



COMUNICADO

01

31 de enero y 1 de febrero de 2024

SENTENCIA C-015/24

M.P. NATALIA ÁNGEL CABO

EXPEDIENTE: D-14.887

CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLES LAS NORMAS SOBRE MEDIACIÓN POLICIAL CONTENIDAS EN LA LEY 2220 DE 2022, PUES NO DESCONOCEN EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 158 Y 169 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

1. Normas demandadas

“Ley 2220 de 2022
(junio 30)

Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 72. Modifíquese el artículo 154 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 154. Mediación policial. Es el instrumento que nace de la naturaleza de la función policial, cuyas principales cualidades son la comunitariedad y la proximidad, a través del cual la autoridad es el canal para que las personas en conflicto decidan voluntariamente resolver sus desacuerdos armónicamente.

PARÁGRAFO 1. De realizarse el acuerdo de mediación policial de que trata este artículo, en atención al motivo de policía in situ quedará

plasmado en orden de comparendo o en sala de mediación policial, se dejará constancia de todo lo actuado.

PARÁGRAFO 2. La mediación policial no configura requisito de procedibilidad.

ARTÍCULO 73. Modifíquese el artículo 231 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará:

ARTÍCULO 231. Mecanismos alternativos de solución de conflictos de convivencia. Los conflictos relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación, o mediación cuando los derechos de las partes en disputa sean de libre disposición, se encuentren dentro del ámbito de la convivencia, no se trate de conductas delictivas o que sean competencia de otras jurisdicciones.

(...)

ARTÍCULO 75. Modifíquese el artículo 233 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:



ARTÍCULO 233. Mediación. La mediación permite que el mediador escuche a las personas

que se encuentran en situación de conflicto de convivencia y facilite un camino para encontrar una solución equitativa”.

2. Decisión

ÚNICO. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022 por el cargo de desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda contra los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022 que definen la mediación policial, establecen los mecanismos alternativos de solución de conflictos de convivencia y le dan alcance a la mediación policial, respectivamente.

La demanda contenía un cargo único según el cual se desconocía el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política porque el tema de la mediación policial no corresponde con la temática general de la ley que es la conciliación. Dentro de su argumentación el actor explicó que la diferencia entre la mediación policial y la conciliación se generó porque antes de la Ley 2220 de 2022 las dos figuras se igualaban en que prestaban mérito ejecutivo, hacían tránsito a cosa juzgada y eran un requisito de procedibilidad. Sin embargo, con la Ley 2220 de 2022 se suprimió de la mediación policial, el requisito procesal prejudicial y, por ende, su regulación no guarda relación con el objeto de la ley acusada.

La Sala Plena consideró que no le asistía razón al actor. Aunque la demanda fue apta para generar un pronunciamiento de fondo, la Corte concluyó que la regulación de la mediación policial en la Ley 2220 de 2022 no desconoció el principio de unidad de materia.

Para llegar a dicha conclusión, la Corte determinó que el núcleo temático de la Ley 2220 de 2022 es la conciliación en todas sus modalidades, así como los aspectos sustanciales y procesales propios de este mecanismo de solución de conflictos, sin embargo, su materia no se agota en la conciliación, ya que también contiene otros temas relacionados dentro de los que se encuentra la armonización de la conciliación extrajudicial policiva con la mediación policial. En segundo lugar, para verificar la existencia de un vínculo coherente y objetivo entre las normas acusadas y el núcleo temático de la ley que las contiene, acudió a los criterios de conexidad que

ha desarrollado la jurisprudencia constitucional para verificar el cumplimiento de este principio.

Así, encontró que (i) existe conexidad temática porque la Ley 2220 de 2022 tiene por objeto la conciliación en sus diversas modalidades así como otros temas relacionados con los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, por su parte, la mediación es un medio alternativo al que acuden las partes para solucionar sus conflictos de convivencia; (ii) existe conexidad causal pues las razones que llevaron a la expedición de la ley demandada y de los artículos 72, 73 y 75 son comunes: eliminar dispersión normativa y evitar confusión entre operadores jurídicos y judiciales. Justamente dentro de ese propósito se pretendió armonizar las normas sobre conciliación y mediación policial contenidas en el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana; (iii) existe conexidad teleológica porque la finalidad de la expedición de la Ley 2220 de 2022 y de los artículos demandados fue la misma: eliminar la dispersión normativa y armonizar las figuras de la conciliación y la mediación policial. Por último, (iv) existe conexidad sistemática porque los artículos 72, 73 y 75 demandados no son artículos asilados dentro de la ley, sino que hacen parte de un cuerpo organizado y coherente dentro del cual el Legislador reguló lo relativo a la conciliación y mediación policial. En este último análisis de conexidad, la Corte verificó la existencia de un vínculo de carácter metodológico porque resultaba lógico que por técnica legislativa en una norma que trataba la conciliación en sus diversas modalidades, incluida la conciliación policial, se hicieran las precisiones correspondientes a la mediación policial, toda vez que estas dos últimas figuras están en el mismo Código.

SENTENCIA SU-016/24

M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

EXPEDIENTE: T-9.488.073

CORTE AMPARÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE DOS PERSONAS, LOS CUALES FUERON VULNERADOS POR LA SENTENCIA QUE RESOLVIÓ EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, PROFERIDA POR LA SUBSECCIÓN C DE LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO, LA CUAL INVOLUCRA UN ASUNTO DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1. Antecedentes

Las actoras presentaron acción de tutela contra de la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2021 por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que declaró

infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto en contra de la sentencia proferida el 6 de diciembre de 2021 por el Tribunal Administrativo del Cesar, dentro del proceso de reparación directa iniciado por las hoy demandantes en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con ocasión del fallecimiento de un ciudadano, el 22 de junio de 2002, al interior del Batallón de Artillería No. 2 “La Popa” de la ciudad de Valledupar (Cesar).

En este caso existen serias discrepancias en torno a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ocurrió el deceso de dicho ciudadano. Precisamente, en dichas discrepancias y en cuestionar que no se haya valorado adecuadamente las pruebas y en que se haya dado prevalencia a las formas sobre el derecho sustancial, se fundó la acción de tutela. En el curso del proceso se plantearon al menos tres hipótesis sobre lo ocurrido el 22 de junio de 2002, como pasa a verse.

Primera hipótesis: la de la demanda de reparación directa. En ella se indicó que el ciudadano, quien tenía una enfermedad mental, supuestamente se habría desplazado hasta el Batallón de Artillería No. 2 “La Popa” e ingresado por un costado de sus instalaciones, frente a una garita de la guardia. Producto de lo anterior, el centinela de turno accionó su fusil de dotación y le propinó siete (7) disparos que le ocasionaron la muerte instantánea.

Segunda hipótesis: la que se desprende del proceso penal militar. En el proceso penal militar reposa la decisión dictada el 14 de abril de 2004 por el Juzgado 90 de Instrucción Penal Militar, en la cual se indicó que el 22 de junio de 2002 el primer pelotón de la Batería Espoleta del Batallón de Artillería No. 2 “La Popa”, al parecer se encontraba realizando labores de patrullaje al interior y exterior de dichas instalaciones, por cuanto tenían información de que un grupo de “bandidos” pretendía ingresar al batallón, para asesinar y hurtar municiones. Durante el desarrollo de la actividad aludida, se señaló que los uniformados “vieron a dos personas saltarse la malla de seguridad, cayendo estos dentro de las instalaciones del batallón, les hicieron la alarma y fueron dados de baja los dos sujetos.”

Tercera hipótesis: la que se plantea a partir de la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación. En el escrito de acusación elaborado por la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Dirección Nacional de Fiscalías, se indicó que según la denuncia instaurada, los señores Eduar Cáceres Prado y Carlos Alberto Pumarejo Lopesierra habrían sido aprehendidos y retenidos horas antes de su muerte y, posteriormente, ejecutados de manera violenta, para finalmente ser presentados falsamente como integrantes de grupos armados al margen de la ley.

Esta hipótesis coincide en parte con la del proceso de reparación directa seguido por la muerte del señor Carlos Pumarejo Lopesierra. En este proceso, que se adelantó de manera paralela al proceso de reparación directa relacionado con el deceso del señor Eduar Cáceres Prado, se declaró la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, por cuanto se concluyó que la muerte de Pumarejo Lopesierra, que estaba en compañía de aquel, ocurrió como consecuencia de lesiones causadas por el paso de proyectiles de arma de fuego cuando este se encontraba inicialmente en posición de rodillas y manos y luego en posición de cúbito ventral sobre el piso de la garita, tal como lo expone el análisis de los resultados del estudio de las heridas observadas en el cuerpo de este occiso.

Igualmente, guarda relación con el proceso seguido ante la Jurisdicción Especial para la Paz en virtud del cual la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y conductas dictó el Auto 128 de 2021¹ dentro del caso denominado “03 Asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado” – Subcaso Costa Caribe.

2. Decisión

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia dictada el 18 de mayo de 2023 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para en su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia dictada por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 27 de enero de 2023, que amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por Mabellys Belén Montero Moscote y Mabel Lorena Cáceres Montero, por las razones consignadas en esta providencia.

SEGUNDO. De conformidad con lo anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la providencia del 15 de diciembre de 2021 proferida por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro del expediente no. 20001-23-31-000-2004-01168-01 (40009).

TERCERO. ORDENAR a la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia, en el proceso del recurso extraordinario de revisión formulado en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar, el 6 de noviembre de 2008, profiera una

¹ Consultar en la página web oficial de la Jurisdicción Especial para la Paz:
https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/auto_srvr-128_07-julio-2021.htm

decisión de fondo que se fundamente en las razones consignadas en esta providencia.

CUARTO. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Síntesis de los fundamentos

Luego de establecer la procedencia de la acción de tutela, la Sala examinó si la providencia que declaró infundado el recurso extraordinario de revisión había incurrido o no un defecto fáctico, en un defecto procedimental absoluto y en un exceso ritual manifiesto.

Para determinar si se configuraban o no los referidos defectos, la Sala: (i) reiteró su jurisprudencia sobre la configuración de los defectos fáctico, procedimental absoluto y por exceso ritual manifiesto; (ii) expuso las características del recurso extraordinario de revisión; (iii) examinó el sentido y alcance de las causales primera y segunda del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo vigente en la época en que se formuló la acción de reparación directa; (iv) se refirió a la flexibilización probatoria en materia de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y (v) analizó y decidió el caso concreto.

En primer lugar, la Sala encontró que la sentencia dictada por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico, puesto que su estudio no evacuó la totalidad de los cuestionamientos realizados por las actoras en el recurso extraordinario de revisión. En otros términos, la autoridad judicial accionada, sin una justificación suficiente, omitió pronunciarse sobre la señalada falsedad de todos los documentos contenidos en el expediente penal militar N.º 038.

En segundo lugar y, de la mano con el análisis del defecto fáctico, la Sala estimó que se había configurado un defecto procedimental absoluto. Este defecto se presentó porque la providencia objeto de la tutela, al resolver el recurso extraordinario de revisión, llevó a cabo una interpretación irrazonable e injustificada del recurso, que le condujo a obrar al margen del procedimiento. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el defecto procedimental absoluto se configura cuando, entre otros, “el funcionario judicial actuó completamente al margen del procedimiento establecido”². En este caso, las recurrentes precisaron en su escrito que (i) los documentos elaborados por los militares, que forman parte del expediente penal militar

² Sentencias SU-418 de 2020, SU-388 de 2021, SU-387 de 2022, entre otras.

No. 038, son falsos; (ii) que la falsedad de dichos documentos se demuestra con el proceso penal adelantado contra los militares por la Fiscalía General de la Nación, y (iii) que tales documentos fueron la prueba determinante para que el juez de segunda instancia declarara probada la excepción de culpa exclusiva de la víctima. No obstante, la providencia en comento se pronunció únicamente sobre la pretendida falsedad de la declaración rendida por el soldado Nelson Mora Quiñonez, la cual fue apenas enunciada por las recurrentes, y concluyó que como esta no era una prueba documental no era procedente analizar su falsedad. De este modo, con fundamento en una interpretación irrazonable del alcance del recurso, omitió pronunciarse sobre la posible falsedad de los documentos contenidos en el referido expediente militar, los cuales eran precisamente los que las recurrentes señalaron como falsos. En esa medida, la providencia en comento aplicó, al margen del procedimiento establecido, el artículo 188.1 del Código Contencioso Administrativo.

En tercer lugar, la Sala encontró configurado un defecto por exceso ritual manifiesto, pues pese a que la autoridad judicial accionada obró apegada a la legalidad, esto es, con estricta observancia en lo dispuesto en las causales 1 y 2 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y en lo resuelto en la sentencia de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado que interpretó tales causales, lo cierto es que desconoció mandatos constitucionales. En efecto, en el expediente reposan elementos de prueba que dan cuenta de que en el presente caso se podría estar ante una grave violación a los derechos humanos, por consiguiente, ha debido privilegiarse lo sustancial, frente a un análisis restrictivo a partir de elementos puramente formales, circunstancia a partir de la cual debió flexibilizar la interpretación de las causales invocadas en el recurso extraordinario aludido.

Adicionalmente, la providencia en cuestión aplicó de manera excesivamente formal el artículo 188.2 del mencionado Código, pues no tuvo en cuenta las condiciones particulares del caso y de las recurrentes y, en ese orden, concluyó que la investigación penal no tenía la calidad de prueba recobrada por un supuesto desinterés de aquellas. A esta conclusión se llega pasando por alto que las recurrentes: (i) sí solicitaron la incorporación de la investigación penal al expediente, pero la Fiscalía General de la Nación nunca remitió copia de esas diligencias; (ii) son personas en situación de vulnerabilidad por su condición de víctimas de graves violaciones de derechos humanos y (iii) esperaron más de 10 años para que el Consejo de Estado resolviera el recurso extraordinario de revisión. En síntesis, todas estas circunstancias fueron omitidas en dicha providencia, que aplicó de manera excesivamente ritual las normas procesales y creó barreras para que las recurrentes accedieran efectivamente a la administración de justicia.

4. Salvamento parcial de voto y reservas de aclaración de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó parcialmente su voto. Así mismo, reservaron su posibilidad de aclarar su voto las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**, así como el magistrado **VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE**.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó parcialmente su voto pues si bien manifestó compartir la protección de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, no estuvo de acuerdo con los fundamentos de la decisión.

En primer lugar, no comparte la tesis de que en la resolución del recurso extraordinario de revisión el Consejo de Estado hubiera incurrido en los defectos fáctico y procedimental por exceso ritual manifiesto que se le atribuyeron. En su criterio, esa corporación resolvió de conformidad con el marco legal y jurisprudencial aplicable al recurso de revisión. Es evidente, agregó, que el recurso de revisión no es el medio judicial idóneo para proteger los derechos fundamentales cuyo amparo pretenden los accionantes, por cuanto ninguna de sus causales (en particular, las de “falsedad documental” y “prueba recobrada”, de que tratan los artículos 188.1 y 188.2 del Código Contencioso Administrativo) permite controlar la justicia de la decisión en el caso concreto, de allí que el medio principal para su protección sea la tutela.

En segundo lugar, precisó que la providencia que, en estricto sentido, afectó los derechos de los accionantes fue la sentencia del 6 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, al resolver el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia en el proceso de reparación directa. Esto es así, por cuanto dicha providencia, por una parte, no tuvo en cuenta todo el acervo probatorio recaudado -incurriendo de esta manera en defecto fáctico-, y se fundamentó, por la otra, en la apariencia de legitimidad en la que el Estado presumiblemente encubrió la muerte de su pariente, y de cuya antijuridicidad sólo vinieron a tener conocimiento mucho tiempo después cuando se profirió la condena penal de los autores del homicidio. En este tipo de asuntos era necesario un análisis sobre la afectación del acceso a la justicia cuando el Estado encubre o falsifica los hechos para dar apariencia de legitimidad a una actuación ilegítima (falsos positivos), pues la antijuridicidad de la conducta sólo se conoce cuando se sabe que en realidad se trató de un caso de grave violación de derechos humanos.

SENTENCIA SU-017/24
M.P. NATALIA ÁNGEL CABO
EXPEDIENTE: T-9.436.035

CORTE NEGÓ LA ACCIÓN DE TUTELA PRESENTADA POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) CONTRA LA SENTENCIA DEL 10 DE MARZO DE 2022 PROFERIDA POR LA SECCIÓN CUARTA DEL CONSEJO DE ESTADO POR MEDIO DE LA CUAL SE CONFIRMÓ LA NULIDAD DE UNA LIQUIDACIÓN OFICIAL DE REVISIÓN EMITIDA POR LA ENTIDAD CONTRA LA SOCIEDAD BAVARIA S.A. EN RELACIÓN CON LA DECLARACIÓN DE IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS DEL AÑO GRAVABLE 2010 DE DICHA EMPRESA

1. Antecedentes

En el año 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) inició una investigación sobre la declaración de renta e impuestos complementarios presentada por la empresa Bavaria para el año gravable 2010. En el marco de este proceso, la dirección tributaria concluyó que la empresa había incurrido en imprecisiones en su declaración por lo que profirió una Liquidación Oficial de Revisión y le impuso una sanción a la sociedad por inexactitud, la cual fue confirmada en el trámite del recurso de reconsideración. La Liquidación Oficial de Revisión fue enviada, para notificación, a una dirección antigua de Bavaria, por lo que el servicio postal la devolvió. Como consecuencia de lo anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales notificó su decisión a través de aviso.

Por ello, Bavaria alegó que la notificación de la Liquidación Oficial de Revisión fue irregular, ya que la DIAN usó la dirección antigua de la empresa a pesar de que, con anterioridad a la expedición del acto había actualizado su Registro Único Tributario (RUT). En consecuencia, la sociedad acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad de los actos administrativos relacionados con la sanción tributaria que se le impuso.

En sentencia del 3 de mayo de 2019, El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de la Liquidación Oficial de Revisión. Dicha Corporación, argumentó que la DIAN no notificó correctamente la LOR, ya que no usó la dirección actualizada en el RUT de Bavaria razón por la cual se desconoció la regla de notificación prevista en el artículo 564 del Estatuto Tributario. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales apeló la decisión, pero el Consejo de Estado confirmó la nulidad de los actos demandados en sentencia del 10 de marzo de 2011. El Consejo de Estado sostuvo que la DIAN interpretó incorrectamente la disposición sobre la

dirección procesal contenida en el artículo 564 del Estatuto Tributario. Además, la autoridad judicial concluyó que la notificación de la Liquidación Oficial de Revisión fue irregular pues se notificó a una dirección que no correspondía con la señalada en el RUT de Bavaria.

2. Decisión

Primero. REVOCAR el fallo del 20 de abril de 2023 proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante el cual se confirmó la sentencia de primera instancia adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado el 13 de febrero de 2023, mediante las cuales se declaró IMPROCEDENTE la acción de tutela de la referencia.

Segundo. En consecuencia, **NEGAR**, por las razones expuestas en esta providencia, la acción de tutela presentada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contra la decisión del 10 de marzo de 2022 por medio de la cual la Sección Cuarta resolvió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en un proceso relativo a la definición de los saldos asociados al impuesto de renta y complementarios de la sociedad Bavaria S.A. para el año 2010.

3. Síntesis de los fundamentos

Al analizar la tutela, la Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que la misma cumplía con los requisitos generales de procedencia. Primero, se cumplió con el requisito de legitimación en la causa por activa debido a que la acción de tutela fue ejercida por la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**, autoridad que hizo parte del proceso de control de nulidad y restablecimiento del derecho que dio origen al amparo. Segundo, la providencia que se cuestionaba no era una de tutela ni una decisión proferida con ocasión de las competencias de control abstracto de la Corte Constitucional ni una que resolvió el Consejo de Estado a través del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. Tercero, la tutela cumplió con el requisito de inmediatez pues se presentó un poco más de cuatro meses después de la actuación judicial cuestionada. Cuarto la tutela identificó los derechos fundamentales que consideró vulnerados y describió de manera clara, detallada y comprensible los hechos que llevaron a su presentación. Quinto, el requisito de subsidiariedad se acreditó toda vez que la DIAN no contaba con otro mecanismo de defensa judicial para controvertir las decisiones del juez contencioso.

Por último, en lo que respecta al requisito general de procedencia de relevancia constitucional la Sala Plena consideró que el mismo se cumple

por tres razones concurrentes. Primero, la tutela guarda una relación con el debido proceso administrativo tributario en razón a que la controversia surge de la notificación de un proceso sancionatorio. Esto es importante en términos constitucionales ya que el proceso administrativo se fundamenta en principios como el derecho a la defensa, la audiencia y la contradicción, los cuales se reflejan en dos conceptos clave: la publicidad de las decisiones administrativas y la obligación de la administración de comunicarlas. En ese sentido, la publicidad sirve como mecanismo para que las personas conozcan las actuaciones de la administración, mientras que el principio de oponibilidad surge cuando una decisión administrativa afecta un derecho subjetivo. Solo cuando la administración cumple con estos principios es posible exigir el cumplimiento del acto administrativo.

Segundo, la controversia del amparo legal se centra en el recaudo tributario, un tema que va más allá de lo puramente económico. La Sala Pena recordó que la jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera reiterada que la eficacia de la administración tributaria influye en la estructura y capacidad de gestión del Estado, como lo han destacado decisiones anteriores de la Corte Constitucional. El sistema tributario es crucial para asegurar los recursos necesarios del Estado y cumplir con sus objetivos fundamentales, incluido el mantenimiento de un orden equitativo y la realización de los principios constitucionales. La eficiencia tributaria es un principio esencial del sistema de Hacienda Pública, ya que afecta directamente la capacidad del Estado para garantizar servicios y protecciones a todos los ciudadanos.

Tercero, la Sala Plena, al analizar el caso presente, determinó que la controversia guarda una estrecha relación con el patrimonio público, al tratarse de la disputa sobre la correcta determinación de un tributo a favor del Estado. En ese sentido, la Corte concluyó que una controversia como la ahora analizada, por sus características particulares, que afecte el recaudo podría tener repercusiones directas en el erario. Por ello, la discusión no solo se limita a aspectos legales y fiscales, sino que también tiene efectos sobre los ingresos corrientes del Estado.

Sin embargo, al examinar el requisito específico alegado relacionado con un supuesto defecto sustantivo la Sala Plena concluyó que no se configuró una actuación judicial arbitraria que deba ser corregida por el juez constitucional. Esto, por cuanto la Sección Cuarta de Consejo de Estado aplicó una interpretación conforme a derecho. La interpretación normativa estuvo validada por las pruebas aportadas en el proceso, que dieron cuenta del error de notificación de la DIAN. Así, el desconocimiento de las normas

del Estatuto Tributario relativas a la notificación de las decisiones de la entidad llevó a la declaratoria de nulidad de los actos impugnados por Bavaria a través del medio de control respectivo.

Esto, por cuanto el marco normativo vigente para el año 2013 relativo a la notificación de actos administrativos de la administración tributaria era claro en señalar que la dirección principal de notificación era aquella informada por el contribuyente a la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales** a través del Registro Único Tributario (RUT) a menos que, de forma expresa, se señalara una diferente a la allí consignada. Así, al analizado el caso concreto, la Corte encontró que nunca hubo una dirección procesal pues Bavaria siempre indicó que su dirección de notificación era la misma a la registrada en el RUT. A pesar de ello, la DIAN notificó la Liquidación Oficial de Revisión a una dirección que no estaba vigente. En consecuencia, la Corte advirtió que el juez contencioso no incurrió en el supuesto defecto sustantivo alegado por la dirección de impuestos.

4. Aclaración de voto y reservas de aclaración de voto

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclaró su voto indicando, principalmente, que el análisis sobre el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional ha debido ser más riguroso. Dado que se trataba de una sentencia proferida por el Consejo de Estado requería aplicarse un escrutinio especialmente exigente. Destacó que en estos asuntos la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado -por ejemplo en la Sentencia SU-573 de 2019- que se debe acreditar que se trata de un caso "definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional o cuando se genera una anomalía de tal entidad que es necesaria la intervención del juez constitucional".

A juicio del magistrado Reyes Cuartas el juez constitucional debe satisfacer una carga más exigente al valorar el cumplimiento de cada requisito de procedencia. A pesar de ello, la sentencia no presentó razones suficientes a fin de justificar por qué, pese a que las controversias judiciales relativas a asuntos tributarios apenas tienen una relevancia *iustificada* mediata e indirecta, la cuestión sometida a consideración de la Corte en esta oportunidad cumplía la condición de procedencia referida.

A su vez, las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

SENTENCIA SU-018/24
M.P. NATALIA ÁNGEL CABO
EXPEDIENTE: T-9.070.742

CORTE DEJÓ EN FIRME LA SENTENCIA DE LA SALA PRIMERA ESPECIAL DE DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO QUE CONDENÓ A LA EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A., A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA Y AL MINISTERIO DE AMBIENTE, POR EL DAÑO CAUSADO A LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES ALEDAÑAS AL RÍO ANCHICAYÁ COMO CONSECUENCIA DEL VERTIMIENTO DE SEDIMENTOS AL RÍO DURANTE LAS LABORES DE MANTENIMIENTO REALIZADAS A LA HIDROELÉCTRICA DEL BAJO ANCHICAYÁ EN EL AÑO 2001

1. Antecedentes

1. El 23 de julio de 2001, la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. (en adelante, la EPSA), al realizar labores de mantenimiento a la Hidroeléctrica del Bajo Anchicayá, abrió las compuertas de la represa y expulsó sedimentos que fueron vertidos al río Anchicayá.

2. El 10 de agosto de 2001, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante, la CARCV) envió un informe al Ministerio de Ambiente, en el que reportó el daño al río Anchicayá. Adicionalmente, la CARVC le manifestó al ministerio que estaba impedida para actuar debido a su participación accionaria en la hidroeléctrica.

3. El 26 de agosto de 2001, culminaron las labores de mantenimiento y la EPSA cerró las compuertas de la hidroeléctrica.

4. El 1º de octubre de 2001, integrantes de diferentes comunidades residentes de la cuenca del río presentaron una acción de grupo con el fin de obtener la indemnización por los perjuicios causados. Los demandantes argumentaron que el vertimiento de sedimentos al río generó un daño ambiental, afectó los cultivos y peces y, en consecuencia, afectó el acceso a las comunidades al agua y al desarrollo de las actividades económicas de las que derivaban su subsistencia (la pesca y agricultura).

5. El trámite de la acción de grupo correspondió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Buenaventura, autoridad judicial que, en sentencia del 20 de mayo de 2009, declaró responsable a la EPSA y a la CARVC por los perjuicios generados al grupo afectado. En concreto, el juzgado las condenó a pagar, en una proporción del 80% y 20% respectivamente, una indemnización colectiva equivalente a \$169.054.678.044. Adicionalmente, declaró la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Ambiente.

6. Posteriormente, en sentencia de segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca redujo el monto de los perjuicios y tasó la indemnización colectiva en \$166.945.944.823. Asimismo, confirmó la ausencia de responsabilidad por parte del ministerio.

7. En sede del mecanismo de revisión eventual, la Sala Primera Especial de Decisión del Consejo de Estado, en sentencia del 10 de junio de 2021, condenó a la EPSA, a la CARVC y al Ministerio de Ambiente a pagar, como indemnización, la suma de \$203.961.440.748 a los integrantes del grupo. El Consejo de Estado determinó que la EPSA era responsable a título de riesgo excepcional y la condenó al pago del 70% de la indemnización. Por su parte, a la CARVC y al Ministerio de Ambiente les atribuyó responsabilidad a título de falla en el servicio y las condenó, a cada una, al pago del 15% del total de la indemnización.

8. El 22 de abril de 2022, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Ambiente presentaron acción de tutela en contra de la sentencia emitida por la Sala Primera Especial de Decisión del Consejo de Estado. En concreto, los accionantes afirmaron que la providencia vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa al incurrir en un defecto orgánico, sustantivo, fáctico, por desconocimiento del precedente y por violación directa de la Constitución Política.

9. En primera instancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela por incumplimiento del requisito de inmediatez. En segunda instancia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó lo decidido y, en su lugar, negó el amparo solicitado, pues concluyó que no se configuró alguno de los defectos planteados.

2. Síntesis de los fundamentos

De forma inicial, la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó si a partir de las intervenciones y coadyuvancias presentadas por comunidades del río Anchicayá y la CARVC se podía ampliar el objeto de la decisión para examinar otros defectos planteados por esos intervinientes. La Sala Plena encontró que los defectos alegados por estos sujetos no correspondían a los planteados por las entidades accionantes y, por lo tanto, no podían ser estudiados por la Corte. Esto, debido a que las coadyuvancias se deben limitar a los argumentos presentados por las partes de la acción de tutela; la procedencia restrictiva y excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial; y porque los nuevos defectos presentados no habían sido discutidos en las instancias, lo que pondría en riesgo el derecho al debido proceso de las partes. Así, el examen que adelantó la Sala Plena en

esta sentencia se circunscribió a los defectos invocados por el Ministerio de Ambiente y la ANDJE en la acción de tutela que originó este trámite constitucional.

Posteriormente, la Sala estudió el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y concluyó que en el presente caso se acreditaron.

Luego, la Corte realizó consideraciones generales sobre los siguientes temas: (i) el marco general de la acción de grupo desde la perspectiva del desarrollo normativo y jurisprudencial; (ii) el procedimiento para el ejercicio de la acción de grupo y la competencia de revisión eventual por parte del Consejo de Estado; (iii) el alcance de los derechos al debido proceso y la garantía de doble instancia; y (vi) el mandato constitucional de protección del medio ambiente, el principio de precaución y las funciones del Ministerio de Ambiente ante eventos de daño ambiental.

En relación con el mecanismo de revisión eventual por parte del Consejo de Estado la Corte resaltó tres elementos. Primero, la competencia del Consejo de Estado para conocer el mecanismo de revisión eventual de las sentencias o autos proferidos por los tribunales administrativos, que ordenan finalizar o archivar procesos de acciones populares o de grupo. Segundo, que la Sentencia C-713 de 2008 estableció limitaciones a la función de revisión eventual del Consejo de Estado, a saber: (i) la revisión no puede iniciarse de manera oficiosa, (ii) la selección de los casos solo puede buscar la unificación de jurisprudencia, y (iii) las subsecciones del Consejo de Estado no tienen competencia para conocer del mecanismo eventual de revisión. Tercero, la Sala Plena precisó que la sentencia de revisión eventual no constituye una tercera instancia, que en este mecanismo no procede el examen de argumentos que no fueron propuestos ni debatidos en las instancias, y que este mecanismo no se trata de un recurso.

La Corporación también reconstruyó la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de revisión eventual y concluyó que esa corporación ha señalado, de manera uniforme y pacífica, que: (i) la unificación de la jurisprudencia constituye el único criterio que puede considerarse en el momento de decidir sobre la selección de un asunto para su revisión; y (ii) esta restricción no opera con el mismo rigor en el momento en el que se decide el mecanismo y se emite la sentencia. En esta labor de juzgamiento, según las particularidades del caso, dicho Tribunal puede adelantar un examen integral del proceso más allá de los aspectos de la unificación. La Sala Plena determinó que esta posición del Consejo de Estado es coherente con el diseño del mecanismo de revisión eventual, las finalidades de la

acción de grupo, y los principios constitucionales de prevalencia del derecho sustancial, justicia material y acceso a la administración de justicia.

En el último capítulo sobre la constitución ecológica, principio de precaución y prevención, y funciones del Ministerio de Ambiente la Corte estableció que: (i) la Constitución impone un deber de protección del ambiente y uso responsable de los recursos naturales; y (ii) el principio de precaución se deriva directamente de la constitución ecológica y obliga, tanto a particulares como a las autoridades, a prevenir daños ambientales y a la salud pública siempre que sea posible constatar elementos técnicos o científicos sobre la potencialidad de un peligro y la materialización de un daño grave o irreversible. Del mismo modo, la Sala Plena definió que el principio de precaución también opera ante indicios, sospechas fundadas o indicadores plausibles de riesgos potenciales y de peligro de daño grave o irreversible en el ambiente.

Así, la Sala Plena precisó que las obligaciones legales de prevención y actuación de las autoridades frente a las amenazas y daños ambientales no constituyen una prerrogativa o facultad discrecional. Por el contrario, estas normas constituyen verdaderos mandatos de acción cuando se adviertan situaciones o riesgos de daño ambiental que justifican la intervención estatal con base en criterios objetivos, verificables y serios. Para el caso del Ministerio de Ambiente, la sentencia del Consejo de Estado derivó ese mandato de intervención a partir de los numerales 16 y 35 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, los cuales lo autorizan a intervenir y suspender proyectos que puedan incidir en la ocurrencia de desastres ambientales.

Luego, la Sala estudió los problemas jurídicos planteados, que corresponden a los defectos alegados por las entidades accionantes contra la sentencia reprochada.

El primer defecto planteado fue el orgánico que se fundamentó en tres razones: (i) el Consejo de Estado desbordó sus competencias porque condenó al Ministerio de Ambiente a pesar de que esa condena no está íntimamente relacionada con los criterios unificados por la Sala; (ii) el examen de la responsabilidad del Ministerio de Ambiente violó las garantías de doble instancia, doble conformidad y *non reformatio in pejus* (*el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único*); y (iii) la Sala demandada usurpó las competencias del legislador al unificar las competencias de la Defensoría del Pueblo atribuidas por la Ley 472 de 1998.

La Corte descartó el defecto al considerar que la sala accionada justificó su competencia para decidir sobre aspectos que excedían los temas de la

unificación en un criterio jurisprudencial uniforme del Consejo de Estado y en una interpretación razonable de la Sentencia SU-686 de 2015. Además, la Corte señaló que el examen de otros asuntos que no correspondan, de forma estricta, a los temas de unificación pero que sean relevantes para el caso -como en el presente asunto la responsabilidad del Ministerio de Ambiente- asegura principios constitucionales, tales como, la finalidad resarcitoria de la acción de grupo, la defensa y protección de los derechos de las personas y la prevalencia del derecho sustancial. La Sala Plena también concluyó que la competencia de unificación de jurisprudencia no puede ejercerse en abstracto y, por lo tanto, al decidir el mecanismo de revisión eventual el juez no puede omitir asuntos del caso concreto que tengan impacto sustancial en la justicia material.

Por otro lado, la Corte consideró que la condena al Ministerio de Ambiente pese a que fue absuelto en primera y en segunda instancia no violó ninguna garantía del debido proceso. Para la Corte Constitucional, el derecho de impugnación se respetó cuando las partes tuvieron la oportunidad de apelar la decisión de primera instancia. Además, en primera y segunda instancia, y en el mecanismo de revisión eventual, la responsabilidad del Ministerio de Ambiente fue un asunto discutido por las partes y en relación con el que la entidad pudo ejercer su derecho de defensa. Asimismo, la Sala Plena resaltó que los miembros del grupo y la CARVC invocaron como uno de los motivos de selección el examen de responsabilidad del Ministerio de Ambiente; y que la garantía de *non reformatio in pejus* (el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único) es del apelante único, razón por la que no opera en el mecanismo de revisión eventual porque no es un recurso en estricto sentido.

Por último, la Corte concluyó que la Sala Primera Especial de Decisión no incurrió en un defecto orgánico cuando interpretó las competencias de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Ambiente, pues la interpretación de las normas hace parte de la labor judicial y no es una acción que usurpe las funciones del legislador.

El segundo defecto abordado fue el fáctico, según el cual, el Consejo de Estado imputó responsabilidad al Ministerio de Ambiente sin existir suficientes pruebas para ello. En concreto, los demandantes aseguraron que no se acreditó que la entidad conociera oportunamente sobre la situación que generó el daño ambiental ni la relación con la causación del mismo.

En relación con este asunto, la Corte concluyó que en el expediente existen pruebas que demuestran que el Ministerio de Ambiente conoció el daño ambiental mientras se adelantaban las labores de vertimiento de sedimentos y no actuó dentro de sus competencias para reducir el daño. En ese sentido,

el Consejo de Estado sí valoró elementos que demuestran el conocimiento del Ministerio de Ambiente y su omisión, tales como, la comunicación enviada el 8 de agosto de 2001 por parte de la CARVC a esa cartera, en la que le advirtió sobre el vertimiento de sedimentos al río Anchicayá, los efectos en el medio ambiente y las comunidades. Igualmente, la CAR advirtió que no podía intervenir porque era accionista de la EPSA.

A partir de lo anterior, la Sala Plena consideró que estaba plenamente demostrado que el Ministerio de Ambiente sí conoció de la ocurrencia del daño con tiempo suficiente para actuar, específicamente, que conoció la situación el día 19 de los 35 días durante los que se extendió el mantenimiento de la represa. Es por ello que para la Corte la conclusión a la que llegó la Sala accionada sí estuvo soportada en pruebas obrantes en el proceso y, por lo tanto, no hay lugar a declarar un defecto fáctico.

El tercer defecto estudiado fue el sustantivo, que se fundamentó en que el Consejo de Estado: (i) aplicó de forma errónea el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, que establece que la finalidad del mecanismo de revisión eventual es la unificación de jurisprudencia; (ii) no aplicó al caso concreto los criterios que unificó; e (iii) interpretó y aplicó incorrectamente los artículos 5 y 35 de la Ley 99 de 1993 al derivar de ellos un deber del Ministerio de Ambiente de suspender las operaciones de la hidroeléctrica, a pesar de que esos artículos, a juicio de esa cartera, establecen una competencia facultativa y discrecional.

La Sala Plena descartó la configuración del defecto sustantivo a partir de las siguientes razones. Primero, reiteró los argumentos a partir de los cuales descartó que en la condena al Ministerio de Ambiente el Consejo de Estado hubiera incurrido en un exceso en el ejercicio de las competencias que otorga el mecanismo de revisión eventual. Segundo, la Corte analizó cada uno de los temas por los que se seleccionó el caso y encontró que dos de ellos no fueron finalmente unificados, razón por la que el Consejo de Estado no tenía el deber de aplicarlos al caso concreto. En relación con los dos temas que sí fueron objeto de unificación jurisprudencial, la Sala Plena determinó que el Consejo de Estado sí los aplicó al caso decidido.

Finalmente, la Corte encontró que la interpretación que hizo el Consejo de Estado de los numerales 16 y 35 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 resulta razonable y compatible con los mandatos de la constitución ecológica y la jurisprudencia constitucional. En efecto, dada la magnitud del daño para el río Anchicayá y para las comunidades aledañas el Ministerio de Ambiente tenía el deber de actuar con el fin de impedir la extensión de la emergencia. En criterio de la Corte, no fue arbitrario concluir que el Ministerio de Ambiente no podía permanecer inactivo ante esas circunstancias si se

considera que la característica discrecional de las funciones del numeral 16 busca proteger la autonomía de las autoridades ambientales territoriales, y en esta oportunidad la CARVC se declaró impedida para actuar.

El cuarto defecto abordado fue el desconocimiento del precedente, según el cual, la Sala Primera Especial de Decisión desconoció (i) la sentencia SU-686 de 2015; (ii) la sentencia emitida, el 9 de mayo de 2018, por la Sección Segunda del Consejo Estado, que señaló que el lucro cesante de actividades económicas se debe reconocer por un límite de seis meses; y (iii) la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual se debe cumplir una fuerte carga argumentativa cuando se acude al criterio de equidad para la definición de los perjuicios.

Al respecto, la Sala Plena consideró que no se configuró el defecto toda vez que el Consejo de Estado interpretó razonablemente la sentencia SU-686 de 2015; no desconoció la providencia del 9 de mayo de 2018, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, sobre el límite temporal para el lucro cesante, pues esta sentencia no era un precedente para la decisión; y no desconoció el precedente sobre la carga argumentativa que se debe cumplir cuando se decide tasar los perjuicios en equidad, ya que esa decisión se sustentó con suficiencia.

El quinto defecto estudiado fue la violación directa de la Constitución, particularmente del artículo 90 superior correspondiente a la responsabilidad del Estado. La Corte no encontró una transgresión de los mandatos constitucionales asociados a la responsabilidad estatal, debido a que el Consejo de Estado sí demostró fáctica y jurídicamente la obligación legal del Ministerio de Ambiente, su incumplimiento y el nexo de causalidad entre dicha omisión y la extensión y agravación del daño que sufrieron los miembros del grupo.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos en el asunto de la referencia.

Segundo. CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia de tutela proferida el diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022) por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en contra de la Sala Primera Especial de Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Tercero. Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591, el juzgado de primera instancia hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cuarto. Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

SENTENCIA C-019/24

M.P. DIANA FAJARDO RIVERA

EXPEDIENTE: D-15096

LA CORTE DECLARÓ QUE LA MODIFICACIÓN QUE SE INTRODUJO EN LA REFORMA TRIBUTARIA A LOS DELITOS FISCALES CUMPLIÓ CON LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE PROPIOS DEL TRÁMITE LEGISLATIVO Y, DECLARÓ QUE LA DETERMINACIÓN DEL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN PARA LOS INDEPENDIENTES Y LA REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES PROPUESTAS O DETERMINADAS POR LA UGPP RESPECTO DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE SEGURIDAD SOCIAL, SE AJUSTARON AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.

ADICIONALMENTE, LA CORTE RESOLVIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-384 DE 2023, QUE DECLARÓ AJUSTADO A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO, EL QUE LOS USUARIOS INDUSTRIALES DE LAS ZONAS FRANCAS ACUERDEN, SUSCRIBAN Y CUMPLAN UN PLAN DE INTERNACIONALIZACIÓN Y ANUAL DE VENTAS PARA EFECTOS DE APLICAR LA TARIFA PREFERENTE DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, RESPETANDO EL CONDICIONAMIENTO DEFINIDO EN ESA SENTENCIA POR OTRO CARGO.

ASÍ MISMO, LA CORTE DECIDIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-390 DE 2023, QUE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA PRÓRROGA DE LA VIGENCIA DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE PROCESOS DE INSOLVENCIA.

1. Normas demandadas

“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

(...)

TÍTULO I

Impuesto sobre la renta y complementarios

(...)

CAPÍTULO II

Impuesto sobre la renta para personas jurídicas

Artículo 11°. Modifíquese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240-1. Tarifa para usuarios de zona franca. Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los usuarios industriales de zonas francas aplicarán las siguientes reglas:

1. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable una tarifa del 20% del impuesto sobre la renta.

2. A la renta líquida gravable multiplicada por el resultado de dividir los ingresos diferentes de aquellos provenientes de exportación de bienes y servicios por la totalidad de los ingresos fiscales, excluyendo las ganancias ocasionales, le será aplicable la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario.

3. La suma de los numerales 1 y 2 corresponde al impuesto sobre la renta.

Parágrafo 1. La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de zona franca será la tarifa general del artículo 240 de este Estatuto.

Parágrafo 2. Para los contribuyentes usuarios de zona franca que tienen suscrito contrato de estabilidad jurídica, la tarifa será la establecida en el correspondiente contrato y no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trata el artículo 158- 3 de este Estatuto.

Parágrafo 3. Los contribuyentes usuarios de zonas francas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica, no tendrán derecho a la exoneración de aportes de que trata el artículo 114- 1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 4. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud a pacientes sin residencia en Colombia por parte de las zonas francas permanentes especiales de servicios de salud o

usuarios industriales de servicios de salud de una zona franca permanente, zonas francas dedicadas al desarrollo de infraestructuras relacionadas con aeropuertos, sumarán como ingresos por exportación de bienes y servicios.

Parágrafo 5. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios gravable aplicable a zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de servicios portuarios, usuarios industriales de servicios portuarios de una zona franca, usuarios industriales de zona franca permanente especial, cuyo objeto social principal sea la refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles industriales; usuarios industriales de servicios que presten los servicios de logística del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1004 de 2005 y a usuarios operadores, será del 20%.

Parágrafo 6. Únicamente podrán aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, los usuarios industriales de zona franca que, en el año 2023 o 2024, acuerden su plan de internacionalización y anual de ventas, en el cual se establezcan objetivos máximos de ingresos netos por operaciones de cualquier naturaleza en el territorio aduanero nacional y los demás ingresos que obtenga el usuario industrial diferentes al desarrollo de su actividad para la cual fue autorizado, reconocido o calificado, durante el año gravable correspondiente.

Para tal fin deberán suscribir el acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada uno de los años gravables.

En caso de no suscribir el acuerdo o incumplir los objetivos máximos de ingresos, la tarifa del impuesto de renta será la tarifa general indicada en el inciso 1 del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Lo dispuesto en el presente párrafo aplicará de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Los usuarios industriales de zona franca que se califiquen, autoricen o aprueben a partir del año 2025 deberán suscribir su plan de internacionalización y anual de ventas, para cada uno de los años gravables, a efectos de aplicar lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo.

(...)

TÍTULO VI
MECANISMOS DE LUCHA CONTRA
LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN
TRIBUTARIA

ARTÍCULO 69. Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

CAPÍTULO XII.
DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA
EVASIÓN TRIBUTARIA, OMISIÓN DE
ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS
INEXISTENTES.

Artículo 434A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes. El que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, con el propósito de defraudación o evasión, en las declaraciones tributarias, por un monto igual o superior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de

cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses.

El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración tributaria.

Si el valor fiscal de los activos omitidos, o el menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente es superior a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) pero inferior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) las penas previstas en este Artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos en que sea superior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

PARÁGRAFO 1o. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

PARÁGRAFO 2o. La acción penal se extinguirá hasta por dos (2) ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos (2) ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el Artículo 434B, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso, no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

Artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el que estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, con el propósito de defraudación o evasión, que generen un menor valor a pagar o un mayor saldo a favor en declaraciones tributarias, en un monto igual o superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), definido en todos los casos por liquidación oficial de la autoridad tributaria competente, será sancionado con pena privativa de la libertad de treinta y seis (36) a sesenta (60) meses de prisión. En los eventos en que el valor sea superior a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) e inferior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) las penas previstas en este Artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes

(SMMLV), las penas se incrementarán en la mitad.

PARÁGRAFO 1o. La acción penal procederá siempre y cuando no se encuentre en trámite los recursos en vía administrativa, o cuando no exista una interpretación razonable del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras declarados sean completas y verdaderas.

La DIAN podrá solicitar el inicio de la acción penal por petición especial de comité dirigido por el Director General o su delegado.

PARÁGRAFO 2o. La acción penal se extinguirá hasta por dos (2) ocasiones cuando el sujeto activo de la conducta realice los respectivos pagos de impuestos, sanciones tributarias e intereses correspondientes.

Cuando se haya aplicado el principio de oportunidad, o se haya extinguido anteriormente la acción penal por pago, hasta por dos (2) ocasiones, por este delito o por el delito contenido en el artículo 434A, el pago de impuestos, sanciones tributarias e intereses sólo permitirá la rebaja de la pena hasta la mitad, en cuyo caso no se podrá extinguir la acción penal ni podrá ser aplicable el principio de oportunidad.

ARTÍCULO 70. Adiciónese el inciso 9 al Artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así:

En los delitos previstos en los Artículos 402 (Omisión del agente retenedor o recaudador) 434A (Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes) y 434B (Defraudación o evasión tributaria) de la Ley 599 de 2000 el término de prescripción de la acción penal se suspende por la suscripción de

acuerdo de pago con la administración tributaria sobre las obligaciones objeto de investigación penal durante el tiempo en que sea concedido el acuerdo de pago, sin que se supere un término de cinco (5) años, contado desde el momento de suscripción del acuerdo, y hasta la declaratoria de cumplimiento o incumplimiento del acuerdo de pago por la autoridad tributaria. Acaecido cualquiera de estos eventos, se reanudará el término de prescripción de la acción penal.

TÍTULO VII.
OTRAS DISPOSICIONES.
(...)

ARTÍCULO 89. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del cuarenta por ciento (40%) del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto

Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

PARÁGRAFO 2o. La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el parágrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

(...)

ARTÍCULO 93. Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para omisos en la obligación de declarar de los impuestos administrados por la DIAN. Para los contribuyentes que a treinta y uno (31) de diciembre de 2022 no hayan presentado las declaraciones tributarias a que estaban obligados por lo impuesto (sic) administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y que las presenten antes del treinta y uno (31) de mayo de 2023, con pago o con facilidades o acuerdos para el pago solicitadas a esta fecha y suscritas antes del treinta (30) de junio de 2023, se reducirán y liquidarán las sanciones y la tasa de interés moratoria en los siguientes términos:

1. La sanción de extemporaneidad se reducirá en un sesenta por ciento (60%) del monto determinado después de aplicar los artículos 641 y 640 del Estatuto Tributario.

2. La tasa de interés de mora se reducirá en un sesenta por ciento (60%) del interés establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1. A quienes se les haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, pliegos de cargos, liquidación oficial, resolución sanción o fallo de recurso de reconsideración, las sanciones propuestas o determinadas por la UGPP de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012, respecto de las cuales se paguen hasta el treinta (30) de junio de 2023 la totalidad del acto administrativo, se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto propuesto o determinado, con su respectiva actualización. En los procesos de cobro que se encuentren en curso o se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, donde se pretenda la reducción prevista en el presente parágrafo, siempre que paguen la totalidad del acto administrativo, se podrán suscribir facilidades de pago a más tardar el treinta (30) de junio de 2023 y su solicitud deberá ser radicada hasta el quince (15) de mayo de 2023. Lo anterior, conforme con el procedimiento que para el efecto establezca la UGPP.

Parágrafo 2. Estos beneficios también aplicarán para contribuyentes que corrijan las declaraciones que presenten inexactitudes en los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección

de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. . (...)

(...)

ARTÍCULO 96. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37,38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 que regirán hasta el primero (1) de enero de 2023.

Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023, con excepción del párrafo 3 del artículo 5, el Título 111 del Decreto Legislativo 560 de 2020, y el Título 111 del Decreto Legislativo 772 de 2020.

2. Decisión

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-384 de 2023, por medio de la cual se declaró exequible el párrafo 6 del artículo 11 de la Ley 2277 de 2022, por el cargo relacionado con el desconocimiento de los principios de legalidad y certeza del tributo que contempla el artículo 338 de la Constitución, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2024.

El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2024.

El impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas del Capítulo 1 del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del primero (1) de noviembre de 2023. El impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del Capítulo 11 del "TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES" rige a partir del primero (1) de noviembre de 2023.

Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda".

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-390 de 2023, que declaró inexecutable el inciso 2 del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo de violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, los artículos 69 y 70 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”.

Cuarto. Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo de vulneración al principio de unidad de materia, el artículo 89 y el párrafo 1 del artículo 93 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”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una acción pública de inconstitucionalidad en la cual el demandante planteó tres cargos admitidos. En el primero, propuso la violación a los principios de legalidad y certeza del tributo (Art. 338, CP) por parte del párrafo 6 del artículo 11 de la Ley 2277 de 2022, en tanto señaló que la tarifa del impuesto sobre la renta para los usuarios industriales de las zonas francas depende de un plan de internacionalización y anual de ventas que se debe acordar y suscribir con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, además de cumplirlo, por lo que el volumen de ingresos netos lo termina definiendo el Gobierno nacional en la reglamentación que defina la materia, para acceder a la tarifa preferencial del 20%. Para el actor, dicha definición no corresponde a un aspecto sometido a variable técnica o económica que se pueda delegar el Ejecutivo, sumado a que la indefinición en el volumen de ingresos conlleva a que no se logre determinar quiénes pueden ser beneficiarios de la tarifa preferencial en renta.

En el segundo cargo el actor adujo que los artículos 69 y 70 de la Ley 2277 de 2022 desconocían los principios de consecutividad e identidad flexible (Arts. 17 y 160, CP). Para sustentar su reparo expuso dos argumentos centrales: (i) esas disposiciones fueron introducidas como nuevos artículos en los informes de ponencia para los debates en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin que se hubiesen contemplado en el proyecto de ley original ni en el trámite del primer debate conjunto, sumado a que no guardaron relación directa y sustantiva con los temas discutidos en esa etapa legislativa y, (ii) los artículos censurados comportan una materia autónoma, independiente y separable respecto de los temas discutidos en primer debate, al punto que da lugar a

otro proyecto de ley diferente porque modifican el Código Penal y afectan el derecho fundamental a la libertad personal.

En el tercer cargo el demandante señaló que el artículo 89, el parágrafo 1 del artículo 93 y el inciso 2 del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022, vulneran el principio de unidad de materia (Arts. 158 y 169, CP) al carecer de toda conexidad con las materias que trata la reforma tributaria para la igualdad y justicia social.

Como cuestiones previas, la Sala Plena (i) determinó que en el presente caso no es competente para pronunciarse sobre cargos nuevos que propuso un interviniente, por lo cual delimitó el control abstracto de constitucionalidad a los cargos admitidos; (ii) estableció que el parágrafo 6 del artículo 11 de la Ley 2277 de 2022 fue juzgado en la Sentencia C-384 de 2023 por las mismas razones que apoyan el cargo formulado por el demandante en este proceso. Ante ello, advirtió configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional formal y relativa, lo que conllevó a enfocar la decisión a estarse a lo resuelto en la Sentencia C-384 de 2023 sobre ese cargo, respetando el condicionamiento que en dicha sentencia se fijó por el cargo de vulneración a los principios de buena fe y confianza legítima y, (iii) estimó que se configuró la cosa juzgada absoluta con la declaratoria de inexecutable del inciso 2 del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022, que se adoptó en la Sentencia C-390 de 2023. Por consiguiente, dispuso que el estudio de constitucionalidad carecía de objeto de control y que la Corte debía estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

Seguidamente, esta Corte estableció los siguientes dos problemas jurídicos: ¿Los artículos 69 y 70 de la Ley 2277 de 2022 desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible que consagra los artículos 157 y 160 de la Constitución, al presuntamente ser incluidos como artículos nuevos en los informes de ponencia para segundo debate en las Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin haber sido objeto de trámite, deliberación y aprobación durante el primer debate conjunto que surtió el proyecto de ley? ¿El artículo 89 y el parágrafo 1 del artículo 93 de la Ley 2277 de 2022 vulneran el principio de unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, al presuntamente no guardar ninguna conexidad con los objetivos, materias y articulado que se establecieron en dicha ley?

Para resolver el primer problema jurídico, la Sala consideró que los artículos 69 y 70 de la Ley 2277 de 2022 eran exequibles al no desconocer los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible por cuanto, a partir de un *análisis integral* del trámite legislativo que adelantó el Congreso de la República, se logró establecer lo siguiente:

(i) Las temáticas asociadas al fortalecimiento de los delitos fiscales y a los mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria fueron materias objeto de discusión en el primer debate conjunto, al punto que en los antecedentes del informe de ponencia que se discutió y aprobó se detallaron las sesiones formales previas y las reuniones preparatorias en las cuales se abordó la materia, de las que surgió una subcomisión que se ocupó de convenir un texto de articulado a proponer que, si bien no fue incluido en el texto para primer debate conjunto, sí fue justificado en dicho informe. Sumado a ello, en el marco del debate un representante explicó a las comisiones terceras conjuntas de Senado y Cámara lo acontecido y el trabajo que se realizó para modificar los delitos fiscales, señalando expresamente que estaban pendientes de recibir el concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

(ii) El contenido normativo de los artículos 69 y 70 acusados fue incluido en texto del proyecto de ley propuesto para segundo debate en cada una de las Plenarias, pero desde un entendimiento armónico de los artículos 157 y 160 constitucionales, la Sala evidenció la existencia de una conexidad clara, específica y estrecha con la materia de los delitos fiscales que se preparó y explicó en el primer debate conjunto.

(iii) Los artículos acusados no comportan una materia autónoma, independiente y separable del proyecto de ley de reforma tributaria, en tanto el fortalecimiento de los delitos fiscales se relaciona directamente con mejorar el recaudo tributario y con la superación de fenómenos como la evasión y elusión tributaria, y fue una materia que estuvo presente en el primer debate conjunto.

(iv) Aunque en el primer debate conjunto una senadora dejó como constancia 7 proposiciones que pretendían modificar los artículos 434A, 434 B y 83 del Código Penal, es decir, los delitos fiscales, la Corte recordó que la jurisprudencia constitucional ha definido que el retiro de esas proposiciones no permite que se discuta la materia para satisfacer el primer debate y que ello viola el principio de consecutividad. No obstante, como en el presente caso es materia si fue objeto de discusiones preparatorias y en el mismo debate, se satisfizo dicho principio constitucional a partir de la evaluación integral del trámite legislativo.

A continuación, la Sala se ocupó del segundo problema jurídico. Para ello, luego de determinar el núcleo esencial, los objetivos y las finalidades de la Ley 2277 de 2022 sobre reforma tributaria, consideró que el contenido normativo del artículo 89 y del parágrafo 1 del artículo 93 acusados no vulneró el principio de unidad de materia y, por consiguiente, encontró

ajustadas dichas disposiciones a los artículos 158 y 169 de la Constitución. Al respecto, esta Corporación concluyó que esas normadas censuradas cumplieron los criterios de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática para hacer parte de la Ley 2277 de 2022, en la cual se fueron insertos.

4. Reservas de aclaración de voto

Los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de aclarar voto.

SENTENCIA C-020/24

M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

EXPEDIENTE: D-15.230

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL NORMA SOBRE TARIFA PARA FINANCIAR EL USO DE HERRAMIENTA TECNOLÓGICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

1. Norma demandada

**LEY 2251 DE 2023
(JULIO 14)
POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA
EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA
POLÍTICA DE SEGURIDAD VIAL CON
ENFOQUE DE SISTEMA SEGURO Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES LEY
JULIÁN ESTEBAN.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 15. [...] Para el cálculo de la tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia, anualmente el Ministerio de Transporte tendrá en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen. Para el primer año la tasa se calculará de acuerdo al histórico de trámites registrados en el RUNT".

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE**, por el cargo relacionado con el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, el aparte del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 según el cual "[p]ara el cálculo de la tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia, anualmente el Ministerio de Transporte tendrá en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen. Para el primer año la tasa se calculará de acuerdo al histórico de trámites registrados en el RUNT".

3. Síntesis de los fundamentos

En la demanda de inconstitucionalidad se formularon cuatro cargos por el presunto desconocimiento de (i) los principios de consecutividad e identidad flexible, (ii) unidad de materia, (iii) legalidad en materia tributaria y (iv) los límites constitucionales para la fijación de tasas. El aparte censurado le asignaba al Ministerio de Transporte la función de calcular la tarifa destinada a financiar el Sistema Integrado de Control y Vigilancia (Sicov) y fijaba algunos elementos que debía tener en cuenta para ese fin. El Sicov es una herramienta tecnológica que facilita el ejercicio de las funciones de vigilancia y control en cabeza de la Superintendencia de Transporte sobre los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

La Sala Plena optó metodológicamente por examinar primero el cargo relacionado con el vicio de procedimiento legislativo sobre consecutividad e identidad flexible, el cual se basó en considerar que el tema regulado fue introducido al proyecto de ley durante el primer debate en Cámara de Representantes (tercero de los cuatro debates requeridos) y que no fue considerado ni discutido en los debates surtidos en el Senado.

Luego de revisar el trámite de la Ley 2251 de 2022, la Corte concluyó que la materia de la que trata la expresión demandada fue incorporada a la iniciativa legislativa en el debate ante la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y no fue discutida ni aprobada en los debates ante el Senado.

Así mismo valoró que el asunto no tenía una relación directa y evidente con la materia del proyecto de ley, pues esta consistía en adoptar medidas para lograr un sistema vial más seguro, y aunque se podría argumentar que el Sicov tiene una relación indirecta con ese propósito, porque dicha herramienta asiste a la Superintendencia en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control sobre los organismos de apoyo al tránsito, el vínculo temático no era específico, claro y evidente. Adicionalmente, la Corte evidenció que la disposición regulaba una materia de naturaleza tributaria respecto de la cual el análisis sobre el cumplimiento de los mandatos de consecutividad e identidad flexible es más exigente.

Reiteró la Sala Plena que la jurisprudencia constitucional ha definido que, en materia tributaria, no es suficiente que la temática de la norma demandada tenga alguna relación con el contenido de la ley en la que se inserta. Si el tema de la disposición fue introducido tardíamente a la iniciativa legislativa y puede ser plasmado en un proyecto de ley

independiente, se debe concluir que se ha evadido su deliberación. En este caso, la relación entre el aparte acusado y el proyecto que llevó a expedir la Ley 2251 de 2022 no es específica, evidente ni clara. Por lo tanto, su introducción tardía a la iniciativa legislativa implicó la inclusión de una materia nueva que, además, podía plasmarse en un proyecto autónomo. En suma, el fragmento censurado fue incorporado al proyecto de ley con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, por lo que se declaró su inexecutable. Por sustracción de materia, la Corte se abstuvo de analizar los restantes cargos.

4. Aclaración de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto a la Sentencia C-020 de 2024 pues, aunque comparte la decisión en el sentido de declarar la inexecutable de la norma acusada, estima necesario insistir en el alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible, cuya aplicación no puede desconocer el diseño constitucional del procedimiento legislativo, el cual reconoce la autonomía de cada cámara para introducir "las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias", en los términos del artículo 160 de la Constitución. Advirtió que es un error sostener que el trámite legislativo se adelanta en cuatro debates, pues ello es muy diferente a lo dispuesto en los artículos 157 y 160 de la Constitución, de los que se desprende que se adelanta en dos debates en cada cámara. La consecutividad, en este sentido, no puede ser entendida como la exigencia de que el articulado o las disposiciones que integran el proyecto de ley sea aprobado en cuatro debates, pues es precisamente en relación con las disposiciones o textos normativos que pueden surgir discrepancias, caso en el cual debe acudir al mecanismo de la conciliación que la propia constitución prevé y que asegura que los textos o disposiciones vuelvan a ser examinados conjuntamente por comisiones de conciliadores integradas por miembros de ambas cámaras y cuya decisión será sometida a debate y aprobación de las respectivas plenarios, como lo establece el artículo 161 de la Constitución, asegurando de esa manera que el articulado del proyecto de ley sea debatido y aprobado en dos debates en cada cámara.



DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia