Corte Constitucional, no había maniobra alguna que permitiera la recuperación total de la estructura tributaria generada por la Ley 1943 de 2018 en el ordenamiento jurídico tributario para el año 2020, puesto que una vez finalizado el año fiscal 2019 el legislador no podría alterar los impuestos de periodicidad anual del año 2020.

En este arduo y para muchos improbable escenario, nació la Ley 2010 de 2019, en cuya exposición de motivos se dejó absolutamente claro el contexto previamente abocado, tan es así, que en un aparte el representante de la cartera ministerial de la Hacienda pública colombiana, expresó:

La Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento) se guiaba con estos mismos objetivos y contiene las mismas medidas que se incluyen en este Proyecto de Ley. De esta manera, la presente iniciativa tiene la finalidad de darle continuidad a la aplicación de estas disposiciones, para así permitir que se sigan materializando los resultados positivos derivados de la Ley de Financiamiento que se han observado en el desempeño macroeconómico del país y en términos de la mayor eficiencia de la estructura tributaria. Lo anterior es particularmente relevante a la luz de la pérdida de vigencia que tendrá dicha Ley a partir del 1 de enero de 2020.³⁶

De este modo llegó a nuestra estructura tributaria la hoy conocida Ley de Crecimiento Económico, pero el desafío no terminó con su expedición el 27 de diciembre de 2019. Si bien en esta fecha los parlamentarios y el mismo Gobierno nacional dieron por terminada la carrera contra el tiempo iniciada por el fallo de inconstitucionalidad, los efectos de la declaratoria iniciaban el primero de enero de 2020 y por ello desde entonces todos los actos administrativos que reglamentaban y regulaban la extinta Ley 1943 de 2018 quedarían incursos en el fenómeno jurídico del decaimiento o, como lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, habrían perdido su fuerza ejecutoria.³⁷

36 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Exposición de motivos del proyecto de ley "por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones"*. <http://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-tercera/proyectos-de-ley-3/2680-exposicion-de-motivos/file> (2019).

37 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Art. 91. Enero 18 de 2011 (Colombia).

En consecuencia, la labor de reexpedir disposiciones jurídicas se deriva del “efecto dominó” que creó la declaratoria de inconstitucionalidad en el ordenamiento tributario vigente, a tal punto, que en algunos artículos de la Ley 2010 de 2019 se previó esta situación y se dispusieron plazos cortos para que el Gobierno profiriera la reglamentación. También se plantearon normas transitorias y tratamientos especiales dirigidos a brindar seguridad jurídica para quienes venían operando conforme a lo previsto en la Ley de financiamiento.

Sin embargo, existen en la nueva Ley muchos vacíos e imprecisiones en el texto que generan el efecto contrario a su propósito, tal como el declarar en el inciso final del artículo 160, “la reviviscencia expresa de los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, 81, 81-1, 118 y 491 del Estatuto Tributario, los cuales se encontraban vigentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 1943 de 2018”³⁸ y el hecho de adicionar un párrafo al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el cual había sido derogado por la Ley 1943 de 2018 desde junio de 2019. Por ello, se analizarán estos dos sucesos normativos traídos por el Legislador en el texto de la nueva ley, de acuerdo a los conceptos previamente estudiados, así:

4.1. Reviviscencia expresa en la Ley 2010 de 2019

La disposición expresa efectuada por el legislador declarando la reviviscencia de los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, 81, 81-1, 118 y 491 del Estatuto Tributario, que se encontraban vigentes antes de la entrada en rigor de la Ley 1943 de 2018, sorprende a la comunidad jurídica, puesto que el concepto jurisprudencial de este fenómeno desarrollado por la Corte Constitucional no había descrito este escenario de reviviscencia de las leyes. Esto se debe a que, como se ha señalado anteriormente, el concepto de reviviscencia de la ley como resultado de la línea jurisprudencial que inició el Consejo de Estado, continuó la Corte Suprema de Justicia y luego se consolidó por la Corte Constitucional consiste en la recuperación de vigencia de una ley que fue derogada por una posterior, siendo esta última posteriormente declarada inconstitucional. Esta evolución jurisprudencial se resume en la existencia de dos tesis, i) la reviviscencia *ipso jure* de las normas derogadas y ii) la necesaria existencia de una serie de condiciones para que aplique la reviviscencia, ambas previamente abardadas.

Sendas tesis derivan del mismo concepto de la reviviscencia de las leyes, cuya causa principal son los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de

38 Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Art. 160. Diciembre 27 de 2019. DO.Nº 51179.

una norma. Esta situación no obedece al contexto de reviviscencia que expresó el legislador en el artículo 160 de la Ley 2010 de 2019, puesto que la entrada en vigencia de la precitada norma se dio el 27 de diciembre de 2019, fecha para la cual estaba rigiendo la Ley 1943 de 2018, ya que los efectos de la declaratoria de inexequibilidad solo iniciarían en 01 de enero de 2020.

Por ende, jurídicamente la Ley de financiamiento (Ley 1943 de 2018) fue sustituida por la Ley 2010 de 2019 a partir de la fecha de expedición de esta, sin que exista en el ordenamiento jurídico un solo día de reviviscencia de las normas como resultado de la declaratoria de inconstitucionalidad de la mencionada Ley 1943. En suma, cuando el legislador dispuso en el artículo 160 de la Ley 2010 de 2019 la “reviviscencia” de algunas normas, en realidad estaba reincorporando en el ordenamiento jurídico estas disposiciones previamente derogadas por la Ley declarada inconstitucional, es decir, se trata de una reexpedición de las disposiciones. Si es correcta o no es un debate diferente, pero lo cierto es que no corresponde al fenómeno jurídico de la reviviscencia de las normas jurídicas desarrollado jurisprudencialmente por los tribunales de cierre.

4.2. La reviviscencia y el mecanismo alternativo de pago de obras por impuestos

4.2.1. Análisis de la evolución normativa

El mecanismo de pago, denominado obras por impuestos en la legislación colombiana, fue creado por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y reglamentado por el Decreto 1915 de 2017. Con posterioridad, en razón a la expedición de la Ley 1943 de 2018, el legislador consideró necesario modificar las condiciones y aplicación del mismo. Fue así como, en primer lugar, adicionó un párrafo transitorio al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el cual dispuso:

Artículo 70. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El presente artículo continuará vigente hasta el 30 de junio de 2019 y aplicará únicamente para el desarrollo de proyectos que se hayan aprobado en el mecanismo de obras por impuestos hasta el 30 de junio de 2019.³⁹

39 Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2019. DO.Nº 51179.

En segundo lugar, adicionó el artículo 800-1 al Estatuto Tributario, dentro del cual consagró las nuevas condiciones y procedimiento del mecanismo de obras por impuestos, convirtiéndolo en uno completamente nuevo y diferente al previsto en la Ley 1819 de 2016. En consecuencia, con la expedición de la Ley 1943 de 2018, desde el 30 de junio de 2019 el mecanismo de obras por impuestos previsto en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 fue derogado y, por ende, sobre él operó la derogación expresa, ya que la nueva ley dijo expresamente que derogaba la norma antigua desde la fecha indicada.

Ahora bien, en la declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018, la Sentencia C- 481 de 2019 resolvió lo siguiente:

Primero. Declararse INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad del párrafo tercero del artículo 50 (que adicionó el artículo 242-1 del Estatuto Tributario), del artículo 110, el inciso primero del artículo 114 y del inciso primero del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES los artículos de la Ley 1943 de 2018 no comprendidos en el resuelve anterior, por vicios de procedimiento en su formación.

Tercero. DISPONER que (i) la declaratoria de inexecutable prevista en el resolutive segundo surtirá efectos a partir del primero (1o.) de enero de dos mil veinte (2020), a fin de que el Congreso, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos de la Ley 1943 de 2018; (ii) los efectos del presente fallo sólo se producirán hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

Cuarto. En caso de que para el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) no se hubiere promulgado y publicado una nueva ley, DISPONER la reviviscencia de manera simultánea de las normas derogadas o modificadas por la Ley 1943 de 2018, con el fin de que las normas reincorporadas rijan para el período fiscal que inicia el primero (1°) de enero de dos mil veinte (2020) y de allí en adelante (...)” (Subrayas fuera de texto).⁴⁰

40 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-481 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo; Octubre 16 de 2019). (Énfasis propio)

En razón al fallo anteriormente aludido, el Congreso de la República expidió la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019, norma que, respecto al mecanismo de obras por impuestos, dispuso, de un lado, en el artículo 78, lo siguiente:

Adiciónese un párrafo 7 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 7. Los contribuyentes podrán optar por el mecanismo de obras por impuestos previsto en el presente artículo, o por el establecido en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

Durante la vigencia 2020 serán elegibles los proyectos de obras por impuestos de que trata el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, registrados hasta el diez (10) de marzo de 2020 en el Banco de proyectos de inversión.

De otro lado, en el artículo 79, reprodujo el texto de la Ley 1943 de 2018, frente a la creación de un nuevo mecanismo de pago de obras por impuestos, adicionando el artículo 800-1 al Estatuto Tributario. Por último, el legislador determinó en el artículo 160 de esta nueva norma, la vigencia y derogatorias de la ley expedida, disponiendo:

Artículo 160°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley ,223 de 1995, el artículo 9 de la Ley 1753 de 2015, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3 del artículo 49, 56-2, 115-2, 116, el párrafo “3 del artículo 127-1, 223, el párrafo 6° del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1 , 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, las partidas 29.36, 29.41, 30.01, 30.02, 30.03, 30.04 Y 30 .06 del artículo 424, 430, 446, el párrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el párrafo 1 del artículo 485-2, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión “servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering) ,” del párrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1 de enero de 2020, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016 .

Los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 rigen a partir del 1 de Julio de 2020 y hasta el 30 de julio de 2021. Cumplido el año de aplicación de los artículos señalados en este inciso, se faculta al Gobierno nacional para evaluar los resultados y determinar la continuidad de estas medidas.

Se declara la reviviscencia expresa de los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, 81, 81-1, 118 y 491 del Estatuto Tributario, los cuales se encontraban vigentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 1943 de 2018⁴¹.

Lo anterior lleva a preguntarse: ¿Existió la reviviscencia del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016? De conformidad con lo resuelto por la Corte Constitucional en Sentencia C-481 de 2019, la Ley 1943 de 2018 surtió los efectos de la declaratoria de inexequibilidad desde el primero de enero de 2020, fecha para la cual la Ley 2010 de 2019 ya había sido expedida y estaba en vigor.

Ahora bien, en razón a las condiciones de lo resuelto en la mencionada decisión, fijadas por la Corte, debe tenerse presente que: “los efectos del presente fallo solo se producirán hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas”. La derogatoria expresa del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, surtió efectos desde el 30 de junio de 2019 y ni la Sentencia C-481 de 2019, ni la Ley 2010 de 2019 determinaron la vigencia de este precepto legal. De conformidad con el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, la ley derogada no revive por las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó, ya que una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva.

Debe decirse que la adición de un paragrafo al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 por medio de la Ley 2010 de 2019 es una mera referencia y no reproduce la norma, por ende, no reexpide el texto del artículo que fue derogado por la Ley 1943 de 2018. Aunado a ello, debe advertirse que el fenómeno jurídico de la reviviscencia de acuerdo al precedente Constitucional no se presentó en este caso, pues no hubo un solo día en que los efectos de la inconstitucionalidad de la Ley 1943 de 2018 dejaran un vacío normativo, ya que para el 1 de enero de 2020, día en el cual se produjeron dichos efectos, ya regía la Ley 2010 de 2019. En consecuencia no hay lugar a revivir disposiciones previas a la Ley 1943 de 2018, ya que este texto legal fue sustituido por la Ley 2010 de 2019.

Ahora, si a consideración del legislador puede pensarse en un nuevo concepto de surgimiento del fenómeno jurídico de la reviviscencia de la Ley, para aplicarlo al mecanismo de pago de obras por impuestos de que trataba la Ley 1819 de 2016 tampoco se cumpliría con la tesis de la necesaria de la existencia

41 Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2019. DO.Nº 51179.

de una serie de condiciones fijada por el precedente constitucional,⁴² condiciones que a la fecha no han sido valoradas por ningún órgano competente para ello y que a continuación se analizan:

a) **Creación de vacíos normativos:**

Es claro que sin la reviviscencia del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, no se genera un vacío normativo, ya que existen otros mecanismos para el pago de los impuestos y, adicionalmente, se mantiene vigente el artículo 800-1 del Estatuto Tributario. Esto se ve respaldado en que, bajo la Ley 1943 de 2018, no existía una coexistencia de los dos sistemas. Solo se mantenía el mecanismo establecido en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

En este sentido, la derogatoria del mecanismo de obras por impuestos dispuesto en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 efectuada por la Ley 1943 de 2018 se consolidó. Tanto así, que la Ley 1943 de 2018 lo que trajo al ordenamiento jurídico tributario fue otro mecanismo de pago, diferente al antes dispuesto por la Ley 1819 de 2016. Por consiguiente, no existió en ningún momento un vacío normativo a suplir. Por el contrario, coexistieron legalmente dos tipologías del mecanismo de obras por impuestos desde el 01 de enero de 2020 hasta el 30 de junio de 2019, fecha en la cual perdió vigor el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, amparando únicamente situaciones jurídicas consolidadas producidas bajo sus efectos.

b) **Vulneraciones a los derechos fundamentales:**

No se ve vulnerado ningún derecho fundamental de los establecidos en el capítulo 1 de la Constitución Política colombiana. De igual manera, ninguno de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución se encuentran relacionados el mecanismo de obras por impuestos dispuesto en la Ley 1819 de 2016.

Esto se debe a que la derogatoria del mecanismo de pago de obras por impuestos fue clara en proteger a los contribuyentes que cumplieron los requisitos legales para acceder a ella. Adicionalmente, la eliminación del citado mecanismo de pago se configuró sin vulnerar los derechos fundamentales de sus beneficiarios, puesto que contempló un término de seis meses para que esta perdiera vigor y se culminaran los procedimientos en curso basados en el mismo, respetando el debido proceso administrativo y las expectativas legítimas.

42 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-286 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Mayo 20 de 2014).

c) Necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política:

Al no haber una reviviscencia del mecanismo de pago de obras por impuestos, no se vulnera la supremacía de la Constitución Política, puesto que la eliminación de esta forma no desconoce ningún principio constitucional. Por el contrario, con base en el principio de legalidad, la derogatoria del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 se efectuó en derecho y la mera referencia a la misma efectuada por una ley posterior —Ley 2010 de 2019— no la hace recobrar su vigencia, pues así lo dispone el artículo 14 de la Ley 153 de 1887.

d) Siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles:

Si bien las normas que serían reincorporadas (i.e. artículo 238 de la Ley 1819 de 2016) son constitucionalmente admisibles, no se cumple ninguno de los requisitos mencionados previamente. Por lo anterior, era necesario que se reprodujera la norma exactamente como estaba antes de la derogatoria expresa por parte de la Ley 1943 de 2018, para efectos de que se reincorporara al ordenamiento jurídico vigente, como una nueva disposición vigente, expedida por el legislador en razón a sus facultades constitucionales dispuestas en el artículo 150 de la Carta Política de 1991.

5. Conclusiones

5.1. La declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018, efectuada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 2019, se fundó en la inobservancia del principio de publicidad, lo que conllevó a la ausencia de conocimiento de los representantes al momento de aprobar la proposición y tuvo como consecuencia la vulneración al principio de consecutividad. Esa falta de debate en el seno de la Cámara de Representantes constituyó un vicio insubsanable que derivó en la inconstitucionalidad de la norma.

5.2. La inexecutable objeto de estudio, en razón a la primacía del principio de irretroactividad de la Ley en materia tributaria, no afecta en forma alguna las situaciones ya reconocidas y cuyos efectos se hayan dado bajo dicha norma, puesto que se trata de situaciones jurídicas consolidadas, sobre las cuales los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad y la expedición de la Ley 2010 de 2019 no modifican los derechos y obligaciones previamente dispuestos para aquellos sujetos que cumplieron a cabalidad con los presupuestos contenidos en la Ley 1943.

- 5.3.** Respecto al fenómeno jurídico de la reviviscencia de las normas, el precedente constitucional y las subreglas de interpretación creadas por este tienen fuerza vinculante, puesto que constituyen una fuente de derecho que integra la norma constitucional y, por ende, su aplicación es obligatoria. Por esto, la existencia de la reviviscencia de las leyes, entendida como el recobro de vigencia de una norma previamente derogada, en razón a la declaratoria de inconstitucionalidad de aquella que la derogó, no se presenta en forma automática, por el contrario está sometida a una serie de condiciones constitucionalmente validadas que deben ser analizadas en cada caso concreto.

En consecuencia, en el contexto de la inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018 y la posterior expedición de la Ley 2010 de 2019, no se presenta el fenómeno de la reviviscencia de las leyes previas a la entrada en vigencia de la Ley 1943 de 2018; la entrada en vigencia de la Ley 2010 se dio el 27 de diciembre de 2019, fecha para la cual estaba rigiendo la Ley 1943 de 2018 ya que los efectos de la declaratoria de inexequibilidad solo ocurrían desde el primero de enero de 2020. Por ende, jurídicamente la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) fue sustituida por la Ley 2010 de 2019, a partir de la fecha de expedición de esta, sin que exista en el ordenamiento jurídico un solo día de reviviscencia de las normas como resultado de la declaratoria de inconstitucionalidad de la mencionada Ley 1943.

- 5.4.** En este sentido, cuando el legislador dispuso en el artículo 160 de la Ley 2010 de 2019 la “reviviscencia” de algunas normas, en realidad deforma este concepto jurídico tratando de reincorporar en el ordenamiento legal las disposiciones previamente derogadas por la Ley declarada inconstitucional con una mera referencia a ellas. Se trata de una fallida reexpedición porque no se sujeta a lo dispuesto en la Ley 153 de 1887 y el Código Civil, que tampoco corresponde al fenómeno jurídico de la reviviscencia de las normas desarrollado jurisprudencialmente por los tribunales de cierre.
- 5.5.** De igual forma, tratándose del mecanismo alternativo de pago del impuesto sobre la renta y complementarios, obras por impuestos, cuando el legislador adiciona un párrafo al derogado artículo 268 de la Ley 1819 de 2016, no reexpide la norma, mucho menos la revive. En consecuencia, es, al igual que lo anterior, una mera referencia a una norma derogada que no le otorga vigencia a la disposición previamente eliminada del ordenamiento jurídico por medio de la derogación expresa.

Bibliografía

Normatividad

- 2.1. Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- 2.2. Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. Abril 15 de 1887 (Colombia).
- 2.3. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Enero 18 de 2011 (Colombia).
- 2.4. Ley 153 de 1887. Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Agosto 16 de 1887. DO.Nº 7151.
- 2.5. Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 2016. DO.Nº 50101.
- 2.6. Ley 1943 de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones. Diciembre 28 de 2018. DO.Nº 50820
- 2.7. Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2019. DO.Nº 51179.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia

1. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-481 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo: Octubre 16 de 2019).
2. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger: Enero 30 de 2019).
3. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo: Noviembre 14 de 2018).
4. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-084 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: Agosto 29 de 2018).
5. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-621 de 2015 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: Septiembre 30 de 2015).
6. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-602 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: Septiembre 16 de 2015).
7. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-286 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Mayo 20 de 2014).

8. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Julio 6 de 2011).
9. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-430 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez: Julio 1 de 2009).
10. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-932 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Noviembre 15 de 2006).
11. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-421 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis; Mayo 31 de 2006).
12. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-592 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis; Junio 9 de 2005).
13. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-131 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández: Febrero 19 de 2004).
14. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Septiembre 30 de 2003).
15. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-760 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa: Julio 18 de 2001).
16. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-737 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett: Julio 11 de 2001).
17. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-619 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Junio 14 de 2001).
18. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037 del 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: Enero 26 de 2000).
19. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Marzo 23 de 1994).

Consejo de Estado

1. Consejo de Estado. Sala de Consulta Civil. Concepto No. 2243 (C.P. Álvaro Namén Vargas; Enero 28 de 2015)

Libros

1. Manuel Fernando Quinche Ramírez, El precedente judicial y sus reglas, 1ra edición, Legis-Universidad del Rosario. (2014).
2. Diego Eduardo López Medina, El derecho de los jueces, 2a. Ed., 7ma reimpresión, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho (2006).

Consultas en línea

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exposición de motivos del proyecto de ley por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la in-

versión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. <http://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-tercera/proyectos-de-ley-3/2680-exposicion-de-motivos/file> (2019).