Panamá, once (11) de agosto de dos mil catorce (2014).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Acción de Inconstitucionalidad propuesta por los Licenciados Miguel Antonio Bernal Villalaz y Luis Rogelio García, contra el artículo 1 y el artículo 14 de la Ley N°24 de 8 de abril de 2013 "Que crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos".

Normas acusadas de Inconstitucional:

> (1) "**Artículo 1.** Se crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP) como una institución autónoma del Estado, con competencia nacional, personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, funcional y financiera.
> La Autoridad estará integrada y revestida de todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por ley a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.
> Para todos los efectos, se entiende que la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos subroga en todas sus funciones, deberes, potestades y demás que por ley se encuentren consignados a favor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.".
>
> (2) "**Artículo 14.** El administrador nacional de Ingresos Públicos será el funcionario con mayor nivel jerárquico, cuya designación corresponderá al Órgano Ejecutivo para

un período de siete años y deberá ser ratificado por la Asamblea Nacional".

Normas Constitucionales Infringidas y el Concepto de la Infracción:

Afirman los recurrentes, que el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley No.24 de 2013, infringe el numeral 5 del artículo 184. El concepto de infracción lo precisan los letrados en los siguientes aspectos:

> "(a) Al cercenar la facultad y deber constitucional que tiene el Presidente de la República de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales; y
> (b) Al cercenar la facultad y deber constitucional que tiene el Ministro de Economía y Finanzas de participar conjuntamente con el Presidente de la República en vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales, dado que el único papel que la nueva Lay (sic) otorga a Ministerio de Economía y Finanzas es representar al Administrador Nacional de Ingresos Públicos en los Consejos de Gabinete, sin ninguna otra función (artículo 3).
> (c) En este contexto es conveniente y necesario señalar que la recientemente creada Autoridad Nacional de Ingresos Públicos no tiene aprobado el reglamento que rige su funcionamiento y que, al tratarse de entidad pública bajo la directa supervisión del Presidente de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, al otorgársele autonomía administrativa se (sic) infringiendo el Estado Constitucional de Derecho"".

También señala el demandante que: *"de acuerdo con el segundo (2°) y tercer (3°) párrafos del artículo 1 de la Ley No.24 de 2013, la nueva Autoridad Nacional de Ingresos subroga en todas sus funciones y potestades a la Dirección General de Ingresos, un servicio que hasta la promulgación de esta Ley era realizado por una repartición bajo la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas."*

Además, señala que el artículo uno de la Ley 24 de 2013, infringe la disposición contenida en el numeral 5 del artículo 184 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

> "Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:
> ...
> 5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.
> ...".

Respecto al artículo 14 de la Ley N° 24 de 8 de abril de 2013, se sostiene que su contravención se produce en cuanto:

> "...infringe el numeral 11 del artículo 184 de la Constitución Política de la República al fijar el período de ejercicio del Director Nacional de Ingresos Públicos en siete (7) años, **cercenando la potestad asignada por mandato constitucional a cada Presidente de la República para designar durante su mandato al Administrador Nacional de Ingresos Nacionales**". (Enfasis suplido por los accionantes)

Luego de lo anterior, la acción de inconstitucionalidad fue admitida y, en virtud de ello, se corrió en traslado al Procurador General de la Nación, quien mediante vista consideró que los artículos 1 y 14 de la Ley N°24 de ocho (8) de abril de dos mil trece (2013), no son inconstitucionales.

En cuanto al artículo 1, sustenta su parecer en las siguientes argumentaciones:

> "...si bien es cierto que mediante el artículo 1 de la Ley N°24 de 8 de abril de 2013, se desvincula legalmente a la entidad recaudadora de ingresos del país, del Ministerio de Economía y Finanzas y el de Presidente la República;

el argumento de vulneración constitucional exige un análisis prolijo de los preceptos legales que la regulan.

En este sentido, en la Ley N°24 de 2013 encontramos normas como su artículo 3, que dispone que la Autoridad nacional de Ingresos Públicos ejerza su jurisdicción conforme a la política y orientación del Órgano Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República. El artículo 6, establece en su tercer párrafo que la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos ejecutará las políticas fiscales que proponga el Órgano Ejecutivo, así como las leyes fiscales y demás normas que regulen la materia.
Al adentrarnos al argumento de censura, dentro del Capítulo III, titulado la Estructura Orgánica, el artículo 8, establece que la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos estará integrada entre otras dependencias, por una Junta Directiva.
...
Asimismo, en el artículo 10 relativo a las funciones de la Junta Directiva, su numeral 3 establece la retribución de supervisar la gestión de la Administración Nacional y exigirle rendición de cuentas sobre sus actos; en concordancia con el numeral 6 de la misma norma a estos que facultan a dicha a la (sic) junta a establecer, previa recomendación del Administrador General, las directrices para el buen funcionamiento de la institución, de acuerdo con la política de desarrollo económico establecida por el Órgano Ejecutivo.

El artículo 20, por su parte, establece que el administrador nacional de Ingresos Públicos deberá reportar al Ministerio de Economía y Finanzas toda información acerca de la administración y manejo de la revocación de ingresos tributarios de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos.

Del análisis en conjunto de las normas descritas, se desprende con claridad que pese a que el artículo 1°, no vincula legalmente la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos al Ministerio de Economía y Finanzas, a través del resto de las pautas se cumplen claramente las atribuciones de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales exigidas al Órgano Ejecutivo en el artículo 184 de la Constitución Política.
Lo anterior es así, debido a que no sólo es el Órgano Ejecutivo el encargado de dirigir y orientar a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos en cuanto al cumplimiento de sus atribuciones legales, sino porque la Junta Directiva de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos está presidida por el Ministerio de Economía y Finanzas, además de estar conformada por el Ministerio de

Comercio e Industrias, el Secretario Ejecutivo de Metas Presidenciales del Ministerio de la Presidencia y el Director de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas; y entre sus funciones legales están la de supervisar la gestión y exigirle rendición de cuentas a los actos del funcionario con mayor nivel jerárquico de la autoridad, cargo que corresponde al Administrador Nacional.

En consecuencia, se puede apreciar de manera diáfana, que las normas anteriormente descritas en la Ley N°24 de 8 de abril de 2013, obliga al Administrador de los Ingresos a rendir información de las recaudaciones al Órgano Ejecutivo y en particular al Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual evidencia que se cumple con lo dispuesto en la norma constitucional y resulta alejado de la verdad que el artículo demandado de inconstitucional cercene o desconozca la facultad que tiene el Presidente de la República y el Ministro de Economía y Finanzas de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacional.".

Respecto al artículo 14 de la Ley N°24 de 2013, afirma la Procuradora General que :

"...resulta evidente concluir que el Presidente de la República acata el contenido literal del precepto constitucional al nombrar al Administrador General de Ingresos Nacional (sic), según lo establecido en la Ley N°24 de 2013, asumiendo la decisión de los ciudadanos de manera indirecta. Además, el plazo legal de siete (7) años contemplado en el artículo 14 de la excerta, conculcaría el texto constitucional en el evento de que se tratase de una entidad con vinculación legal al Órgano Ejecutivo, caso en que la dependencia exige que el término se adecúe al plazo presidencial.

En ese orden de pensamiento, me corresponde concluir que en ninguna parte del texto constitucional se limita el nombramiento de los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales por el mismo periodo de mandato del Presidente de la República, sino que el nombramiento o designación de estos cargos sea hecho por el Presidente, según lo dispongan las Leyes respectivas, que en este caso, conforme a la Ley 24 de 8 de abril de 2013, por un período de siete (7) años.

...es válido anotar además que a través del Decreto Ejecutivo N°531 de 9 de mayo de 2013, publicado en la Gaceta Oficial No.27284, el Presidente de la República,

nombra al Administrador Nacional de Ingresos Públicos, resolución administrativa que también es suscrita por el Ministro de Economía y Finanzas, tal cual lo expresa el numeral 11 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá.
En el caso de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, al haber abordado en la presente Vista lo relacionado con el carácter autónomo o autárquico de la nueva Autoridad, así como con las razones que impulsan a los poderes estatales a redefinir la organización de la entidad, concluimos que medidas de la naturaleza del período fijo de siete (7) años de ejercicio del cargo para el Administrador Nacional no solo son constitucionales sino convenientes a efecto de optimizar la gestión de la entidad en el tiempo, sin perjuicio de que al momento de que finalice el plazo consagrado en la Ley, el Órgano Ejecutivo de aquel momento nombre al próximo administrador, en acatamiento del artículo 184 de la Constitución Política."

Agotada la etapa comentada, se concedió el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación del edicto publicados a los efectos en un periódico de circulación nacional, para que el demandante y todas las personas interesadas presenten sus argumentos por escrito sobre el caso.

Culminado el período o la fase de alegatos, sin que mediase alegación alguna, corresponde a este Máximo Tribunal de Justicia decidir la presente causa constitucional.

Consideraciones y decisión del Pleno:

Luego de revisados los pronunciamientos vertidos tanto por los demandantes como por la Procuradora General de la Nación, procede este Tribunal en Pleno, a la revisión de la normativa constitucional invocada como violada, en contraposición con las normas que se presentan para su análisis, así como de conformidad con lo establecido en el artículo 2565 del Código Judicial, principio de universalidad constitucional, a fin de constatar mediante

un estudio adecuado si efectivamente el artículo uno (1) y catorce (14) de la Ley 24 de 8 de abril de 2013, mediante la cual se crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, contiene vicios de inconstitucionalidad o si por el contrario no son adversos a la Constitución.

> "Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.".

Nos referimos al artículo uno (1) de la Ley 24 de 8 de abril de 2013, como norma demandada, ya que a pesar de que en ciertas partes de la demanda el proponente sólo hace referencia al párrafo primero de dicho artículo, en otras pide la inconstitucionalidad de la totalidad del mismo y así explica su concepto.

Expuesto lo anterior, observa este Pleno Constitucional de inmediato que la controversia planteada está basada en la determinación de la constitucionalidad de dos normas de la Ley 24 de 8 de abril de 2013, mediante la cual se crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, que expresan lo siguiente:

> "Artículo 1. Se crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP) como una institución autónoma del Estado, con competencia nacional, personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, funcional y financiera.
> La Autoridad estará integrada y revestida de todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por ley a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.
> Para todos los efectos, se entiende que la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos subroga en todas sus funciones, deberes, potestades y demás que por ley se encuentren consignados a favor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.".

> "Artículo 14. El administrador nacional de Ingresos Públicos será el funcionario con mayor nivel jerárquico, cuya designación corresponderá al Órgano Ejecutivo para un período de siete años y deberá ser ratificado por la Asamblea Nacional".

Como vemos, el artículo uno de la referida ley demandada, crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, (ANIP). Dicha creación ha de ser examinada al tenor de los principios que mandata nuestra Constitución.

En ese sentido, es de importancia tomar como marco de referencia lo que como patrón o guía establece nuestro preámbulo de la Constitución, el cual dispone lo siguiente:

> "Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá.".

El preámbulo de la Constitución puede ser definido como aquella declaración solemne de los propósitos del constituyente, mediante el cual se expresan los valores y principios que enrumbarán el ordenamiento jurídico de una nación.

En ese sentido, el constitucionalista Vladimiro Naranjo Mesa, al referirise al preámbulo de la Constitución, expresa lo siguiente: "el preámbulo es esa fórmula solemne colocada, a manera de introducción, en el encabezamiento de la Constitución, y que resume las grandes directrices que

inspiran la promulgación de ésta, y que debe servir de pauta o guía a gobernantes y gobernados en la vida del Estado.".

Por su parte, el constitucionalista argentino German Bidart Campos, expone que: "...el preámbulo no es un decorativo introductorio, sino que tiene contenido y valor normativo como todo el complejo de la Constitución a la que precede.".

Al respecto del preámbulo de la Constitución, la Corte Constitucional Colombiana, en su sentencia C-479 de 1992, señaló que:

> "El preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico, los principios que inspiraron al Contituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la para literalidad de sus artículos.
> El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.
> Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella, las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídicos están sujetas a toda la Constitución y si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su artículo, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se aportan y a cuyas finalidades apuntan.
> ...".

El Pleno de esta Corte, en sentencia de 2 de febrero de 2012, hizo referencia a la importancia que tiene como guía el preámbulo de la Constitución, expresando lo siguiente:

> "...
> Esa es la situación acontecida en el caso particular, donde una ley, dictada en aparente ejercicio de la función legislativa, termina contraviniendo el texto constitucional.

> Finalmente, ***no puede la Corte pasar por alto la importancia que en el tema reviste, la valoración del preámbulo de la Constitución Política de la República***, en el que el constituyente patrio expresó:
>
> "Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá."
>
> ***Al amparo de estos propósitos y principios básicos, no queda dudas respecto a que la decisión que mayormente se compadece con realización de dichos fines, es la declaratoria de inconstitucionalidad del acto demandado.***
>
> ...".

Como vemos, en la anterior sentencia se dejó expreso que cuando una ley o artículos de ella, violen los propósitos o principios establecidos en el preámbulo de la Constitución, la decisión del Tribunal Constitucional debe ser la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley.

Y es que debemos entender el preámbulo de la Constitución como ese hilo conductor que armoniza, confiriéndole sentido integral, razonable y sólido en conjunto al texto constitucional. De no tomarse en cuenta estas directrices del preámbulo constitucional, el control constitucional ejercido por este Tribunal devendría en utópico e inconsistente, pues no se podría garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución.

Es la oportunidad propicia para indicar que el preámbulo constitucional tiene valor normativo, pues tal como lo señala el autor Segundo V. Linares Quintana, sería un error considerar el preámbulo de la Constitución como una mera formulación teórica y literaria.

Este Tribunal comparte las conclusiones realizadas por el autor Rigoberto González Montenegro, cuando expresa que: "el preámbulo, en conclusión, ***tiene valor normativo***, al ser éste parte integrante de la Constitución, el cual constituye un elemento a tomar en cuenta al interpretar ésta, pues contiene los valores en los que se basaron quienes estructuraron normativamente la Ley fundamental del Estado y la Comunidad.".

En ese sentido, el Preámbulo de la Constitución, tiene establecido en su texto como objetivo o hilo conductor del Estado Democrático, "asegurar la democracia y **la estabilidad institucional**".

Como vemos, uno de los fines primordiales de la Constitución, debe ser el asegurar y preservar la estabilidad institucional. En ese sentido, toda ley o acto que viole este principio se convierte en inconstitucional.

Con relación a la estabilidad institucional, Carlos Molino Mola Betancur, en su obra Derecho Constitucional General, expuso lo siguiente:

> "...
> Dos intereses, entonces, se baten en conflicto: el individual y el colectivo. El derecho constitucional persigue la conciliación de esos dos intereses para garantizar la estabilidad institucional y la paz social. Para ello la Constitución otorga a cada individuo ciertas libertades para el desarrollo personal, sin embargo, todos deben gozar de los mismos derechos y acatar las mismas restricciones para proteger el principio de igualdad.
> Esto sólo es posible a través de la atribución del poder a un grupo restringido de personas que se encargue de hacer respetar esos postulados. Dicha repartición es desigual pero debe ser respaldada por el resto del conglomerado que puede aspirar también a ocupar los altos mandos o revocar los que ha nombrado
> La atribución de poder se convierte en el obstáculo máximo de la libertad, puesto que a los dirigentes se les inviste del poder de su dirección y control, no solamente de la de los demás sino de la de ellos mismos. De ahí la importancia de escoger los

> mejores dirigentes que respeten los derechos de los demás y se autocontrolen en sus competencias. Mecanismos de control son establecidos por la misma Constitución para que el poder se ejerza dentro de ciertos límites y en equilibrio con la libertad.".

Al crearse la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP), mediante el artículo 1 de la Ley 24 de 2013, que ha sido demandado, se atenta contra la estabilidad institucional protegida en nuestra Carta Magna.

Además, el artículo 2 de la Constitución Nacional, establece que el poder público sólo emana del pueblo y lo ejerce el Estado conforme el texto constitucional lo establece por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

Lo anterior quiere decir, que sólo por vía de la Constitución se puede establecer dichas funciones, siendo que esta ley excluye del órgano ejecutivo funciones que le son propias como rectores del gobierno central del Estado. Esta entidad divide y distorsiona la unidad e integridad del Estado unitario, cuya descentralización no debe afectar.

Esto lo decimos, porque se ha creado una autoridad que no va en sintonía con los preceptos constitucionales emanados de nuestra Constitución Política, siendo que esta atribución de poder no constitucional se convierte en un obstáculo para la libertad y la estabilidad institucional.

A la referida autoridad se le asignan funciones que son de la privativa competencia del Presidente de la República, del Ministro de Economía y Finanzas, y dificulta la labor del Consejo de Gabiente al otorgarle funciones a una entidad autónoma cuyo Director no forma parte de dicho organismo ejecutivo.

En ese sentido, la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, usurpa las funciones atribuídas al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, que se encuentran consagradas en el artículo 184 numeral 5 de la Constitución.

> "Artículo 184: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:
> ...
> 5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.
> ...".

Como vemos, a la referida autoridad, se le está otorgando mediante ley poderes que por mandato constitucional son exlusivos del Presidente con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, esta sola situación además de violar la norma constitucional citada, quebranta la estabilidad institucional que tutela el preámbulo de la Constitución.

Comparte el Tribunal, lo expresado por el demandante en el sentido de que se está cercenando la facultad y deber constitucional que tiene el Ministro de Economía y Finanzas de participar conjuntamente con el Presidente de la República de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

Además, se ha creado una autoridad a cuyo Director se le ha establecido un período de ejercicio de siete años, violando la potestad asignada por el numeral 11 del artículo 184 de la Constitución, al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo.

> "Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:
> ...
> 11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según dispongan las Leyes respectivas.".

Se hace evidente que la creación de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, al tener intromisión en facultades otorgadas por la Constitución al Presidente y el Ministro respectivo, viola la Carta Magna.

Por otra parte, la creación de este tipo de entidades inconstitucionales, atentan como hemos dicho con la estabilidad institucional, ya que se está impidiendo que el Presidente tome decisiones que vayan en armonía con los preceptos constitucionales que garantizan la estabilidad institucional, pues se le ha quitado facultades para dárselas a una entidad inconstitucional, máxime cuando el período de vigencia del nombramiento del Director de esta autoridad rebaza al del propio presidente, lo que podría entorpecer los planes que en materia de recaudación de rentas nacionales se adoptasen.

La creación de la Autoridad de Ingresos Públicos, (ANIP), además entra en contradicción con lo establecido en el artículo 159, que establece que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste

en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución.

Inclusive en la norma demandada, se le otorga autonomía administrativa a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, lo cual implica un dominio en materia tributaria por parte de un ente, en detrimento de la asignación constitucional concedida al Presidente de la República, con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, de supervisar la administración de las rentas nacionales y dirigir, reglamentar e inspeccionar el desempeño de dicho servicio público.

Y es que esta autonomía administrativa que se le ha dado a la ANIP, consiste en: "...la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin injerencias de terceros. En otros términos, la autonomía administrativa es la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar sin subordinación a ningún otro ente, el fin legal asignado por el ordenamiento.". (Hernández Valle Rubén).

En ese sentido, desde la exposición de motivos presentada por el Órgano Ejecutivo, se plantea un concepto: "el de autonomía o autarquía", aconsejada por el Centro Internacional de Administraciones Tributarias, que permite la posibilidad de crear esta Autoridad con facultades de financiar sus acciones, sin depender para ello del Tesoro Público, y dentro de los límites y directrices que las normas señalen y garanticen el cumplimiento de metas y el adecuado uso de los recursos administrativos para este fin, lo cual es a todas luces inconstitucional, ya que, efectivamente, viola el numeral 4 del artículo

159, el numeral 7 del artículo 184 y los artículos 267 y 268, de la Constitución Nacional.

Como vemos, al otorgarle autonomía administrativa el artículo 1 de la Ley No.24 de 8 de abril de 2008, a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, se le está dando inconstitucionalmente la capacidad de autoadministrarse sin subordinación a ningún otro ente, llámese Presidente o Ministro de Economía y Finanzas.

En ese sentido, es imposible que se de cumplimiento a la estabilidad institucional, como fin de Estado, si se ha creado un organismo que usurpa las funciones que vienen dadas por el texto constitucional, al Presidente y al Ministro de Economía y Finanzas, permitiendo que una entidad creada, no por mandato constitucional, controle la recaudación de las rentas nacionales inclusive más allá del período de duración del propio gobierno que la nombró, lo que se traduce en un atentado contra la gobernabilidad y estabilidad institucional del Estado.

Inclusive, al crearse la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, se irrogó facultades que corresponden incluso, al Órgano Judicial, ya que al confrontar el numeral 6 del artículo 20 de la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, claramente se observa, que la Dirección de Tributación Internacional, que es una de las Direcciones de este ente Recaudador, se le concede la responsabilidad de interpretar los Tratados o Convenios Tributarios suscritos por la República de Panamá, de igual forma tendrá responsabilidad de

elaborar las solicitudes de intercambio de información que la República de Panamá requiera de autoridades tributarias extranjeras.

La violación constitucional por parte del artículo 14 de la Ley No.24 de 2013, se hace evidente al designarse al Administrador Nacional de Ingresos por un período de siete (7) años, por parte del Organo Ejecutivo y con ratificación del Organo Legislativo. Este período durante el cual permanecerá designado el Administrador Nacional de Ingresos, supera el que el artículo 177 de la Constitución, establece para el propio Presidente de la República, que es de cinco años.

Dicho nombramiento se constituye en inconstitucional, puesto que mal puede aceptarse que una ley establezca, que el director de una entidad autónoma como la ANIP, nombrado por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 184 de la Constitución, extienda su periodo más allá de la duración del propio gobierno que lo designó.

Además, el Presidente perdería la capacidad de nombramiento constitucionalmente otorgada para la designación de un Director de este tipo de institución, siempre que el mismo fuese realizado por el mandatario que lo precedió, ya que su período es fijado en siete años y no existe otras causas de remoción que no sean las de impedimento físico o mental para ejercer, haber sido condenado por delito punible doloso o renuncia.

No es posible que se pretenda, que una autoridad de creación legal como la ANIP, subrogue en todas sus funciones, deberes, potestades y

demás que por ley se encuentren consignados a favor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, cuando esta función de recaudación y administración de rentas nacionales viene dada por la Constitución en el numeral 5 del artículo 184, al Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Economía y Finanzas, lo que quiere decir que tiene rango constitucional y ninguna ley puede estar por encima de ella.

Esta ley atenta contra la eficacia de las funciones administrativas que demanda la parte final del numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, crea un desequilibrio institucional en el Ministerio de Economía y Finanzas, en relación con otras direcciones, como la de presupuesto, deuda pública, que quedarían bajo la dependencia jerárquica, en cuanto a recurso se refiere para realizar sus cometidos. Es decir sin la coordinación en el mismo nivel jerárquico y bajo la dirección del Ministro.

Igualmente, esta Ley 24 de 8 de abril de 2013, crea distorsiones y confusiones con el numeral 8 del artículo 161 de la Constitución Nacional, ya que el Ministro pierde control administrativo y político sobre la cuenta general del tesoro, situación que dificultaría la presentación del informe que debe rendir ante la Asamblea Nacional cada año, al no disponer, bajo su autoridad, de toda la información requerida de manera autónoma como titular del Ministerio, ya que parte significativa de los datos estarían bajo la autoridad y responsabilidad de la Autoridad Nacional de Ingresos.

Demostrada la inconstitucionalidad de la referida autoridad, debemos expresar que si bien en Panamá no está establecida la inconstitucionalidad por conexión o por consecuencia, y así lo ha señalado la jurisprudencia de este Pleno, observa el Tribunal que la explicación de violación constitucional que se da para las normas denunciadas de inconstitucionales opera o abarca de igual forma para el resto del cuerpo normativo de la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, que tratan sobre las funciones, estructura orgánica, régimen económico y financiero, recurso humano y, disposiciones de la Autoridad Nacional de Ingresos, pues es el mismo sustento con que el resto de las normas podrían declararse contrarias a la Constitución, y si observamos cuidadosamente la parte final de la demanda presentada, en ella se pide la inconstitucionalidad de toda la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, a pesar de que primeramente se señala la de sólo dos artículos, por lo cual no existe impedimento ni violación al principio de congruencia, para que este Tribunal Constitucional proceda a declarar la inconstitucionalidad de la ley en su todo.

Otro asunto que ha de tomar en cuenta el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a fin de preservar la estabilidad institucional que mandata nuestra Constitución, es qué sucede al declararse la inconstitucionalidad de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos.

En ese sentido, el artículo 37 del Código Civil, establece lo siguiente:

> "Artículo 37. 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 sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.".

Como se observa, cuando una ley es derogada por otra, la ley anterior pierde vigencia por el cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, según el caso de que se trate, por lo que aquella no revivirá por el simple hecho de que desaparezca la ley que la sustituyo; distinto es el caso, cuando la vigencia de la nueva ley cesa por ser incompatible con la norma constitucional, produciéndise su declaratoria de inconstitucionalidad, lo que acarrea la pérdida de sus efectos o su nulidad y por tanto dándose el resurgimiento o reviviscencia de la ley anterior, correspondiendo la declaratoria de dicha inconstitucionalidad privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto del tema, la Sala Tercera, en resolución de fecha 27 de octubre de 1993, bajo la ponencia del Doctor Arturo Hoyos, estableció lo siguiente:

> "...
> El fenómeno de la reviviscencia de una ley derogada, es decir, la recuperación de vigencia de una ley derogada sólo está regulado en nuestro sistema jurídico cuando se produce la derogación (no la inconstitucionalidad) de la ley que derogaba a la ley anterior. En ese sentido el artículo 37 del Código Civil es muy claro al disponer lo siguiente:
> "Artículo 37: Una ley derogada no revivirá si por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.
> En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que pone en vigor."
> No obstante esa norma se refiere a la derogación, pero ¿debe darse igual solución a este problema cuando se trata de la declaración de inconstitucionalidad de una ley que derogaba una ley anterior? La Sala entiende que no.
>
> La jurisprudencia comparada cobra aquí especial relevancia ya que el artículo 37 de nuestro Código Civil es una copia de una norma jurídica de Colombia, a saber: el artículo 14 de la Ley 153 de 1887. Resulta interesante entonces examinar cómo ha sido interpretada esta norma en Colombia, de donde ha sido trasplantada a Panamá, ya que este análisis es una

referencia de importancia para el presente caso. En este sentido, el Consejo de Estado de Colombia en sentencia de 11 de octubre de 1985 señaló lo siguiente:

"Para el caso en estudio, el Decreto Legislativo 3743 de 1982 era inconstitucional desde el 23 de diciembre de ese año, fecha en que se expidió. Pero como desde entonces estaba amparado por la presunción de constitucionalidad, los actos concretos que se consolidaron en su desarrollo deben tener plena validez. Y desde el 23 de febrero de 1983 ese decreto es inejecutable por haber sido declarado inexequible en tal fecha.

Eso en cuanto a los efectos del acto controlado jurisdiccionalmente y los del acto que lo controló. Cuestión diferente es la de precisar si al declararse inexequible el Decreto Legislativo 3743 de 1982 recobraba vigencia el Decreto Reglamentario 2809 del mismo año, a partir del fallo de inexequibilidad.

La respuesta es afirmativa. En efecto, debe considerarse que tal estatuto estuvo viciado de inconstitucionalidad, y por lo tanto el estatuto anterior, regulador de la misma materia, readquiere su vigencia.No puede darse aplicación al artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual la ley derogada no revive por haber sido abolida la que la derogó, porque aquí no se trata de "derogatoria", que es un fenómeno de extinción de la ley por voluntad del legislador, y en este evento lo ha sido por decisión del contralor jurisdiccional.

En estas condiciones, no se requería la expedición de la resolución acusada, porque automáticamente recobra vigencia el Decreto 1809 de 1982." (Subraya la Sala).

Es evidente, pues, que en Colombia el mismo texto, el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 del cual transplantamos el artículo 37 de nuestro Código Civil, ha sido interpretado en cuanto a que no se refiere al fenómeno de la inconstitucionalidad de una ley que derogó otra ley anterior, interpretación que es consistente con lo sostenido por esta Sala Tercera en cuanto a las diferencias entre los institutos jurídicos de la derogación y de la inconstitucionalidad.

La doctrina más moderna también coincide en que cuando el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad es la nulidad de la ley recobra vigencia la ley que fue derogada por una ley inconstitucional. Así el tratadista español Luis María Diez-Picazo ha señalado lo siguiente:

"Así, pues, hay que partir del dato de que, en el Derecho español, la declaración de inconstitucionalidad conlleva la declaración de nulidad de la ley ...

De aquí se desprende, en buena lógica, la reversión del efecto derogatorio y la consiguiente reviviscencia de la ley derogada, ya que quod nullum est nullum effectum producit.

> Si la ley derogatoria resulta ser inconstitucional y nula y, por tanto, son anulados todos sus efectos, también debe caer su efecto derogatorio, que no es, tal como se vio en su momento, sino un efecto normativo más de la ley. La declaración de inconstitucionalidad de la ley derogatoria, de este modo, sería un supuesto de reviviscencia de la ley en sentido propio, ya que aquí la recuperación de la vigencia no procede de un nuevo acto positivo de ejercicio de la potestad legislativa -como ocurre en la derogación de la disposición derogatoria -, sino de la propia ley derogada. Al desaparecer el efecto derogatorio, la ley derogada, por sí sola, recupera la vigencia que aquél había hecho cesar." (La derogación de las leyes, Editorial Civitas, Madrid, Primera Edición, 1990, pág. 251).
> Hay que destacar que la reviviscencia del texto legal derogado por inconstitucionalidad de la ley que lo derogó se produce tanto en el caso en que el texto original haya sido derogado expresa o tácitamente, o bien haya sido derogado total o parcialmente, ya que, como lo señala Diez-Picazo, la disposición derogatoria de un texto legal "conlleva la posibilidad de derogar, incluso, la más ínfima partícula textual de un artículo o un párrafo" (obra citada, página 117). Este autor cita el caso del Protocolo de Berlín de 6 de agosto de 1945, cuyo único objeto fue sustituir un punto y coma por una coma en el artículo sexto de la Carta del Tribunal Internacional Militar, lo que tuvo como efecto una considerable limitación de la jurisprudencia de ese tribunal.
>
> La Sala concluye, entonces, que al declarar el Pleno de la Corte que el Decreto-Ley 21 de 1989 era inconstitucional mediante la sentencia de 8 de mayo de 1992, recobraron vigencia a partir de esa sentencia los textos originales de los artículos 45 y 17 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, textos que habían sido derogados parcialmente por el Decreto-Ley 21 de 1989.
>
> ...".

Posteriormente, en un fallo de la Sala Tercera, de fecha 31 de enero de 1994, esta vez emitido bajo la ponencia de la Magistrada Mirtza Franceschi, este criterio es reiterado de la siguiente forma:

> "...
> De lo expuesto debe concluirse: que las leyes declaradas inconstitucionales no tienen ultraactividad y por tanto, no pueden ser aplicadas, después de su declaratoria de inconstitucionalidad, para regular los hechos cuyos efectos ahora se determinan, aunque estuviesen vigentes en el momento en que esos hechos se produjeron; y que el

fenómeno de la reviviscencia o recuperación de vigencia de una ley se produce cuando una ley es derogada por otra ley que posteriormente es declarada inconstitucional.
...".

Con relación al derecho comparado podemos citar la sentencia de 26 de mayo de 2010, emitida por la Sala Plena de la Corte Constitucional Colombiana, donde se realizan interesantes planteamientos referentes a la reviviscencia de la ley.

"..., es posible concluir que los efectos temporales de la sentencia C-175/09 son hacia el futuro; *(ii)* dicha decisión no hizo un pronunciamiento aspecto acerca de la reviviscencia de las normas derogadas por la Ley 1152/07 objeto de la inexequibilidad.
Para la Corte resolver esta última cuestión es fundamental para poder iniciar el examen de la disposición demandada en el presente proceso, pues tanto el actor como la mayoría de los intervinientes y el Procurador General concluyen que con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152/07, fueron reincorporadas al ordenamiento jurídico todas las disposiciones derogadas por el artículo 178 *ejusdem*, entre ellas la Ley 160 de 1994, razón por la cual infieren que el artículo 78 acusado se encuentra vigente y, en consecuencia, es factible un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. Así las cosas, debe determinarse si la reincorporación mencionada opera del modo en que lo advierten el demandante y los demás participantes en el asunto de la referencia.

4. Planteado como un problema jurídico el asunto que debe ser resuelto previamente es: ¿Revive un precepto jurídico derogado por una disposición declarada inexequible? La respuesta a esta cuestión implica temas de profunda complejidad que, en principio, no serán abordados en esta providencia, entre ellos los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad sobre las situaciones jurídicas que se consolidaron bajo la ley declarada inexequible, el carácter declarativo o constitutivo de la sentencia de inconstitucionalidad, e incluso el debate sobre el papel que cumple el juez constitucional dentro de un Estado democrático de derecho. Asuntos que por su trascendencia son objeto de debates teóricos que no serán abordados en la presente ocasión. Por lo pronto, esta Corporación se concentrará en el tópico de la reincorporación al

ordenamiento jurídico de una disposición derogada por un precepto declarado inexequible.

5. Las discusiones sobre los efectos de la sentencia de constitucionalidad, especialmente en lo que hace relación a la reviviscencia de las leyes derogadas por las disposiciones declaradas inexequibles, no son recientes en la doctrina jurídica colombiana, y se remontan a la época en la cual el control abstracto de constitucionalidad sobre las leyes lo ejercía la Corte Suprema de Justicia. En ese momento se enfrentaron dos tesis al respecto, la primera que asimilaba la sentencia de inexequibilidad, en cuanto a sus efectos, a la nulidad,[2] y la segunda que defendía los efectos especiales de la declaratoria de inexequibilidad y los diferenciaba tanto de la nulidad como de la derogatoria.[3]

La primera perspectiva partía del significado etimológico del término inexequibilidad (*lo que no produce efectos*), para concluir que la declaratoria de inexequibilidad equivalía a la nulidad. Adicionalmente esta tesis se apoyaba en distintos preceptos del Código Civil que señalaban que existe objeto ilícito en todo aquello que vulnera el derecho público de la Nación (Art. 1519) y que las nulidades derivadas de causa ilícita son absolutas (Art. 1741), en esa medida la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley se asemejaría a una nulidad por vulneración de la Constitución, que proyectaría sus efectos hacía el pasado. Según esta postura la nulidad de la norma declarada inexequible se extiende hacia el futuro, pero también hacia el pasado con tres limitaciones: la protección de los derechos adquiridos, el respeto por la cosa juzgada y por los hechos consumados.

Un pronunciamiento de la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado de 17 de noviembre de 1958, adopta esta postura, al diferenciar entre la derogatoria y la declaratoria de inexequibilidad en los siguientes términos:

"Cuando el acto soberano del Congreso deroga una ley, esta desaparece para la formación futura, pero las situaciones jurídicas cumplidas bajo el imperio del precepto derogado se tiene por firmes ya que, de otro lado, la norma derogada goza de presunción de arreglo a la Constitución, y por tanto su validez es irrecusable. En cambio, cuando el desaparecimiento del precepto tiene por base un fallo del órgano controlador de la integridad constitucional, siendo este declarativo en cuanto se limita a reconocer la existencia de un vicio nacido con la vigencia del acto público demandado, sus efectos en el tiempo se cumplen desde tal vigencia..."[4]
El corolario implícito de esta tesis es la necesaria reviviscencia del ordenamiento derogado por la ley declarada inexequible, pues al extenderse en el pasado los efectos de la inexequibilidad hasta el momento de su entrada en vigencia,

se configuraría la ficción *que esta última ley nunca estuvo en vigor*. En consecuencia las disposiciones derogadas se reincorporan de manera automática en el ordenamiento jurídico.

La segunda tesis defendía el carácter especial de la declaratoria de inexequibilidad en cuanto a sus efectos, los cuales serían más semejantes a la derogatoria que a la nulidad. Aunque expuesta con diversos matices por sus defensores[5], su punto de partida son los efectos hacia el futuro de la decisión de inconstitucionalidad. Desde esta perspectiva, una ley es constitucional hasta que no se declare lo contrario. Como complemento de esta tesis se esgrime que el juez constitucional no ejerce funciones normativas, las cuales están en cabeza del Congreso, razón por la cual "*la sentencia de inexequibilidad se limita a la declaración pertinente, sin que le sea dado a la Corte proveer o sustituir el precepto que deja de regir*"***[6]***. Como corolario de lo anterior se infiere que la declaratoria de inexequibilidad generaba un vacío normativo que debe ser colmado por el Legislador.

6. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el problema tuvo que ser abordado por la Corte Constitucional, la cual se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la cuestión, como se reseña a continuación.

6.1. La primera decisión que abordó el problema es la sentencia C-608 de 1992 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein), en esa oportunidad se examinaba la constitucionalidad del Decreto 2911 de 1991, expedido en virtud de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 25 de la Ley 49 de 1990. Este Decreto sustituía el Título V del Libro I del Estatuto Tributario en materia del sistema de ajustes integrales por inflación.

La Corte Constitucional estimó que el cuerpo normativo objeto de examen era inconstitucional porque "*las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 25 de la ley 49 de 1990, disposición que sirvió de fundamento al Gobierno para expedirlo, ya habían sido utilizadas o ejercidas por el Presidente de la República desde el 4 de julio de 1991, fecha en la que profirió el decreto número 1744.*"

En la misma decisión se zanja la discusión sobre la eventual laguna normativa que ocasionaba la decisión adoptada con la siguiente aseveración: "*No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente decreto trató de reemplazar y que regulan la materia.*"

Esta última afirmación parecería dar a entender que los efectos *naturales y obvios* de una declaratoria de inconstitucionalidad consistían en la reviviscencia automática de las disposiciones derogadas por la ley declarada inexequible. No obstante, la Corte consideró necesario dejarlo de manera expresa en la parte motiva de la decisión, a efectos de evitar que, a partir de posible una interpretación alternativa, se concluyera que ante la declaratoria de inexequibilidad se había configurado un vacío normativo. Sin embargo, la sección resolutiva del fallo citado se limitó a declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada, sin hacer mención alguna a la mencionada reincorporación.

6.2. La siguiente decisión que aborda la cuestión es la sentencia C-145 de 1994, (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esa oportunidad se examinaba la constitucionalidad de la Ley 84 de 1993. El artículo 25 de dicho cuerpo normativo señalaba textualmente:

"La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación."
Ahora bien, mediante esta providencia fueron declarados inexequibles numerosas disposiciones de la Ley 84 de 1993, por tratarse de una ley ordinaria que regulaba materias electorales que tenían reserva de ley estatutaria, lo que suscitó el problema de las normas que debían aplicarse a la función electoral hasta cuando se expidiera un nuevo cuerpo normativo de carácter estatutario que regulara la materia. Al respecto señaló la Corte Constitucional:

"Conforme a las anteriores consideraciones, entra la Corte a determinar los efectos en el tiempo de esta sentencia y considera que en el caso concreto se deben respetar las situaciones consolidadas. Es sabido que en materia electoral hay etapas separadas: las elecciones y los escrutinios como verificación del hecho electoral. Pero ambas responden a un mismo principio: el desarrollo del derecho político de elegir y de ser elegido. Y, la organización electoral está al servicio de un proceso: el de efectividad del voto como derecho y deber ciudadano (art.258 C.P.).
Igualmente, considera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexequibilidad se restauran *ipso jure*, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.
Esta determinación de la Corte de indicar las normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud." (Negrillas añadidas).

Para justificar la reviviscencia de las disposiciones derogadas se cita la sentencia C-608 de 1992 y se hace alusión a la tradición jurídica colombiana al respecto. En razón de la principal importancia que tienen estos considerandos para la resolución del problema jurídico planteado, la Sala los transcribe *in extenso*.

"Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan ilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexequible la ley que trató de reemplazarlas.
A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato9 la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo N° 1 de 1979 reviven al ser inexequible éste. Dijo entonces la Corte:
*"Al ser declarada inexequible la modificación introducida en el parágrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo parágrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada."*10
B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexequibilidad revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:
*"Declarado inexequible en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1°, 3134 de 1952, artículo 1°, 2°, 3°, 6°, 7° y 8° del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7° del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 700.*11
La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:
*"Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexequibilidad de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexequibles, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2° de la Ley 2ª de 1958."*12

Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana13 , que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

"Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, ***por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad***"14 .

C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

"Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexequible la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

"La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto."

En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento Jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana.15

Los anteriores razonamientos jurídicos dilucidan cualquier duda que pudiera surgir de la presunta aplicación del artículo 14 de la Ley 153 de 1887, por cuanto esa norma regula efectos de derogatoria de leyes y no de inexequibilidades. Si en verdad, hay similitudes entre estas figuras, en cuanto al efecto *erga omnes* y respecto a que en principio la vigencia es profuturo, salvo casos especiales[7], por el contrario, la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexequibilidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexequibilidad que derogación.

Si la inexequibilidad de la ley no restaura "*ipso jure*" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir 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 rechazada.** (Negrillas añadidas).
> *De la extensa cita anteriormente trascrita se extraen los siguientes argumentos que apoyan la tesis de la reviviscencia de las disposiciones derogadas por una ley posteriormente declarada inexequible: (i) el argumento histórico, ilustrado con citas de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, al igual que con las leyes vigentes bajo la Constitución de 1886; (ii) la práctica seguida por otros tribunales constitucionales, es decir, el derecho comparado; (iii) las diferencias entre los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de una ley y los efectos de la derogatoria de la misma; (iv) la presunta ineficacia del control constitucional de las leyes de no aceptarse la tesis de la reviviscencia.*
>
> *...".*

En ese sentido, este Tribunal no es ajeno a explicar porqué la reviviscencia de la ley derogada, tiene aplicación en el presente caso.

Para tal fin retomamos la cita del autor Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana, cuando señala: "una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por *una ley posterior, y*, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad.".

Como hemos visto, este Tribunal ha venido pronunciándose a través de la Sala Tercera, en fallos que datan del año 1993 y 1994, sobre la reviviscencia de la Ley, por lo cual no puede negársele su matiz histórico por parte de este Tribunal, pues no estamos ante un tema nuevo, sino que por el contrario ha sido un tema poco tratado o desarrollado. Y es que como lo

señaló el jurista Capelletti, la reviviscencia de la ley tiene lugar cuando una disposición que derogaba otras es declarada inconstitucional, recobrando vigencia aquellas que habían sido derogadas y que no reñían con la Constitución.

No debemos confundir la reviviscencia de la ley, con los efectos de la derogatoria de la ley, contenidos en el artículo 37 del Código Civil, el cual establece que: "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 sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.".

Y es que dicha norma se refiere exclusivamente a la derogatoria de la ley, y no a la declaratoria de inconstitucionalidad que son fenómenos distintos, aunque existan similitudes entre dichas figuras, en cuanto al efecto *erga omnes* y respecto a que en principio la vigencia es profuturo, salvo casos especiales. En ese sentido, la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social del momento, mientras que en tanto la declaratoria de inconstitucionalidad es el fenómeno producido por ser la norma demandada contraria al ordenamiento constitucional.

Una declaratoria de inconstitucionalidad sobre una norma que derogaba otras que no hubiesen sido calificadas de inconstitucionales, que no pudiese tener la capacidad de restablecer la vigencia de las normas que la ley

inconstitucional derogó, convertiría a la demanda de inconstitucionalidad en un mecanismo de control constitucional ineficaz, vulnerándose la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma, labor constitucionalmente otorgada al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, como es sabido las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo, artículo 2573 del Código Judicial.

La Corte en innumerables fallos ha explicado que las sentencias de inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo, cuando se trate de normas legales las que se declaran inconstitucionales, como sucede en el presente caso. Por lo tanto, aquellos actos celebrados antes de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, no se verán afectados con la presente sentencia.

Visto lo anterior, corresponde a este Pleno declarar que con esta sentencia de inconstitucionalidad recuperan vigencia aquellas normas que regulaban y daban sustento jurídico a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como aquellas que fueron subrogadas, específicamente el Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, y sus modificaciones.

Por lo tanto, lo que corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la obligación de guarda de la integridad de la Constitución impuesta por el artículo 206 del texto constitucional, es declarar

inconstitucional la Ley No.24 de 8 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, por ser violatoria de la Carta Magna.

Parte Resolutiva

En consecuencia y en virtud de lo indicado, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA INCONSTITUCIONAL la Ley No.24 de 8 de abril de 2013**, que crea la **Autoridad Nacional de los Ingresos Públicos,** con lo cual recupera vigencia el **Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970, y sus modificaciones.**

NOTIFÍQUESE,

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

JERÓNIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO
(CON VOTO RAZONADO)

HARLEY J. MITCHELL D.
MAGISTRADO

ALEJANDRO MONCADA LUNA
MAGISTRADO

OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO

HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO

LCDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL, ENCARGADA