



COMUNICADO

03

14 y 15 de febrero de 2024

SENTENCIA C-034/24 (FEBRERO 14)

M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

EXPEDIENTE: D-15171

POR INEPTITUD DE LA DEMANDA, LA CORTE SE DECLARÓ INHIBIDA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS CARGOS FORMULADOS CONTRA LA LEY 2277 DE 2022 CON BASE EN: (I) LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 157 SUPERIOR Y LOS ARTÍCULOS 158, 159, 176 Y 185 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO (CARGO PRIMERO); Y (II) LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 160 SUPERIOR Y LOS ARTÍCULOS 94 Y 175 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO (CARGO SEGUNDO); CARGOS ESTOS FUNDADOS EN SUPUESTOS VICIOS DE TRÁMITE EN EL SEGUNDO DEBATE ANTE LAS PLENARIAS DE LAS DOS CÁMARAS DEL CONGRESO. FINALMENTE, LA CORTE RESOLVIÓ DECLARAR EXEQUIBLE LA INTEGRIDAD DE LA LEY POR EL CARGO FUNDADO EN EL ARTÍCULO 161 SUPERIOR Y EL ARTÍCULO 187 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO (CARGO CUARTO) POR UNA SUPUESTA FALLA EN LA CONFORMACIÓN DE LAS COMISIONES DE CONCILIACIÓN

1. Norma demandada

La norma revisada fue la totalidad de la ley 2277 de 2002, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

2. Decisión

PRIMERO. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre el cargo primero de la demanda, relativo a la violación del artículo 157 de la Constitución Política y de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la Ley Orgánica 5ª de 1992- Reglamento del Congreso, dentro del trámite del proyecto de ley que derivó con la expedición de la Ley 2277 de 2022, por las razones expuestas en la presente sentencia.

SEGUNDO. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre el cargo segundo de la demanda, relativo a la violación del artículo 160 de la Constitución y de los artículos 94 y 175 de la Ley Orgánica 5ª de 1992- Reglamento del Congreso, dentro del trámite del proyecto de ley que derivó con la expedición de la Ley 2277 de 2022, por las razones expuestas en la presente sentencia.



TERCERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-435 de 2023 que declaró la exequibilidad del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 por el cargo de vicios de procedimiento, por la supuesta inadecuada conformación de la comisión de conciliación.

CUARTO. Declarar **EXEQUIBLE** la integridad de la Ley 2277 de 2022, «[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones», por el cargo cuarto analizado en esta providencia, fundado en la violación de los artículos 161 de la Constitución y 187 de la Ley 5ª de 1992, salvo en lo tocante con el artículo 54 de dicha ley sobre el cual recayó una cosa juzgada de acuerdo con lo dispuesto en el anterior numeral tercero de la parte resolutive de esta providencia.

3. Antecedentes y síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional hizo un nuevo análisis de los cargos admitidos en el auto admisorio de la demanda¹ y dispuso: (i) la ineptitud de los cargos primero y segundo; y (ii) la aptitud del cargo cuarto, salvo en lo tocante con el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, con ocasión de la cosa juzgada originada en la exequibilidad que sobre dicho artículo declaró la Sentencia C-435 de 2023.

De este modo, en la fase previa a las consideraciones de la sentencia se analizaron los cargos primero y segundo de la demanda y lo relativo al artículo 54 de la ley demandada, de la siguiente manera:

El cargo primero se fundó en la violación del artículo 157 superior y de los artículos 158, 159, 176 y 185 de la Ley 5ª de 1992, durante el trámite legislativo del proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 2277, esto por no haber permitido la votación individual del articulado respectivo.

No obstante, tras verificar que los artículos 158, 159 y 176 orgánicos aplican para la discusión del proyecto de ley y no para su votación; y que el artículo 185 solo permite la extensión de las reglas previstas para el primer debate cuando no existe norma especial al respecto para el segundo debate, la Corte encontró que, en cuanto trató del trámite surtido en el Senado de la República, el cargo careció de especificidad y pertinencia.

¹ El cargo tercero de la demanda fue previamente inadmitido y posteriormente rechazado por la magistrada sustanciadora en la fase previa del trámite de la acción de la referencia.

El anterior razonamiento también operó para una parte del trámite surtido en la plenaria de la Cámara de Representantes, cuando los parlamentarios de dicha célula legislativa solicitaron la votación separada del articulado del respectivo proyecto de ley. Esto sin perjuicio de que, para las solicitudes que, en plenaria, algunos representantes hicieran para la discusión separada del mencionado articulado, la Sala también resolviera la ineptitud de dicho cargo por carecer del requisito formal de que trata el numeral 4º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991²; y del requisito de especificidad al no haber el actor explicado suficientemente por qué la manifestación que, sobre tales solicitudes hizo el presidente de la plenaria de la Cámara de Representantes, habría impedido la discusión separada de cada artículo del proyecto de ley.

El cargo segundo de la demanda se fundó en la violación del artículo 160 de la Constitución y de los artículos 94 y 175 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior toda vez que, en criterio del demandante, la extensión del texto del proyecto de ley exigía el aplazamiento del debate para que los miembros del Congreso tuvieran la posibilidad de conocerlo.

Sin embargo, la Corte dispuso que el cargo era inepto por carecer de certeza, pertinencia y suficiencia. Esto, tras considerar que: (i) el artículo 160 de la Constitución no contiene una regla que estipule el tiempo que debe existir entre la radicación de la ponencia y la discusión y la votación del primer debate; (ii) los artículos 95 y 175 de la Ley Orgánica Reglamento del Congreso tampoco regula el tiempo que debe transcurrir entre la radicación de la ponencia y la discusión y aprobación de su primer debate; (iii) el tiempo transcurrido entre la radicación de la ponencia y el primer debate fuera un tiempo exiguo para que los miembros de las comisiones legislativas pudieran conocer el objeto del debate, no es más que un punto de vista subjetivo del actor; (iv) los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992 únicamente exigen que el primer debate sea antecedido por la publicación de la ponencia y la lectura de su informe; y (v) cada congresista cuenta con una planta de personal calificado -la Unidad Técnica Legislativa – que lo asiste en el desarrollo de sus obligaciones parlamentarias.

² Decreto 2067 de 1991, Artículo 2º. «Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: [...] 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y [...]»

Por último, previamente a abordar el estudio del cargo cuarto el que se consideró su aptitud – la Corte convino en declarar que, sobre el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, recae una cosa juzgada formal y relativa originada en la exequibilidad que del mismo declaró la Sentencia C-435 de 2023.

Finalmente, tras explicar la aptitud del cargo cuarto, fundado en la violación de los artículos 161 de la Carta Política y 187 de la Ley 5ª de 1992, por haberse limitado la conformación de las comisiones de conciliación a partidos distintos del partido Liberal y del Pacto Histórico (partidos de Gobierno), la Sala encontró que, sobre el mismo problema jurídico y dentro del trámite de la misma Ley 2277 de 2022, se pronunció la Corporación en la Sentencia C-435 de 2023 que declaró la exequibilidad del artículo 54 de dicha ley; precedente éste que se aplicó a la integridad de la ley, determinando su exequibilidad por dicho cargo.

SENTENCIA C-035/24 (FEBRERO 14)

M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

EXPEDIENTE: D-15396

CORTE CONSTITUCIONAL SE INHIBIÓ DE PRONUNCIARSE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY 2294 DE 2023

1. Norma demandada

“LEY 2294 DE 2023

*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
“Colombia Potencia Mundial de la Vida”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 98. *Modifíquese el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, el cual quedará así:*

Artículo 23. cámaras de comercio. *Las cámaras de comercio destinarán parte de los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados, incluidos los previstos el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir parte de la financiación de los programas, las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

Dicho aporte no comprometerá la financiación de los costos y gastos en los que incurren las cámaras de comercio por la prestación de las funciones delegadas por la ley y se

aplicará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las cámaras de comercio y las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde les corresponde actuar, en coordinación con el

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reglamentará el aporte y la aplicación del presente artículo, previa socialización con las cámaras de comercio.”

2. Decisión

ÚNICO. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, en la que se alegó la vulneración de los artículos 338 y 359 de la Constitución Política de 1991.

El demandante argumentaba que la disposición enjuiciada crea un nuevo impuesto a cargo de las cámaras de comercio. En su opinión, este nuevo impuesto viola los principios de legalidad y certeza tributaria por cuanto su tarifa no había sido definida en la ley. Además, el accionante afirmaba que el impuesto creado desconoce la prohibición de destinación específica de las rentas nacionales.

La Sala Plena analizó la aptitud sustantiva de la demanda después de que la mayoría de los intervinientes señalara que la interpretación del demandante sobre la norma acusada resultaba equivocada.

La Sala reiteró así que la activación de la competencia de la Corte exige que la demanda de inconstitucionalidad cumpla los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991. Esto es, la indicación precisa de la norma acusada, las normas constitucionales supuestamente infringidas, y la formulación de un cargo claro, cierto, específico, pertinente y suficiente que explique las razones de la infracción.

La Sala Plena advirtió que los cargos propuestos no cumplen el requisito de certeza necesario para emitir un pronunciamiento de fondo. Concluyó que la interpretación de la norma de la que parte la demanda, según la cual el artículo 98 demandado crea un nuevo impuesto a cargo de las cámaras de comercio, se basa en suposiciones o interpretaciones subjetivas del demandante que *i)* contravienen el tenor literal de la ley, *ii)* omiten el contexto normativo en el que se inserta, y además *iii)* no son compartidas por el sector al que se aplica la norma. En consecuencia, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito sobre la demanda contra el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

SENTENCIA C-036/24 (FEBRERO 15)
M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
EXPEDIENTE: D-15187

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL LA DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE QUE LAS EMPRESAS QUE SE DEDIQUEN A LA EXTRACCIÓN DE HULLA (CARBÓN DE PIEDRA) O CARBÓN LIGNITO DEBERÁN ADICIONAR A LA TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA UNOS PUNTOS ADICIONALES EN CIERTAS CONDICIONES

1. Norma demandada

“LEY 2277 DE 2022
(diciembre 13)

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA
(...)

CAPÍTULO II

Impuesto sobre la renta para personas jurídicas

ARTÍCULO 10. Modifíquese el Artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240. Tarifa General para Personas Jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).
[...].

PARÁGRAFO 3o. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin

residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen

alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520 así:

<u>Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta</u>	<u>Condición de adición de los puntos adicionales</u>
<u>Cero (0) puntos adicionales Cero por ciento (0%)</u>	<u>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</u>
<u>Cinco (5) puntos adicionales Cinco por ciento (5%)</u>	<u>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil sesenta y cinco (65) y setenta y cinco (75) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</u>
<u>Diez (10) puntos adicionales Diez por ciento (10%)</u>	<u>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil setenta y cinco (75) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</u>

Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

2. Extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, así:

<u>Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta</u>	<u>Condición de adición de los puntos adicionales</u>
<u>Cero (0) puntos adicionales Cero por ciento (0%)</u>	<u>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento</u>

	veinte 8120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la Declaración.
Cinco (5) puntos adicionales Cinco por ciento (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil treinta (30) y cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) Meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Diez (10) puntos adicionales Diez por ciento (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil cuarenta y cinco (45) y entre el percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Quince (15) puntos adicionales Quince por ciento (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo - crudo CIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent USD/Barril, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIU- 0510 y extracción de carbón lignito CIU - 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIU- 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año,

mediante resolución la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
2. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio

de los meses transcurridos en el año de la declaración.

3. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
4. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil setenta y cinco (75) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
6. Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este párrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a cincuenta mil (50.000) UVT. El umbral anterior se calculará de

manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas, según los criterios de vinculación previstos en el Artículo 260-1 de este Estatuto.

Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.

Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores de este párrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales. [...]

[...]

ARTÍCULO 19. Modifíquese el Artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación

de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

PARÁGRAFO 1o. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.

2. Decisión

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-489 de 2023, mediante la cual se declaró la inexecutable del parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLES** los apartes demandados del parágrafo 3 del artículo 240 del Decreto Ley 624 de 1989, *Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*, en la forma como fue modificado por el artículo 10 de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, por los cargos examinados en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 19 de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la

justicia social y se dictan otras disposiciones", en cuanto modificaron los artículos 240 y 115 del Estatuto Tributario respectivamente.

Los apartes acusados del artículo 10 (parágrafo 3º) establecen una sobre tarifa condicionada al aumento del precio internacional del carbón, a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta que desarrollen la actividad económica de extracción de hulla (carbón de piedra) y carbón lignito, y tengan una renta gravable igual o superior a cincuenta mil (50.000) UVT.

El aparte acusado del artículo 19 (parágrafo 1º), por su parte, prohibía deducir de la base gravable del impuesto sobre la renta, como un costo o gasto, la contraprestación económica a título de regalía por la explotación de recursos naturales no renovables.

En relación con esta última disposición (artículo 19, Parágrafo 1º), la Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-489 de 2023, en virtud de la configuración de la cosa juzgada respecto de dicha disposición, por cuanto en esa providencia la Corte declaró su inexecutable. En consecuencia, dado que en la actualidad el aludido parágrafo ya no forma parte del ordenamiento jurídico no es posible examinar su constitucionalidad.

Por tal razón, la Corte concentró el juicio de constitucionalidad en los apartes demandados del artículo 10 de la Ley 2277 de 2022, que corresponden al parágrafo 3º del artículo 240 del Estatuto Tributario (Decreto Ley 624 de 1989), en relación con los cuales el demandante formuló tres cargos.

En *primer lugar*, argumentó que el parágrafo demandado desconocía los principios constitucionales de certeza y legalidad del tributo, porque "la forma en la que están redactadas las reglas sobre índices, promedios y percentiles, para definir cuándo una empresa debe pagar la sobretasa, y cuál es, en tal caso, la tarifa aplicable entre las tres que enuncia el parágrafo, no cumple con el requisito de 'certeza' que el artículo 338 y la jurisprudencia constitucional exigen en aquellas leyes que regulan las obligaciones tributarias". En concreto, alegó que el parágrafo 3º contiene una redacción problemática y "deja en manos de particulares extranjeros, ajenos a la vigilancia de las autoridades colombianas, y en forma permanente, la posibilidad de crear y modificar las reglas de acuerdo con

las cuales se elaboran los índices que incidirían en las 'tarifas' de la sobretasa que deben pagar las empresas extractoras de carbón" por lo que a su juicio "la base tributaria de la sobretasa no quedó fijada con certeza por la ley, pues su misma existencia depende de personas ajenas a las autoridades colombianas".

En *segundo lugar*, el demandante señaló la vulneración del principio de equidad tributaria, desde dos aristas. Por un lado, debido a que a su juicio la disposición acusada "no tiene en cuenta, en una forma 'razonable', la real capacidad contributiva" de las empresas pues solo tiene en cuenta "la 'capacidad contributiva' de todas las empresas extractoras de carbón atendiendo a la proporción de las utilidades que deberían pagar para satisfacer sus obligaciones tributarias, y a los ingresos altos que podrían obtener en algunos años". A su juicio "no es razonable suponer que un empresario asume su actividad para pagar impuestos y obtener luego cualquier nivel de utilidades, inclusive aquel que lo llevaría a abandonar su empresa". Y, por el otro, por cuanto estima que la norma "implica que las empresas carboneras están sujetas a reglas distintas de las que se aplican a otras empresas comparables por ser sujetas al régimen del impuesto sobre la renta" y, por cuanto, "una empresa extractora de carbón puede terminar teniendo una carga tributaria más alta que otras que tengan la misma capacidad contributiva".

En *tercer término*, el demandante planteó la vulneración de los principios de legalidad, certeza y de irretroactividad de la ley en materia tributaria, por cuanto el parágrafo 3 permite que "hechos nuevos (la construcción de los índices API2 y BCI7), independiente por completo de lo que las empresas extractoras hayan hecho o dejado de hacer en el año gravable, alteren las situaciones económicas consolidadas de una empresa extractora de carbón", impidiendo que los contribuyentes conozcan de manera cierta en el periodo gravable si están sujetos a la sobretasa o no y cuál es la tarifa correspondiente". Así, el actor considera que la tarifa y su obligatoriedad solo se define y se conoce con la publicación por parte de la Unidad de Planeación Minero-Energética después de concluido el año fiscal. En su opinión, esto genera incertidumbre para los sujetos pasivos del impuesto obligados por la sobre tarifa y contraviene el principio de irretroactividad de la ley en materia tributaria.

En relación con el primer cargo, la Corte encontró que la tarifa y las condiciones para su aplicación están claramente determinadas en la ley. Precisó, sin embargo,

que el mecanismo para establecer o identificar esas variables, así como la utilización de índices internacionales, no pueden ser arbitrarios ni irrazonables. En el ejercicio de la potestad legislativa en materia tributaria el legislador puede acudir a índices o variables asociadas a las dinámicas económicas internacionales, pues es claro que muchos sectores económicos dependen, en cuanto a la fijación de sus precios y otros aspectos de su actividad, de la manera en la que funciona el comercio internacional. Por tales razones, la Corporación concluyó que la disposición demandada no desconocía los principios constitucionales de certeza y legalidad tributarias.

En cuanto al segundo cargo, la Sala Plena consideró que no hay violación del principio de equidad en lo atinente a la capacidad contributiva, por cuanto, contrario a lo expuesto por el demandante, los diversos mecanismos que contempla la norma para ajustar la carga tributaria de los contribuyentes según la fluctuación de los precios en el mercado (como los percentiles contemplados en la disposición y las tarifas adicionales progresivas que comienzan en 0%, entre otros), así como el umbral de 50.000 UVT de renta gravable en el respectivo periodo, son elementos razonables para consultar su capacidad contributiva como sujetos pasivos del impuesto sobre la renta. La Corte advirtió que los mecanismos contemplados en la disposición demandada excluyen de la sobre tarifa al 94% del total de empresas del sector de extracción de hulla (carbón de piedra) y de carbón lignito, y señaló que la acusación del demandante propone un estándar de juzgamiento de la capacidad contributiva que implicaría utilizar un método técnico en particular para la determinación de la capacidad contributiva que es ajeno al control de constitucionalidad y se ubica en el terreno de la conveniencia.

Asimismo, siguiendo el precedente de la Sentencia C-157 de 2021, la Sala constató que los sujetos contrastados por el demandante en realidad no son comparables. Ello particularmente debido al hecho de que el sector extractivo del carbón tiene acceso a diversos beneficios tributarios que no son aplicables a la generalidad de los contribuyentes del impuesto sobre la renta, como lo evidenció el material probatorio allegado al expediente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y a que la norma contempla un umbral de renta líquida gravable de 50.000 UVT para la aplicación de la sobre tarifa, lo cual representa un nivel de renta líquida que no alcanza la mayoría de los contribuyentes del impuesto de renta.

Por último, frente al tercer cargo, la Corte tampoco encontró desconocido el principio de irretroactividad de la ley en materia tributaria. La Sala recordó que en materia tributaria se entiende que una norma tiene efectos retroactivos cuando crea o suprime un gravamen, o modifica alguno de los elementos del hecho generador o cualquiera de los demás elementos de la obligación tributaria y busca incidir sobre hechos o situaciones ya ocurridos o configurados con anterioridad al momento en que la ley entra en vigencia. En el presente asunto es claro que los apartes demandados solo surten efectos sobre hechos o situaciones ocurridos o

configurados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley que los contiene.

Hecha esta precisión la Sala concluyó que la norma no desconoce los referidos principios por cuanto señala de manera clara y completa todos los elementos esenciales de la sobretasa y las condiciones para su aplicación, por lo que el contribuyente conoce de manera previa y con certeza las condiciones que exige la norma para estar obligado al pago de la sobretasa.

Finalmente precisó que aunque la disposición acusada contempla un procedimiento para su aplicación que involucra la publicación de una resolución por parte de la Unidad de Planeación Minero Energética después del cierre del año fiscal, en la cual se establecen los índices internacionales mencionados, ello no supone una violación de los principios de legalidad ni de certeza tributaria, puesto que la norma no permite ni autoriza a las autoridades públicas para “fijar unilateral y caprichosamente el alcance de los deberes en esta materia”.

Esto en la medida que dicha resolución es un acto administrativo declarativo de una realidad económica que se extrae de unas fuentes que tanto el legislador como los actores del mercado -del cual forman parte los contribuyentes obligados por la sobre tarifa-, han validado y reconocido como legítimas, sin que la administración pueda incidir en su determinación, y cuyo control se encuentra a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4. Reserva de aclaración de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

SENTENCIA C-037/24 (FEBRERO 15)

M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

EXPEDIENTE: D-15350

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL LA AUTORIZACIÓN AL MINISTERIO DE HACIENDA PARA CONTRATAR DIRECTAMENTE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DEL FONDO DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

1. Norma demandada

“LEY 2294 DE 2023

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

CAPÍTULO VII

ESTABILIDAD
MACROECONÓMICA

Artículo 322. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá, por razones de favorabilidad de mercado, disponer de la administración de recursos del FONPET bajo la modalidad de contratación directa, a través de contratos interadministrativos, por un periodo no menor a 5 años, con sociedades fiduciarias de carácter público, en el

marco de la Ley 549 de 1999. Estas entidades deberán acreditar experiencia en administración de portafolios pensionales. En todo caso se deberá cumplir con los márgenes de solvencia y la disposición de la rentabilidad mínima establecida en el numeral 5 del artículo 7 de la Ley 549 de 1999".

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 322 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por los cargos analizados.

3. Síntesis de los fundamentos

La demandante alegó que el artículo 322 de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023), desconocía el principio constitucional de unidad de materia al introducir una modificación permanente a la Ley 549 de 1999, en cuanto autorizaba “al Ministerio de Hacienda para contratar en forma directa la administración de los recursos del Fonpet con sociedades fiduciarias de carácter público”. Para la demandante, dicha modificación no guardaba conexidad “directa” con la parte general ni correspondía al contenido propio de un plan nacional de desarrollo, en los términos del artículo 339 de la Constitución Política de 1991.

Para resolver el problema jurídico planteado en la demanda, la Corte examinó el alcance de la precitada medida en relación con la regulación de la administración de los recursos del fondo de pensiones de las entidades territoriales contenida en la Ley 549 de 1999, las materias propias de las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo y la aplicación del principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo³.

³ Sentencia C-415 de 2020, que cita las sentencias C-095 de 2020, C-008 de 2018 y C-016 de 2016.

La Sala Plena reiteró, conforme a su jurisprudencia, que las medidas que se incorporen a las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo deben ser de carácter instrumental, tener un fin planificador, ser necesarias para impulsar su cumplimiento y guardar conexidad estrecha, directa e inmediata con las políticas y estrategias que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas fijadas en la parte general del plan, o con los programas y proyectos del plan de inversiones.

Recordó, así mismo, en los términos de la Sentencia C-415 de 2020, que si una política enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción del gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. De lo contrario, se desconocería la vocación de temporalidad del Plan, las medidas normativas del Plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento y el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales que indudablemente corresponde tramitar al legislador mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan, razón por la que la pretensión de instaurar políticas de largo aliento, más allá del periodo del gobierno, exige su propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático.

Reiteró sobre el particular que “el principio de unidad de materia en la ley del plan proscribire de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal”, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar⁴.

Con fundamento en tales consideraciones y siguiendo el estándar estricto del control constitucional que ha desarrollado para valorar el cumplimiento del principio constitucional de unidad de materia en las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo, la Corte concluyó que la disposición demandada era contraria a la Constitución, pues modificó de manera permanente la regulación de la administración de los recursos del fondo de pensiones de las entidades territoriales contenida en la Ley 549 de 1999. En efecto, modificó de manera parcial su artículo 7.4, al suprimir el procedimiento de “licitación pública” para seleccionar a las entidades que deben administrar los recursos del fondo, ya que autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que utilice el procedimiento de

⁴ Sentencia C-415 de 2020, fj. 109.

“contratación directa”. De otro lado, modificó de manera parcial el inciso primero de su artículo 3, al restringir el mercado potencial de oferentes para esta contratación, ya que la disposición demandada lo circunscribió a “sociedades fiduciarias de carácter público”, a pesar de que la Ley 549 permite que se contraten administradoras de fondos de pensiones y cesantías, sociedades fiduciarias y compañías de seguros de vida, no solo públicas sino también de naturaleza privada.

Para la Sala, a pesar del carácter instrumental de esa medida, no resultaba posible adscribirle un fin planificador y carecía de una relación de conexidad estrecha, directa e inmediata con las políticas y estrategias que se propuso el Gobierno nacional para alcanzar durante su período los objetivos y metas fijadas en la parte general del plan⁵, además no cumplió con la exigencia de justificación suficiente de tal iniciativa gubernamental.

En consecuencia, concluyó que la disposición desconoció los artículos 158 y 169 de la Constitución, de los que se deriva el principio constitucional de unidad de materia y, por tanto, declaró la inexecutable con efectos inmediatos del artículo 322 de la Ley 2294 de 2023.

En atención a esta declaratoria, la Sala precisó que, en caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hubiese hecho uso de tal autorización, los contratos estatales que se hubiesen celebrado con las sociedades fiduciarias de carácter público se deberán terminar de manera unilateral y proceder a su liquidación⁶, en la medida en que el fundamento normativo que justificó su celebración habría decaído, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada. En tal caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá adoptar las medidas necesarias y transitorias para garantizar la adecuada administración de los recursos del FONPET por parte de las sociedades fiduciarias de carácter público, hasta tanto se cumpla con el procedimiento de que tratan los artículos 3 y 7 de la Ley 599 de 1999 para seleccionar mediante licitación pública a las entidades que deben administrar estos recursos de las entidades territoriales.

4. Aclaración y reserva de aclaración de voto

El magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** aclaró su voto. Las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

⁵ Este estándar se ha reiterado a partir de la Sentencia C-415 de 2020 en las sentencias C-047 de 2021, C-063 de 2021, C-105 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-084 de 2022 y C-161 de 2022.

⁶ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 44.2 y 45 de la Ley 80 de 1993.

El magistrado **Juan Carlos Cortés González** aclaró su voto. Por una parte, explicó que, si bien comparte la declaratoria de inexecutable de la norma acusada por violación del principio de unidad de materia, se aparta parcialmente de las razones expresadas por la postura mayoritaria. En particular, por cuanto consideró que la medida sí era idónea y que su inconstitucionalidad se funda en la ausencia del carácter transitorio de la regulación y el vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador.

En efecto, tal y como lo advierte la mayoría, existe una relación directa entre las bases del plan y la norma analizada, de carácter instrumental. Al hacer un análisis integral de las políticas que orientan las bases del plan existe una particular visión de la presencia de lo público en el mercado económico, además, de expresar concretas referencias al Fonpet, como bien lo resalta la sentencia. De esta manera, una norma como la estudiada que modifica la forma de administración de los recursos de dicho fondo y que crea un escenario favorable para las fiduciarias públicas, tiene la idoneidad suficiente para cumplir el objetivo de mayor presencia estatal en dicho sector y, por ende, aportar a la estabilidad macroeconómica según el modelo económico propuesto por el gobierno en las bases del plan. Sin embargo, la posición de la mayoría acudió a nociones de idoneidad basadas en la efectividad y en la generación de efectos respecto del uso de remanentes del Fonpet, que no estaban contemplados en la norma censurada. Tales aspectos, propios de metodologías cercanas al juicio integrado de proporcionalidad, no han sido desarrolladas con ese alcance por la jurisprudencia de la Corte Constitucional e implican escenarios altamente restrictivos que imponen cargas argumentativas que podrían resultar irrazonables para el legislador y el gobierno y, en todo caso, sitúan al juez constitucional como el encargado de establecer si una política pública o un instrumento que materializa una base de un plan de gobierno es eficaz materialmente en términos del PND correspondiente. Con base en lo expuesto, era plausible identificar una relación directa e inmediata, de medio a fin, entre la norma acusada y el objetivo descrito, pues llevaba en forma inequívoca a su realización y consecución.

No obstante, la medida no cumplía con el requisito de temporalidad y en consecuencia, implicaba un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador. En concreto, como lo ha advertido la Corte en otra oportunidad (Sentencia C-276 de 2021) la disposición configuraba una regulación permanente y estructural o compleja que desplazó las competencias ordinarias del legislador y afectó el principio democrático.

En el presente asunto, la regulación estudiada implica una reforma estructural o compleja en la manera en que se administran los recursos del Fonpet y el régimen de contratación pública. Lo anterior porque: i) cambia

la forma de contratación al establecer una habilitación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y excepciona de forma condicionada la aplicación del régimen general de la licitación pública; ii) modifica los actores del mercado que concurren al mismo, porque crea un escenario más favorable para las fiduciarias públicas; y iii) versa sobre la administración de recursos de entidades territoriales destinados para el pago de la seguridad social. Todo lo anterior, en el marco de una medida que se observa permanente, puesto que sus efectos se proyectarán en contratos cuya duración mínima será de 5 años. Todo lo cual exigiría un amplio debate democrático que no se garantiza mediante la tramitación de la ley del plan nacional de desarrollo. Por esta razón, la norma resultaba inconstitucional y se imponía su declaratoria de inexecutable.



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

Corte Constitucional de Colombia