



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 2

Enero 27 de 2016

LA CORTE CONSTITUCIONAL ENCONTRÓ QUE EN EL TRÁMITE DE LA LEY 1739 DE 2014 NO SE INCURRIÓ EN LOS VICIOS DE FORMA ACUSADOS. LA LEY QUE BUSCA EQUILIBRAR EL PRESUPUESTO DE RENTAS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 347 DE LA CONSTITUCIÓN, PUEDE ESTABLECER O MODIFICAR TRIBUTOS PERMANENTES

I. EXPEDIENTE D-10691 - SENTENCIA C-015/16 (Enero 27)
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma demandada

LEY 1739 DE 2014, por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones.

Debido a la extensión de la ley no se transcribe. Su texto fue publicado en el Diario Oficial 49.374 del 23 de diciembre de 2014.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1739 de 2014 "*Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*", únicamente por los cargos estudiados en la presente oportunidad.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 1739 de 2014, expedida con la finalidad de financiar el Presupuesto General de la Nación del año 2015, de acuerdo con los siguientes argumentos:

En primer lugar, la Corte Constitucional destacó la naturaleza jurídica de la Ley 1739 de 2014, señalando que se trata de una ley de financiamiento expedida en virtud del artículo 347 Superior, según el cual el Gobierno Nacional propondrá, en un proyecto de ley separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, con el fin de completar la financiación de los gastos que hayan quedado en descubierto.

En segundo lugar, luego de examinar los puntos alegados por los accionantes en sus cargos, relacionados con el trámite legislativo de la Ley 1739 de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que éste se ajustó a los mandatos superiores contenidos en la Carta Política, en lo que tiene que ver con su proceso de formación. Lo anterior, por cuanto se advirtió que los presuntos defectos en los que había incurrido el legislador no se presentaron y por tanto, las actuaciones surtidas dentro del respectivo trámite no se encuentran viciadas de inconstitucionalidad.

Con relación al presunto desconocimiento del artículo 347 de la constitución, esta Corporación manifestó que el límite temporal y material que puede predicarse del gasto, no se traslada obligatoriamente a la ley que autorice ingresos al presupuesto. En ese entendido, reiteró la jurisprudencia constitucional que ha sostenido que los gastos públicos se encuentran limitados en cuantía, finalidad y temporalidad por la ley de apropiaciones, a través de la cual, es el Congreso el que autoriza la manera en que se van a invertir los dineros del Estado; situación que no se predica de los ingresos o presupuesto de rentas, el cual se compone de un estimativo que se prevé recaudar durante una vigencia fiscal determinada, lo que conlleva a que los mismos no se limiten de la misma manera, en la

medida que es probable que no se reciban los ingresos estimados y se requieran nuevos tributos para financiar ese faltante.

En ese orden de ideas, la Sala Plena consideró que aunque la Ley 1739 de 2014 no se limitó a financiar el déficit presupuestal de la vigencia 2015 toda vez que contempló medidas con el fin de generar rentas permanentes que contribuyan a la sostenibilidad fiscal de los años 2016, 2017 y 2018, ello no mutaba su carácter de ley de financiamiento y por tanto, no se evidenciaba un desconocimiento del artículo 347 de la Constitución.

Sin perjuicio de lo anterior, se solicitó al Gobierno una reflexión frente al tema de austeridad y racionalidad del gasto público y en particular, al impacto tributario en nuestro país. Lo anterior, teniendo en cuenta que según el reciente Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, que ofrece una actualización del estado de las economías de los países, Colombia ocupa el cuarto lugar a nivel internacional como uno de los que más gravámenes imponen a sus habitantes y el tercero en Latinoamérica, lo que evidentemente reduce el nivel de competitividad en el mercado global y afecta la calidad de vida de los ciudadanos.

En ese contexto, la Sala Plena consideró necesario que el Gobierno revise las estrategias de gasto y recaudo, en aras de evitar los efectos de una política fiscal excesiva y adelante acciones que permitan aliviar a los contribuyentes tanto nacionales como extranjeros.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

La magistrada **María Victoria Calle Correa** salvó el voto. En su concepto, las leyes de financiamiento deben tener cuatro debates, a menos que cuenten con mensaje de urgencia. El artículo 157 numeral 2 de la Constitución dice que los proyectos, para convertirse en ley, deben ser aprobados en primer debate en las correspondientes comisiones permanentes de cada Cámara, con esta excepción: "*el reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras*". No obstante, el reglamento del Congreso solo prevé como posible la sesión conjunta de la comisiones en tres casos: (i) mensaje de urgencia, (ii) trámite de la ley de presupuesto o (iii) aprobación del plan nacional de desarrollo (art 168). En la medida en que la de financiamiento no es objetivamente ni una ley del plan, ni una ley de presupuesto, solo podría ser tramitada con cuatro debates, o con tres debates si hay mensaje de urgencia. En este caso no hubo mensaje de urgencia, y el trámite constó solo de tres debates. Por tanto, la ley presentaba a primera vista una irregularidad en su procedimiento de formación.

Sin embargo, el artículo 347 de la Constitución ciertamente dice que "*Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados*". Allí donde dice que el Gobierno puede presentar "*ante las mismas comisiones*" la ley de financiamiento, podría interpretarse en el sentido de que admite, cuando el Gobierno presente la iniciativa de financiamiento, que haya un trámite como el de presupuesto, el cual por definición constitucional debe surtirse ante las comisiones conjuntas, y aprobarse con tres debates y sin mensaje de urgencia.

Ahora bien, se justificaba una reforma a las rentas públicas con menos debates y sin mensaje de urgencia en la ley de financiamiento, en la medida en que había un presupuesto desfinanciado próximo a entrar en vigencia, el cual demandaba entonces incrementar los ingresos públicos con celeridad. Pero esto solo justificaba entonces la expedición de una ley de financiamiento temporal, que cubriera el balance del presupuesto del año fiscal correspondiente. Como no es urgente aprobar esas rentas para los presupuestos de los años subsiguientes (2016 en adelante), toda vez que el Congreso cuenta con todo un año o más en el futuro para ello, entonces la vigencia fiscal de la ley de financiamiento así aprobada debe fenecer, cuando menos, al expirar la anualidad del presupuesto que la justifica. Pero con tres debates y sin mensaje de urgencia, una reforma tributaria que se hace para financiar un presupuesto anual específico, no puede tener un periodo indefinido de vigencia jurídica o fiscal.

A su juicio, admitir que esto es posible, no solo supone sacrificar todo un debate en el trámite de la ley, que normalmente tiene cuatro de ellos, sino además suprimir los periodos de enfriamiento y pausa de los que se compone el procedimiento legislativo, y que son funcionales al control político de las restantes instituciones y de la ciudadanía en particular. Esto, sin que haya una decisión normativa expresa en ese sentido del Constituyente o del legislador orgánico, en un tema como el tributario, que demanda una profunda legitimidad democrática en su regulación, exigía una justificación poderosa, que la Corte no satisfizo.

La magistrada **Calle Correa** consideró que los efectos fiscales de una decisión deben valorarse como argumentos para definir sus efectos en el tiempo, pero no su sentido. La preocupación por evitar la pérdida de ingresos públicos, en un momento económico crítico, tiene entonces un fin constitucional legítimo (CP art 334). Pero el medio para alcanzar ese fin no era sustituir las razones jurídicas por una orientación financiera, en una Corte de jueces, sino incorporarlo conforme a la jurisprudencia como un criterio para determinar los efectos de la decisión en el tiempo.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de la decisión de exequibilidad de la Ley 1739 de 2014.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** y los magistrados **Luis Guillermo Guerrero, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre diversos aspectos de la motivación de esta sentencia.

LA ADOPCIÓN O FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO POR INFRACCIONES QUE AFECTAN EL SECTOR DE LAS TIC CONSTITUYE UNA NORMA INSTRUMENTAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO QUE GUARDA CONEXIDAD CON LOS PILARES DE LA PAZ Y LA EQUIDAD

II. EXPEDIENTE D-10872 - SENTENCIA C-016/16 (Enero 27)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada

LEY 1753 DE 2015
(Junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

ARTÍCULO 44. SANCIONES EN MATERIA TIC. Modifíquese el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

"Artículo 65. Sanciones. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:

1. Amonestación.
2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales.
3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas.
4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.
5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, únicamente por los cargos analizados en la sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte determinó que el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, modificadorio del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, no desconoce el principio de unidad de materia. Sometido al juicio de conexidad directa aplicable cuando se trata de disposiciones instrumentales de la ley

aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, es claro que la adopción o fortalecimiento de un régimen sancionatorio aplicable por la comisión de infracciones que afectan al sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, contribuye de manera cierta al avance de las TIC.

A juicio de la Corporación, dado que dicho avance y desarrollo se reconoce como parte de los pilares reconocidos en la parte general de la Ley 1753 de 2015, denominados como *Paz y Equidad*, así como instrumento de la estrategia transversal "Competitividad e infraestructura estratégicas", la disposición impugnada se ajusta plenamente al artículo 158 de la Constitución. La promoción del sector de las TIC constituye un elemento del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 y se articula con la búsqueda de la paz, puesto que el impulso de la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a los bienes públicos, servicio sociales e información, facilita la integración de territorio y sus comunidades y el cierre de las brechas poblacionales y sociales. En la misma dirección, es evidente el vínculo que existe entre el propósito de promover una sociedad más equitativa y el desarrollo de dicho sector, en la medida en que, como lo resalta el Documento sobre las Bases del Plan, el impulso de la conectividad constituye un elemento importante para conseguir la integración de todas regiones y asegurar el conocimiento suficiente de la oferta estatal.

4. Aclaración de voto

Aunque compartió la decisión de exequibilidad del artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, por el cargo de unidad de materia, la magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la presentación de una aclaración de voto en relación con alguna de las consideraciones expuestas como fundamento de esta decisión.

LA FALTA DE CERTEZA Y SUFICIENCIA EN LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS CONTRA LA FIJACIÓN DE UN PERÍODO A LOS JEFES DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, NO PERMITIÓ A LA CORTE PROFERIR UNA DECISIÓN DE FONDO

III. EXPEDIENTE D-10688 - SENTENCIA C-017/16 (Enero 27)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma demandada

LEY 1474 DE 2011
(Julio 12)

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

ARTÍCULO 8o. DESIGNACIÓN DE RESPONSABLE DEL CONTROL INTERNO. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 87 de 1993, que quedará así:

Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción.

Cuando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial. Este funcionario será designado **por un período fijo de cuatro años**, en la mitad del respectivo período del alcalde o gobernador.

PARÁGRAFO 1o. Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno.

PARÁGRAFO 2o. El auditor interno, o quien haga sus veces, contará con el personal multidisciplinario que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con la naturaleza de las funciones del mismo. La selección de dicho personal no implicará necesariamente aumento en la planta de cargos existente.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, sobre la constitucionalidad de la expresión "*por un período fijo de cuatro años*" contenida en el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 1474 de 2011.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, la demanda se dirigió a cuestionar la constitucionalidad del periodo fijo de cuatro años, que la ley establece para los jefes de la unidad de la oficina de control interno de las entidades de la rama ejecutiva del orden territorial. A juicio del demandante, esta regla vulnera el artículo 125 de la Carta Política, por cuanto establece un trato diferenciado entre los funcionarios del orden nacional y los del orden territorial, que rompe con la uniformidad que debe existir en la estructura de la administración pública, desconoce el mandato constitucional que impone que la vinculación de los funcionarios se efectúe a través de concurso de méritos y por ser funcionarios de carrera, no pueden estar sometidos a un período fijo. Además, sostiene que la disposición demandada crea una categoría de empleo en la administración pública no previsto en la Constitución, que solo establece funcionarios de elección popular, de carrera, de libre nombramiento y remoción y trabajadores oficiales.

Para la Corte, el cargo de inconstitucionalidad anterior no era susceptible de ser valorado en el marco de este proceso, por las siguientes razones: (i) porque el presunto déficit legislativo que a juicio del actor configura el vicio de igualdad carece de contrapartida en el artículo 125 de la Constitución que estima infringido. El demandante consideró que la inconstitucionalidad de originaba en que el precepto legal establecería una diferenciación en el régimen de los funcionarios del orden nacional y los del orden territorial, pero el artículo 125 superior no contiene una exigencia de uniformidad regulativa; (ii) porque algunos de los señalamientos del actor no tienen referente en el aparte normativo impugnado, como el de sostener que el precepto atacado se aparta de la exigencia de nombramiento a través de concurso público, pero la regla acusada se refiere a otra cuestión relacionada con el período de los jefes de la unidad de la oficina de control interno; y (iii) en atención a que el propio artículo 125 de la Carta Política habilita al legislador para crear categorías de funcionarios distintas de las allí previstas, así como para no someterlas al sistema de carrera administrativa, el actor debía indicar las razones de la incompatibilidad con la Constitución que no fueron proporcionadas en la demanda.

De otro lado, la Corte se abstuvo de valorar el cuestionamiento de la Federación Colombiana de Municipios en su intervención, por el desconocimiento de la competencia de las entidades territoriales para fijar la estructura de la administración pública, porque ninguno de los cargos formulados en la demanda, era susceptible de ser valorado en el marco del control abstracto y por tanto, la Corte carecía de la competencia de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto demandado, ni la acusación planteada por el interviniente tiene vínculo material con la controversia jurídica planteada en la demanda de inconstitucionalidad. Además, los señalamientos del interviniente aluden no solo al aparte normativo demandado, sino a la totalidad del artículo 8º de la Ley 1474 de 2011, lo cual se opone a la prohibición de control oficioso de la legislación.

Por lo expuesto, este tribunal procedió a inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión normativa impugnada, por ineptitud sustantiva de la demanda.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó el voto, por considerar que en la demanda se planteó un cargo por violación de la igualdad fundado en razones susceptibles de ser examinadas por la Corte y en argumentos que suscitan una duda sobre la constitucionalidad de la expresión normativa acusada, para lo cual el demandante aportó los elementos mínimos que permitían proferir una decisión de fondo.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** manifestó su aclaración de voto, toda vez que si bien comparte la decisión inhibitoria, se aparta del argumento relativo a la incompetencia de la Corte para considerar cargos de inconstitucionalidad planteados por los intervinientes en el proceso de constitucionalidad, en la medida en que formulada una demanda, el tribunal constitucional está obligado a efectuar el control de la norma acusada frente a todas los preceptos constitucionales.

Por su parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)