



Auto 016/16

Referencia: recurso de súplica contra el auto del dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015). Expediente D-11091

Actor: Jairo Díaz Hernández

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1º del artículo 11 de la Ley 401 de 1997 “*Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Gas, Ecogas, el Viceministerio de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones*”

Magistrada ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016).

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

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. La acción pública

1.1. El ciudadano Jairo Díaz Hernández presentó demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1º del artículo 11 de la Ley 401 de 1997 “*Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Gas, Ecogas, el Viceministerio de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones*”¹, por considerar que vulnera los artículos 158, 287, 294 y 263 de la Constitución Política.

1.2. El demandante presentó sus acusaciones en el siguiente orden:

1.2.1. *Vulneración del artículo 158 constitucional. Principio de unidad de materia.*

“Las actividades de exploración, explotación y procesamiento de petróleo y de sus derivados, no han sido definid[a]s por el legislador ni constituyen servicios públicos domiciliarios, conforme [los artículos] 1 y 14 de la Ley 142 de 1994, en desarrollo del capítulo 5 del Título XII de la Constitución Política.

Dentro del párrafo 1 del artículo 11 de la Ley 401 de 1997 al señalar que las actividades de exploración, explotación, procesamiento de petróleo crudo y sus derivados no estarán sujetas a las normas de la Ley 142 de 1994, sino que continuarán reguladas por las normas

¹ El párrafo 1º del artículo 11 de la Ley 401 de 1997, dispone: “Las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo, así como de sus productos derivados no estarán sujetas a las normas de la Ley 142 de 1994. Dichas actividades continuarán reguladas por las normas especiales contenidas en el Código de Petróleos, el Decreto 2310 de 1974 y por las disposiciones que los complementan, adicionan o reforman”.



especiales contenidas en el Código de Petróleos, constituye una disposición sin correspondencia lógica entre el título y el contenido normativo acusado y sin una relación de conexidad interna entre las distintas normas que integran la ley y la norma acusada.

La norma acusada y la Ley 401 de 1997, no son afines, y la unidad de materia se rompe al existir falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre el aspecto tributario que regula la norma demandada y la materia dominante en la ley que la contiene.

No existe conexidad causal entre la norma acusada y la finalidad de la ley en materia de crear una empresa de servicio público, ni conexidad teleológica entre la norma acusada y la regulación de las actividades de operación y explotación comercial de los gasoductos.

No existe conexidad sistemática entre todas y cada una de las disposiciones de la Ley y la norma acusada, ni constituye un cuerpo ordenado que responda a una racionalidad interna; dado que:

- El primer inciso del artículo 11 de la Ley 401 de 1997, ordena que para el servicio público de gas, la actividad de transporte y otras distintas a la exploración, explotación y su procesamiento, se regirá por las disposiciones contenidas en la Ley 142 de 1994.
- El párrafo 2 del artículo 11 de la Ley 401 de 1997, ordena que las competencias previstas en la Ley 142 de 1994 en lo relacionado con el servicio público de gas combustible, solo se predicarán en los casos en que el gas se utilice efectivamente como combustible.

Lo anterior, son aspectos referentes al transporte de gas natural y operación comercial de gasoductos; sin embargo, el párrafo 1, pretende regular aspectos referentes a la exploración, explotación, procesamiento del petróleo y sus derivados, lo cual constituye una falta de conexidad al interior del mismo artículo 11 y con respecto a los demás artículos y el título de la Ley 401 de 1997, configurándose la falta de conexidad temática”².

1.2.2. *Vulneración del artículo 287 constitucional. Autonomía de las entidades territoriales.*

“El impuesto de industria y comercio es un tributo [de] propiedad de los municipios, creado por el legislador para ser administrado, recaudado y aplicado por dichas entidades territoriales.

Al establecer la norma acusada que las empresas prestadoras de servicios públicos al desarrollar las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte del petróleo crudo y derivados no sean sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, está vulnerando el principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en el artículo 287.3 de la Constitución, consistente en establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”³.

² Folio 4 de la demanda.

³ Folios 4 y 5 de la demanda.

1.2.3. Vulneración del artículo 294 constitucional. Prohibición al Congreso de conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de entidades territoriales.

“Existen reglas específicas y especiales para gravar con el impuesto de industria y comercio la actividad de explotación, artículo 39 de la Ley 14 de 1983, declarado exequible en sentencia C-335 de 1996, y la actividad de transporte de gas combustible, artículo 51 de la Ley 383 de 1997, en cabeza de empresas de servicios públicos.

El parágrafo 1 [del] artículo 11 de la Ley 401 de 1997 estableció con respecto al impuesto de industria y comercio, propiedad de los municipios, una exención o tratamiento preferencial para las empresas de servicios públicos que desarrollen las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo y derivados, lo cual es violatorio del artículo 294 de la Constitución Política.

[...]

Con fundamento en el artículo 24.1 de la Ley 142 de 1994 las empresas de servicios públicos estaban gravadas con el impuesto de industria y comercio por la actividad de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo y sus derivados; es decir, existía un gravamen o impuesto propiedad de los municipios y configuración normativa en cuanto a sujetos activos y pasivos, base gravable, hecho generador y tarifa.

Con la expedición del parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 401 de 1997, la actividad de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo y sus derivados, no se rige por la Ley 142 de 1994, sino por el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953); es decir, se excluyó a las empresas prestadoras de servicios públicos de ser sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, al otorgar una exención, violando el artículo 294 de la Constitución.

El Congreso una vez ha realizado la configuración normativa del impuesto de industria y comercio, propiedad de los municipios, para las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo y derivados a través de la Ley 14 de 1983, 142 de 1994 y 383 de 1997, no puede crear exenciones a través de la ley posterior, 401 de 1997, al señalar que dichas actividades continuarán regulada[s] por el Decreto 1056 de 1953.

[...]

La disposición acusada excluye a determinados sujetos pasivos, que estaban gravados con el impuesto de industria y comercio por las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo y derivados, al otorgar una exención plasmada en el artículo 16 del Decreto 1056 de 1953; lo cual es prohibido por el artículo 294 de la Constitución”⁴.

1.2.4. Vulneración del artículo 363 constitucional. Principio de equidad en el sistema tributario.

“En la creación de exenciones, el legislador tiene la obligación de apelar al principio de equidad tributaria. Lo anterior significa que siempre debe existir una razón que justifique

⁴ Folios 5 y 6 de la demanda.

un trato análogo entre aquellos sujetos que se encuentran en similares condiciones fácticas, o uno diferente frente a sujetos puestos en contextos sustancialmente distintos.

La norma acusada, parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 401 de 1997, viola el principio de equidad al otorgar un trato diferente a empresas de servicios públicos que se encontraban en condiciones de igualdad tributaria con los demás contribuyentes en el desarrollo de actividades industriales o comerciales.

[...]

La norma aplicable para gravar la actividad de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo y sus derivados, artículo 24.1 de la Ley 142 de 1994, establecía la igualdad entre empresas de servicios públicos y contribuyentes que desarrollen actividades industriales o comerciales, en materia del impuesto de industria y comercio.

La norma regulatoria vigente, artículo 24.1 de la Ley 142 de 1994, fue subrogada por [la] norma acusada que otorgó una exención y trato favorable a las empresas de servicios públicos, en detrimento de los demás contribuyentes que desarrollan en condiciones de igualdad también actividades industriales, comerciales o de servicios, creando una discriminación injustificada y [violando el] principio de equidad consagrado en el artículo 363 de la Carta.

Por tanto, respecto al principio de equidad, la norma acusada no garantiza que contribuyentes en situaciones similares soporten una carga tributaria igual en desarrollo de la igualdad en materia tributaria; razón por la cual es inconstitucional [la disposición normativa demandada], al consagrar tratamientos tributarios diferentes, desconociendo el mandato de igual regulación legal, establecido en la Ley 142 de 1994, para las empresas de servicios públicos y demás contribuyentes que desarrollan las actividades gravadas”⁵.

1.3. A través del auto del diez (10) de noviembre de dos mil quince (2015), el magistrado sustanciador Luis Ernesto Vargas Silva inadmitió la demanda, debido a que las razones que conforman el concepto de violación no cumplen con las condiciones de razonabilidad del cargo previstas en la ley y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. Al respecto, precisó:

“Examinada la demanda se encuentra que el cargo propuesto desconoce el requisito de suficiencia. En primer lugar, el actor deja de tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 287 C.P., la autonomía de las entidades territoriales se ejerce de acuerdo con los límites impuestos por la Constitución y la ley. En el caso analizado, no existen razones que permitan concluir que el legislador haya previsto un tributo a favor de las entidades territoriales, referido al impuesto de industria y comercio respecto a las actividades reseñadas en la norma acusada y referidas al petróleo crudo, y que luego hubiese restringido o se hubiere apropiado de ese ingreso fiscal territorial. En contrario, lo que se evidencia es que el mismo legislador determinó una excepción a dicho impuesto, regulado en la norma acusada, lo que *prima facie* se muestra compatible con el régimen constitucional del grado de autonomía de las entidades territoriales. En ese orden de ideas, corresponde al actor complementar su demanda en el sentido de explicar por qué, a pesar que la norma constitucional determina que la autonomía de la entidad territorial está

⁵ Folios 4 y 5 de la demanda.

limitada por la ley y, a su vez, en el caso analizado no se está ante un ingreso fiscal en el que la Constitución haya previsto la propiedad exclusiva de la entidad territorial, en todo caso se comprueba la vulneración de los preceptos superiores. Ello si se advierte que no se encuentra una norma jurídica que haya incluido como hecho gravable del impuesto de industria y comercio las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo.

En segundo lugar, el incumplimiento del requisito de certeza también se hace presente respecto del cargo por unidad de materia. Ello debido a que la demanda se restringe a señalar que el precepto acusado no guarda conexidad con la Ley 401 de 1997, pero deja de explicar (i) cuáles son los núcleos temáticos de dicha ley; (ii) cuál es el contenido y alcance del aparte acusado; y lo más importante (iii) por qué no existe ningún tipo de relación causal. Esto más aún si se tiene en cuenta que una lectura preliminar de la norma demandada permite llegar a la conclusión que esta se podría insertar en el contexto legal respectivo, puesto que si el objetivo del precepto acusado es definir [a] qué clase de actividades se les aplica el régimen de la Ley de Servicios Públicos, podría razonablemente considerarse que esa misma disposición puede incluir normas exceptivas sobre el asunto (la aplicación o no de dicho régimen), sin que se infrinja el principio de unidad de materia.

En otras palabras, la demanda no ofrece una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de los receptos acusados, puesto que (i) el actor no demuestra que efectivamente el legislador haya conferido a las entidades territoriales un ingreso fiscal derivado de la exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo, así como de sus productos derivados; y (ii) no se explicó por qué la norma demandada no guarda conexidad con la Ley 401/97, a pesar que razonablemente se llegaría a una conclusión contraria”⁶ (subrayas originales).

2. El auto de rechazo

Luego de que fuera radicado escrito de corrección de la demanda de la referencia el dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015), el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva mediante auto del dos (2) de diciembre de la misma anualidad, decidió rechazar la demanda al estimar que el demandante no corrigió su escrito en los términos indicados en el auto inadmisorio. En la providencia se indicó que “*en el escrito de subsanación, [...], el demandante se limita a transcribir nuevamente el texto de la demanda original, sin responder ninguno de los cuestionamientos que dieron lugar a la inadmisión de la misma*”⁷.

3. Notificación del auto de rechazo

El siete (7) de diciembre de dos mil quince (2015), la Secretaria General de la Corte dejó constancia de que el auto de rechazo fue notificado por medio del estado número 187 del cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015).

4. El recurso de súplica

4.1. El ciudadano Jairo Díaz Hernández, el diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015), interpuso recurso de súplica contra el auto de rechazo de la demanda, argumentando que la corrección de dicho escrito (i) no se limitó a transcribir nuevamente el texto de la demanda original, pues se amplió el mismo

⁶ Folios 11 (reverso) y 12 del expediente de constitucionalidad.

⁷ Folio 24 (reverso) del expediente de constitucionalidad.

y se incluyó jurisprudencia pertinente del Consejo de Estado; (ii) expone con suficiencia las razones que permiten concluir que el legislador ha previsto un tributo en favor del municipio, el impuesto de industria y comercio, respecto de las actividades reseñadas en el texto normativo acusado y referidas al petróleo crudo, y que luego el legislador restringió o exceptuó; (iii) señala las normas jurídicas que han incluido como hecho gravable del impuesto de industria y comercio las actividades de explotación, procesamiento y transporte; y (iv) explica cuáles son los núcleos temáticos de dicha ley, cuál es el contenido y alcance del aparte acusado y por qué no existe ningún tipo de relación causal, para efectos de acreditar el requisito de certeza en relación con el cargo de unidad de materia. Adicionalmente, (v) señaló que ni en el auto de inadmisión ni en el auto de rechazo se aprecia un estudio o análisis de los argumentos expuestos en lo que hace referencia a la vulneración de los artículos 297 y 363 de la Constitución, y que no se evidencia una lectura integral y completa de la demanda presentada respecto de todos los cargos.

Finalmente, el ciudadano planteó que las razones esgrimidas para inadmitir la demanda interpuesta por falta de suficiencia y certeza, constituyen un prejuzgamiento.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Oportunidad del recurso de súplica

La Secretaría General notificó el auto del dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015) por estado número 187 del cuatro (4) de diciembre de la misma anualidad, por lo tanto el término de ejecutoria correspondió a los días 7, 9 y 10 de diciembre de dos mil quince (2015).

El ciudadano Jairo Díaz Hernández interpuso el recurso de súplica el diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015), es decir, en término oportuno. Así las cosas, a continuación la Sala Plena de la Corte Constitucional pasará a resolver de fondo el recurso interpuesto.

2. Admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad

La jurisprudencia constitucional ha señalado que aun cuando toda demanda debe ser analizada a la luz del principio *pro actione*, dado el carácter popular que la Constitución misma le atribuye, en ella deben concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende instarse. Es así que el Decreto 2067 de 1991, “*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”, en su artículo 2 prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial (num. 1); (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas (num. 2); (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales (num. 3); (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado (num. 4), y (v) la razón por la cual la Corte es competente (num. 5).

En este orden de ideas, en la demanda es necesario determinar el concepto de la violación⁸. De conformidad con la jurisprudencia constitucional el *concepto de la violación* se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–, y

⁸ Ver, al respecto, las sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-405 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-012 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez, S.V. Jorge Iván Palacio Palacio), C-423 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), y el auto 249 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

(iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

Así, de conformidad con lo dispuesto por la Corporación desde la sentencia C-1052 de 2001⁹, toda demanda de inconstitucionalidad debe exponer razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. Esta exigencia constituye una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano, y que resulta indispensable a pesar de la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de constitucionalidad. En el fallo mencionado, la Corte explicó dichos requisitos:

“La *claridad* de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”¹⁰, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

“Adicionalmente, [que] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente¹¹ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”¹² e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda¹³. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”¹⁴.

⁹ MP Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰ Ver la sentencia C-143 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández). Estudió la Corte en esa ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3ª de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-428 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

¹⁰ Así, por ejemplo en la sentencia C-362 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

¹¹ Así, por ejemplo en la sentencia C-362 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

¹² Sentencia C-504 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

¹³ Ver la sentencia C-1544 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). La Corte se inhibe en esta oportunidad de proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido las sentencias C-113 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-1516 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) y C-1552 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

¹⁴ En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

“De otra parte, las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”¹⁵. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”¹⁶ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad¹⁷.

“La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales¹⁸ y doctrinarias¹⁹, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”²⁰; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma

¹⁵ Ver la sentencia C-568 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), mediante la cual la Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

¹⁶ Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre otros pronunciamientos.

¹⁷ Ver la sentencia C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

¹⁸ Cfr. la sentencia C-447 de 1997, ya citada.

¹⁹ Cfr. la sentencia C-504 de 1993 (Ms.Ps. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz). En dicho fallo la Corte declaró exequible el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal –ámbito ideológico y valorativo por excelencia–, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

²⁰ *Ibid.* sentencia C-447 de 1997.

demandada en un análisis de conveniencia²¹, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”²² a partir de una valoración parcial de sus efectos.

“Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una *duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

De esta forma, para que proceda la admisión de la demanda el accionante debe desarrollar el concepto de la violación, el cual debe partir del contenido normativo de los preceptos legales acusados. Se incumple, entonces, dicho requisito cuando el demandante omite concretar la acusación que debe reflejar una controversia que resulte relevante constitucionalmente²³. En el mismo sentido, la Corte ha señalado que la demanda no puede fundamentarse en criterios subjetivos o de inconveniencia por ser extraños al objeto del debate constitucional. Así lo expuso en la sentencia C-389 de 2002²⁴:

“[...] no basta que se alegue la violación de la Carta Política, puesto que además es indispensable que la impugnación esté acompañada de argumentos que expliquen y justifiquen ese señalamiento.

“[...]”

²¹ Cfr. la sentencia C-269 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

²² Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

²³ Ver las sentencias C-131 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-024 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-236 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-1256 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), C-572 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, A.V. Rodrigo Uprimny Yepes, y A.V. Jaime Araujo Rentería).

²⁴ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

“Igualmente ha señalado que la argumentación de inconstitucionalidad es un requisito material de la demanda, por lo que la formulación de los cargos constitucionales debe hacerse de manera concreta contra la norma acusada, exigencia que todo ciudadano debe cumplir cuando pone en movimiento el control constitucional, imponiéndole por la vía de la acción la carga procesal de la sustentación lógica de los cargos de inconstitucionalidad. De allí que en sede de control constitucional no puedan esgrimirse criterios subjetivos o de inconveniencia pues estos son ajenos a la naturaleza del debate constitucional, por cuanto éste es un juicio técnico de confrontación entre el Texto Superior y una norma legal, que no puede dar cabida a la personal percepción que el demandante tenga de los preceptos acusados o de su inconveniencia en el ordenamiento jurídico...”²⁵.

Entonces, la adecuada presentación del concepto de violación le permite a la Corte desarrollar su función de defensa de la Constitución en debida forma, en tanto delimita el campo en el cual se hará el respectivo análisis de constitucionalidad, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos de quien demanda, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio²⁶.

3. Análisis del caso concreto

En el caso concreto, la Sala Plena considera que el recurso de súplica no está llamado a prosperar porque no se logra una adecuada presentación del concepto de violación, por lo cual habrá de confirmar el auto de rechazo de la demanda.

La argumentación del accionante se estructura a partir de cuatro razones en torno a la vulneración *(i)* del principio de unidad de materia (art. 158 C.P.), *(ii)* de la autonomía de las entidades territoriales (art. 287 C.P.), *(iii)* de la prohibición al Congreso de conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de entidades territoriales (art. 294 C.P.), y *(iv)* del principio de equidad en el sistema tributario (art. 363 C.P.). Uno de los elementos centrales que conecta los últimos tres argumentos, es que existió un tributo a favor de las entidades territoriales, referido al impuesto de industria y comercio en relación con las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo crudo, así como de sus productos derivados, que fue excluido por el parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 401 de 1997. Sin embargo, no se explica con suficiencia ni en la demanda ni en el escrito de corrección, el por qué esta exclusión genera una incompatibilidad con la Constitución que amerite desencadenar un juicio de constitucionalidad.

La Sala observa que en el escrito de corrección de la demanda se ampliaron las razones conectadas con la violación de los artículos 287, 294 y 363 superiores, por parte de la disposición normativa demandada, incluyendo una breve transcripción de un apartado de una sentencia del Consejo de Estado²⁷ en la que se explicó que el transporte de gas natural está exento de impuestos departamentales y municipales directos o indirectos, con base en los artículos 16 del Decreto 1056 de 1953²⁸ y 1 del Decreto Reglamentario 850 de

²⁵ En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y C-042 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras.

²⁶ Al respecto ver la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente Héctor J. Romero Díaz. Sentencia del tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009). Radicación 050012331000200506762 01, número interno 16422.

²⁸ Por el cual se expide el Código de Petróleos. La Corte Constitucional en la sentencia C-537 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), precisó que el artículo 16 del Decreto 1056 de 1993 es exequible y se encuentra vigente. También señaló que se justifica la prohibición del legislador para que las entidades territoriales graven el transporte por oleoductos y gasoductos, en la medida en que dicha actividad está gravada con el impuesto de transporte, que es nacional (artículo 13 de la Ley 37 de 1931), el cual fue cedido a las

1965²⁹, a saber: “En este caso, entonces, la norma que había gravado el transporte de gas combustible con el impuesto de industria y comercio (artículo 51 de la Ley 383 de 1997) quedó derogada tácitamente, al mes siguiente, por el artículo 11 de la Ley 407 del mismo año, norma posterior y especial, que, se insiste, de manera clara y perentoria dispuso que, entre otras actividades, el transporte de petróleo crudo y sus derivados se excluyen de la Ley 142 de 1994 y se rigen por el Código de Petróleos y las normas que los complementan, modifican o adicionan”. No obstante, ello no satisface el requisito de suficiencia, en el sentido de presentar una exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche.

Ahora bien, en cuanto al reproche de falta de certeza en lo que tiene que ver con la unidad de materia, que exige la existencia de una relación entre la temática a la que se refieren las distintas disposiciones y la materia de la correspondiente ley, en este caso, la Ley 401 de 1997 “Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Gas, Ecogas, el Viceministerio de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”, recuerda la Sala que al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay tal relación³⁰, a partir de (i) la identificación de la materia regulada por la ley de la que hace parte el precepto acusado, (ii) la precisión de la o las disposiciones que, según su criterio, no responden a la materia abordada en la ley y, por último, (iii) la exposición de los motivos por los que considera que tales preceptos son extraños a la materia de la respectiva ley³¹. Aspectos estos que no fueron satisfechos en su integridad por el ciudadano Jairo Díaz Hernández, pese a que se le dio la oportunidad de presentar corrección de la demanda.

La Corporación ha explicado que “la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”³², sino que, por el contrario, “un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”³³, lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando “entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada”³⁴.

En otros términos, el principio de unidad de materia impone la existencia “de un núcleo rector de los diversos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”³⁵.

Las anteriores circunstancias llevaron, precisamente, a que la demanda fuera inadmitida para que el actor expresara en forma suficiente y cierta las razones de inconstitucionalidad, en donde aparecieran fortalecidos los argumentos inicialmente esbozados, pues tal como fueron expuestos no lograron generar una mínima duda que tendiera a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que le asiste al parágrafo 1º del artículo 11 de la Ley 401 de 1997. Lo anterior, como fue señalado, no fue corregido. De ahí, que el despacho del magistrado sustanciador hubiera rechazado la demanda por cuanto el escrito de corrección no se ajustó al auto inadmisorio.

entidades territoriales en virtud de la Ley 141 de 1994, motivo por el cual “a dichas entidades no se les está privando de este recurso para el cumplimiento de sus funciones”.

²⁹ Por el cual se reglamenta la prohibición del artículo 16 del Código de Petróleos, Decreto 1056 de 1953.

³⁰ Ver la sentencia C-1025 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

³¹ Sentencia C-133 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. S.V. Mauricio González Cuervo). Posición reiterada en la sentencia C-147 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³² Ver la sentencia C-992 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Marco Gerardo Monroy Cabra).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Ver la sentencia C-501 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Jaime Araujo Rentería. S.P.V. Rodrigo Escobar Gil).



Además, no aprecia la Sala que con la valoración realizada por el magistrado sustanciador al rechazar la demanda, se hubiera prejuzgado acerca del fondo del asunto, ya que las consideraciones que realizó buscaban explicar la manera como se incumplió con lo dispuesto en la providencia inadmisoria de la demanda.

Así, la ausencia de cargos de inconstitucionalidad frente a la presunta vulneración alegada por el actor de los artículos 158, 287, 294 y 263 de la Constitución Política, por parte del párrafo 1º del artículo 11 de la Ley 401 de 1997, hace imposible que la Corporación pueda dar aplicación al principio *pro actione*. De ahí que no sea factible llevar a cabo el juicio de constitucionalidad.

Por las anteriores razones, la Sala confirmará el auto del dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015), que rechazó la demanda presentada por el ciudadano Jairo Díaz Hernández contra el párrafo 1º del artículo 11 de la Ley 401 de 1997.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el auto del dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015), que rechazó la demanda presentada por el ciudadano Jairo Díaz Hernández contra el párrafo 1º del artículo 11 de la Ley 401 de 1997 “*Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Gas, Ecogas, el Viceministerio de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones*”.

Segundo.- COMUNICAR el contenido de esta decisión al recurrente, informándole que contra ella no procede recurso alguno.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
No interviene

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General



**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
AL AUTO 016/16**

Referencia: Recurso de súplica contra el auto del dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015). Expediente D-11091

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo I° del artículo 11 de la Ley 401 de 1997 *"Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Gas, Ecogas, el Viceministerio de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones"*

Magistrada ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

La aclaración de voto en el caso examinado se contrae a lo siguiente:

Aunque estoy de acuerdo con la decisión que se adopta en el auto 016 de 2016, en la que la Sala confirmó el auto que rechazó la demanda de la referencia, las motivaciones de la decisión debieron limitarse a señalar que efectivamente los cargos formulados por el demandante adolecen de falta de suficiencia argumental y certeza normativa según lo expuesto en el auto de rechazo.

Es sabido que debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica para su ejercicio, sin embargo, es imperioso exponer las razones en que se sustenta la demanda, de una forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente. En el caso presente la omisión por parte del actor en corregir la demanda atendiendo lo señalado en el auto inadmisorio fue lo que devino en que se profiriera el auto de rechazo, situación procesal que delimita el objeto de estudio del auto que resuelve la súplica. Así las cosas el pronunciamiento sobre el recurso de súplica adoptado no debió incluir amplias disquisiciones sobre la motivación inicial de la demanda. En ese sentido, la Corte ha señalado, reiterada y uniformemente, que el objeto del recurso de súplica es controvertir los argumentos que el magistrado sustanciador adujo para rechazar la demanda de inconstitucionalidad. Por esa razón, la argumentación debe encaminarse a debatir la motivación del auto de rechazo, y no a corregir, modificar o reiterar, las razones expuestas inicialmente en la demanda.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado