



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 12

Marzo 31 de 2016

LAS MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN JUDICIAL EN LA SALA DE CASACIÓN LABORAL DE LA CORTE SUPREMA SE AJUSTAN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, COMO INSTRUMENTO PARA GARANTIZAR EL ACCESO OPORTUNO Y LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN OPORTUNA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. NO OBSTANTE, LA CORTE CONSIDERÓ QUE NO PUEDE SOMETERSE LA PERMANENCIA EN LOS CARGOS DE LOS MAGISTRADOS DE DESCONGESTIÓN A NINGÚN TIPO DE CONTROL O EVALUACIÓN PORQUE ELLO VULNERA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

I. EXPEDIENTE PE-044 - SENTENCIA C-152/16 (Marzo 31)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma revisada

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 187 DE 2014 CÁMARA Y No. 078 DE 2014 SENADO

Por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia

ARTÍCULO 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia tendrá Magistrados de descongestión, en forma transitoria y por un período que no podrá superar el término de ocho (8) años, contados a partir de la fecha de posesión.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Parágrafo. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia contará con cuatro salas de descongestión, cada una integrada por tres Magistrados de descongestión, que actuarán de forma transitoria y tendrán como único fin tramitar y decidir los recursos de casación que determine la Sala de Casación Laboral de esta Corte. Los Magistrados de descongestión no harán parte de la Sala Plena, no tramitarán tutelas, ni recursos de revisión, no conocerán de las apelaciones en procesos especiales de calificación de suspensión o paro colectivo del trabajo, ni de los conflictos de competencia, que en el ámbito de su especialidad se susciten, y no tendrán funciones administrativas. El reglamento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia determinará las condiciones del reparto de los procesos.

Las salas de descongestión actuarán independientemente de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, pero cuando la mayoría de los integrantes de aquellas consideren procedente cambiar la jurisprudencia sobre un determinado asunto o crear una nueva, devolverán el expediente a la Sala de Casación Laboral para que esta decida.

El período de los Magistrados de descongestión será de ocho años así: dos (2) años iniciales, prorrogables de forma consecutiva por dos (2) años más y así sucesivamente, sin superar un período individual máximo de ocho (8) años. Las prórrogas se harán de acuerdo al rendimiento satisfactorio y efectividad que demuestren los Magistrados de descongestión en el trámite y decisión de los procesos, a su cargo. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, conforme a su reglamento, determinará las metas bianuales y llevará el control del rendimiento y gestión de los Magistrados de las Salas de Descongestión frente a los procesos que deben tramitarse y decidirse por estas Salas. Solo en el evento en que los Magistrados de las Salas de Descongestión Laboral tengan un rendimiento satisfactorio a través del cumplimiento de esta meta bianual de descongestión, su competencia será prorrogada, cada dos (2) años, por dos (2) años más, sin superar el período individual máximo de ocho (8) años, contados a partir de la fecha de posesión.

La elección y los requisitos para acceder al cargo de Magistrado de las Salas de Descongestión Laboral serán los previstos en la Constitución y la Ley para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, determinará la estructura y planta de personal de dichas salas.

ARTÍCULO 3º. Los recursos necesarios para la creación de las Salas de Descongestión Laboral de que trata la presente ley, provendrán de los ahorros que se generen por la supresión o modificación de otras dependencias de la Rama Judicial que autorice la Constitución o la ley, manteniendo los cupos vigentes de gasto de dicha entidad.

Para la designación de los Magistrados de descongestión, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia deberá contar con la disposición de los recursos, acreditada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o por quien haga sus veces.

ARTÍCULO 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por carecer de vicios de procedimiento en su formación, el proyecto de ley estatutaria número 187 de 2014 Cámara, número 78 de 2014 Senado, *"por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia"*.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1º del proyecto estatutario objeto de revisión.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2º del proyecto, salvo el inciso tercero que se declara **INEXEQUIBLE**.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3º y 4º del proyecto de ley estatutaria número 187 de 2014 Cámara, número 78 de 2014 Senado, por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996.

Quinto.- REMITIR al Presidente del Senado de la República el proyecto de ley estatutaria número 187 de 2014 Cámara, número 78 de 2014 Senado, *"por la cual se modifican los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia"*, para que el texto sea ajustado de acuerdo con lo dispuesto en el ordinal tercero de la parte resolutive de esta providencia, se firme por los dignatarios de ambas cámaras y sea remitido de inmediato a la Presidencia de la República para su sanción.

3. Síntesis de los fundamentos

Examinado el trámite surtido en el Congreso por el proyecto de ley estatutaria No. 187/14 Cámara y 78/14 Senado, por medio del cual se modificaron los artículos 15 y 16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte concluyó que se cumplieron a cabalidad las etapas, requisitos y procedimiento establecido en la Constitución para todo proyecto de ley y en particular, para una ley de categoría estatutaria, por lo cual, el proyecto objeto de control fue declarado exequible en relación con el aspecto formal.

En cuanto al contenido material del proyecto estatutario, la corporación lo encontró ajustado a la Carta Política, salvo en relación con el inciso tercero del artículo 2º, que consideró atenta contra la independencia y autonomía de los magistrados de descongestión. Para la Corte, resulta válida desde el punto de vista constitucional, la creación en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de salas transitorias de descongestión para atender una situación crítica en la jurisdicción laboral y por ende, para la efectiva protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, generada por el represamiento de un inmenso volumen de procesos en trámite de casación, cuya evacuación requeriría de más de diez años, con la actual capacidad institucional. En efecto, este proyecto cumplió con los requisitos que ha determinado la jurisprudencia constitucional para la creación de salas y secciones de descongestión judicial en las altas cortes, referentes a: (i) el respeto a la reserva de ley estatutaria para su creación, organización y funciones; (ii) el establecimiento de parámetros mínimos para su estructura y ejercicio de los cargos creados: cuatro salas de descongestión integradas cada una por tres magistrados y sujetas en el reparto de procesos a lo que disponga el Reglamento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, determinará la planta temporal de personal de las salas ; (iii) no se alteró la estructura básica de las altas corporaciones judiciales, ya que dichas salas solo funcionarán de manera transitoria y ejercerán jurisdicción exclusiva para decidir los recursos de casación cuya trámite se encuentra represado, de modo que no participarán en los demás asuntos de competencia de la Sala Plena u otro tipo de cuestiones propias de la Sala Laboral; (iv) este programa de descongestión judicial tiene como finalidad lograr la eficacia y prontitud en el acceso a la administración de justicia, objetivo que se deduce de los antecedentes del proyecto de ley; (v) no constituye ninguna amenaza a los derechos fundamentales, en especial al debido proceso y a las garantías procesales, toda vez que el mismo proyecto deja claras las funciones

de los magistrados, que no se sustraen de la legalidad ni generan procesos *ad hoc*, (vi) son de carácter transitorio, pues los cargos existirán por un tiempo limitado que como máximo corresponde al período constitucional de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, esto es, 8 años, tal como lo prevé el artículo 1º del proyecto de ley estatutaria; y (vii) respeta el mérito como criterio para ejercer la función judicial ya que, por no ser cargos que se rigen por el sistema de carrera, siguen los mismos criterios y procesos que consagra la Constitución para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como los requisitos y calidades establecidos por la Constitución y la ley para acceder a estos cargos.

De otra parte, la Corte determinó que las restricciones que el proyecto estatutario establece a estos magistrados para cambiar precedentes, conocer de acciones de tutela, recursos de revisión, apelaciones en procesos especiales de calificación de suspensión o paro colectivo de trabajo, conflictos de competencia y ejercer funciones administrativas, tienen plena justificación en la finalidad misma de las medidas de descongestión como garantía del acceso efectivo a la administración de justicia y la salvaguarda de derechos fundamentales, así como en cuanto los mecanismos de descongestión no deben alterar la estructura constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de manera que esos magistrados transitorios se concentren en evacuar los recursos de casación pendientes y así superar esta situación crítica para la protección de derechos fundamentales.

Cosa distinta ocurre con sujetar la permanencia de los magistrados de descongestión al control de rendimiento que dependería de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, como se dispone en el inciso tercero del artículo 2º del proyecto objeto de control. A juicio del tribunal constitucional, si bien es cierto que el programa de descongestión requiere del señalamiento de unas metas, el hacer depender de determinados resultados la duración del período individual de los magistrados de descongestión, quebranta de manera evidente su autonomía e independencia. Advirtió, que el programa de descongestión está concebido para una duración máxima de ocho (8) años, por lo que en principio, estos magistrados son elegidos por el tiempo que dure el programa.

En relación con la financiación de las medidas de descongestión, la Corte no encontró que afecte el acceso a la administración de justicia en los términos que adujo el Procurador General de la Nación en su concepto. En efecto, la creación de nuevos despachos especializados en el trámite de recursos de casación laboral contribuye a que se ataque el represamiento de expedientes que lesiona el derecho fundamental de todos los usuarios a una justicia pronta y efectiva. Es evidente que la garantía de los derechos constitucionales requiere de recursos económicos, de allí que el artículo 95.9 de la Constitución imponga a toda persona el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de equidad y justicia. De esta manera, como los recursos no son ilimitados, las autoridades responsables de la planeación, aprobación y ejecución del presupuesto deben observar un uso responsable de los dineros públicos, en todo caso sin menoscabar el núcleo esencial de los derechos fundamentales (art. 334 C.Po.) o generar por la ausencia de financiamiento un déficit de su protección efectiva. Adicionalmente, indicó que el amplio ámbito de configuración del legislador en materia económica, le permite, como acaece en este caso, definir la fuente de financiación que considere más apropiada para implementar los doce nuevos despachos de descongestión que integrarán temporalmente la Corte Suprema de Justicia, recursos que provendrán de los ahorros que se generen por la supresión o modificación de otras dependencias de la Rama Judicial que autorice la Constitución o la ley. Advirtió, que el riesgo que puede generar esta fuente de financiación, en una selección inapropiada de los despachos a suprimir, no permite declarar su inconstitucionalidad, toda vez que ese tipo de decisiones, por mandato del artículo 254 superior, debe procurar el acceso a la justicia, la eficiencia de la rama judicial efectiva y la independencia judicial. Adicionalmente, la Corte constató la existencia del aval del Ministerio de Hacienda durante el trámite legislativo del proyecto examinado, así como el papel de las autoridades respecto a la viabilidad de financiamiento de la medida de descongestión.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** manifestó su salvamento voto, por cuanto en su concepto, el proyecto de ley estatutaria examinado ha debido ser declarado inexecutable en su integridad. Aunque señaló que es incuestionable la situación de congestión en la Sala de

Casación Laboral en la Corte Suprema de Justicia, considera que la creación de salas temporales integradas por doce magistrados de descongestión con el mismo periodo de los magistrados titulares, no acató lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, orgánica del presupuesto, respecto de la inclusión en la exposición de motivos del proyecto de ley, del costo fiscal que implica la medida y de la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, así como el concepto sobre el impacto fiscal de este proyecto. Como se advirtió por algunos magistrados durante la discusión de la Sala Plena en torno de la constitucionalidad de este proyecto de ley, en la práctica se crearon doce cargos de magistrados de descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, además de autorizar la creación de cargos temporales de apoyo a esos despachos, sin que exista un respaldo presupuestal cierto respecto a la financiación de los mismos, como lo exige el artículo 122 de la Constitución Política. Así, se establece en el proyecto de ley que los recursos necesarios para la creación de dichas salas provendrá de “los ahorros que se generen por la supresión o modificación de otras dependencias de la Rama Judicial que autorice la Constitución y la ley, manteniendo los cupos vigente de gastos de dicha entidad”, lo cual constituye una fuente de recursos indeterminada e incierta, ya que depende de la eventual desaparición de despachos y dependencias judiciales –sin que se diga cuáles– con el consecuente impacto negativo que puede tener en otros niveles de la administración de justicia y en los ciudadanos que buscan acceder a esta, puesto que es evidente que la Rama Judicial tiene déficit en materia de jueces y empelados para cubrir la demanda de este servicio.

Por su parte, la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** se apartó de la decisión de inexequibilidad del inciso tercero del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria examinado, adoptada por la mayoría. Si bien está de acuerdo en que no pueden someterse la permanencia en los cargos de los magistrados de descongestión a ningún tipo de control o evaluación individual y cualitativa, porque ello violaría la independencia judicial, consideró que por la naturaleza transitoria de las medidas de descongestión el cabal cumplimiento de la finalidad por la cual fueron implantadas requiere del seguimiento del programa que se diseñe para el efecto. En su concepto, debía entenderse que el proceso de evaluación al cual aludía el mencionado inciso tercero, correspondía a la valoración de resultados a partir de un indicador estrictamente cuantitativo. Por ello, ante la posibilidad de que se presentaran interpretaciones contrarias a la Constitución y en aras de preservar la independencia de los magistrados de descongestión, había sido partidaria de declarar una inexequibilidad condicionada del inciso tercero del artículo 2º en ese sentido, además de precisar que el establecimiento de las metas debía ser previo a la posesión de dichos magistrados, de manera proporcionada y razonable respecto al volumen que maneja un despacho de la Sala de Casación Laboral. En todo caso, la evaluación no podía estar a cargo de esta Sala sino del órgano competente para hacer control de rendimiento en las altas cortes y de ninguna manera implicar una valoración cualitativa por parte de los demás magistrados.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** manifestó su salvamento parcial de voto. Si bien compartió la decisión de declarar exequible el proyecto de ley estatutaria por carecer de vicios de procedimiento en su formación, consideró que en el análisis material del mismo debió declararse la inconstitucionalidad de varios apartes del inciso primero del artículo 2º y de todo el inciso primero del artículo 3º del proyecto de ley estatutaria.

En primer lugar, estimó que ha debido realizarse un estudio integral -no segmentado- de la medida de descongestión que consagra el proyecto de ley estatutaria y de las implicaciones de impacto desproporcionado que genera en la administración de justicia. Esto con el fin de centrarse en examinar los parámetros con los cuales se crean los cargos de Magistrados de descongestión de una Alta Corte, por cuanto se establecen condiciones que en su conjunto afectan el pilar constitucional de autonomía e independencia judicial que consagra el artículo 228 de la Constitución Política. En ese sentido, advirtió que fijar lineamientos como **(i)** limitar el ejercicio de una *función jurisdiccional* porque los magistrados en descongestión tienen como único fin tramitar y decidir los recursos extraordinarios que determine la Sala de Casación Laboral Permanente de la Corte Suprema de Justicia, sin que sea posible su intervención en asuntos que son propios a la naturaleza del cargo de Magistrado como son resolver recursos de revisión, conocer de las apelaciones en procesos laborales especiales y definir los conflictos de competencia, así como la *eliminación expresa de participar en funciones administrativas y de gobierno propias de una Alta Corte*, derivado del hecho que los Magistrados en

descongestión no hacen parte de la Sala Plena y ni ejercen funciones administrativas, afectan el diseño constitucional que consagra el artículo 234 Superior; y, **(ii)** la imposibilidad de tramitar acciones de tutela quebranta la competencia general que el constituyente otorgó en el artículo 86 Superior para que todos los jueces de la República, sin distinción alguna, las conozcan y resuelvan.

En criterio del magistrado disidente, tales lineamientos terminaron creando una categoría inferior de magistrados con funciones diferentes y restricciones, más aún cuando el proyecto de ley estatutaria los subordinaba al control de rendimiento y gestión por parte de los Magistrados Permanentes de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, asunto que como lo reconoció la mayoría de esta Corporación -tema que compartí-, desconoce el artículo 255 de la Constitución y por ello fue declarado inexecutable.

En segundo lugar, el magistrado **Vargas Silva** estimó que la sentencia aborda apenas tangencialmente la grave problemática de la fórmula de financiación de la medida de descongestión que plantea el inciso 1° del artículo 3° del proyecto de ley estatutaria. Al respecto, adujo que dicho inciso es inconstitucional porque representa una medida regresiva de derechos que impone suprimir o modificar otras dependencias de la rama judicial para generar recursos que permitan dar viabilidad financiera a la implementación y funcionamiento de los 12 cargos de magistrados en descongestión. De esta forma, el "ahorro" surge de eliminar dependencias y cargos del poder judicial, cuando es conocido el atraso y el represamiento de procesos que existe en los juzgados y tribunales, situación que termina afectando el acceso a la administración de justicia pronta y eficaz en la primera y segunda instancia cercana al ciudadano (art. 229 de la CP). Además de ello, consideró que la fórmula de financiación planteada con el mismo cupo de recursos que tiene la Rama Judicial, constituye un mecanismo de autofinanciación de la medida de descongestión y avala el hecho de que el Gobierno no incorpore en el presupuesto nacional los recursos adicionales y suficientes para garantizar el fortalecimiento y ágil funcionamiento del servicio de justicia.

Con base en los anteriores argumentos, el Magistrado Vargas Silva concluyó que la visión global de la medida de descongestión que en apariencia presenta como fin loable garantizar una pronta y eficaz administración de justicia en materia de casación laboral, en realidad corresponde a una medida regresiva de derechos que la sentencia debió abordar a partir de los juicios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en cuanto al criterio de necesidad, advirtió que el fin que se pretende de descongestionar la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia dado el alto volumen de casos represados pendientes de fallo, se puede cumplir con medidas diferentes, igualmente eficaces y menos lesivas a los derechos, como sería diseñar un plan de descongestión que contando con los recursos adicionales, refuerce los despachos de los actuales magistrados permanentes con más empleados judiciales, o con otras medidas que garanticen la respuesta material efectiva mediante fallo de casación laboral.

En el mismo sentido, la magistrada **María Victoria Calle Correa** y el magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvaron su voto a la decisión de declarar executable el artículo 3° del proyecto de reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia, relativo a la creación de cargos y salas de descongestión laboral en la Corte Suprema de Justicia (Expediente PE-044) pues, en su criterio, el modo de financiamiento elegido por el legislador puede afectar el mismo derecho que se pretende proteger, desvirtuando la proporcionalidad de la medida y el principio de progresividad en materia de acceso a la administración de justicia.

Así, señalaron que comparten con la mayoría la conclusión sobre la validez de la medida de descongestión, pues existen evidencias sobre la existencia de un serio problema de cargas laborales acumuladas en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que, eventualmente, exceden su capacidad institucional actual y afectan el derecho a una justicia pronta y cumplida de todas las personas. Además, es evidente que la medida, por su propia naturaleza, y tomando en consideración todas las limitaciones de funciones que impuso el Congreso a estos magistrados temporales, es adecuada para alcanzar el fin. Estos deben dedicarse, en principio, a resolver casaciones que no supongan variación de jurisprudencia, sin tener a cargo las demás funciones de los magistrados permanentes.

Sin embargo, el artículo 3º del proyecto analizado debió ser declarado inexecutable puesto que, al prever que el funcionamiento de las nuevas salas de descongestión se efectúe con el dinero que se logre ahorrar de la supresión de otros cargos de la Rama Judicial se generó una seria amenaza al derecho que se pretendía fortalecer.

En ese contexto, señalaron que es un hecho conocido que la congestión laboral afecta especialmente a los órganos de base de la Rama Judicial, y que el derecho a la administración de justicia se satisface principalmente en esos niveles. Las altas cortes, al menos teóricamente, tienen la función especial de unificar jurisprudencia, pero no todo ciudadano puede acceder a sus decisiones. Por lo tanto, la medida propone fortalecer la cúspide del sistema jerárquico, pero parte de la base de que un sistema que lo que requiere es más jueces y funcionarios para atender la demanda de justicia, debe atenderla logrando ahorros de su propio presupuesto. Obviamente, esta decisión frustra el fin razonable perseguido por la descongestión y el objetivo de permitir un crecimiento progresivo del derecho a acceder a una administración de justicia ágil y eficiente.

Para los magistrados Calle Correa y Rojas Ríos, las decisiones de creación o supresión de cargos no deben estar guiadas por intereses estratégicos sino por las necesidades del servicio, así que condicionar la creación de unos cargos de la Rama a la supresión de otros, es una resolución que descansa exclusivamente en una racionalidad de conveniencia en una materia que debería guiarse por una motivación de principios.

Adicionalmente, el Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó parcialmente el voto, en cuanto considera que excluir a los magistrados de descongestión de la función de conocer de acciones de tutela sacrifica valores superiores insuperables y desconoce abiertamente una de las garantías constitucionales de la que goza toda persona para solicitar la protección judicial de sus derechos fundamentales. Señaló que si bien puede existir una justificación acorde con las finalidades perseguidas con las medidas de descongestión adoptadas por el proyecto de ley estatutaria para la Sala Laboral de la Corte Suprema, en la exclusión de asuntos administrativos y judiciales distintos de la casación, de los que conocen los magistrados permanentes, no encuentra un sustento para recortar en este caso, una garantía fundamental. Por consiguiente, estimó que el inciso primero del artículo 2º del proyecto de ley examinado era constitucional, excepto en la expresión que excluye a los magistrados de descongestión del conocimiento de acciones de tutela.

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** anunciaron aclaraciones de voto relativas a los fundamentos de las decisiones adoptadas en relación con los incisos primero y tercero del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria examinado, así como, respecto de la declaración de exequibilidad del artículo 3º del proyecto.

EL ESTABLECIMIENTO DE UNA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL ENCAMINADA A SUFRAGAR EL COSTO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CABE DENTRO DEL AMPLIO MARGEN DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA QUE LE CORRESPONDE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA CREAR, MODIFICAR O SUPRIMIR IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES Y NO VULNERA LA AUTONOMÍA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS

II. EXPEDIENTE D-10911 - SENTENCIA C-153/16 (Marzo 31)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 2015
(Junio 9)

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

ARTÍCULO 191. ALUMBRADO PÚBLICO. Es un servicio público esencial, regido por los artículos 56 y 365 de la Constitución Política. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, reglamentará su prestación para que se asegure por parte de autoridades municipales y distritales lo siguiente:

1. El mejoramiento de la calidad de vida y de seguridad de los habitantes en el nivel nacional y territorial.
2. El financiamiento del servicio de alumbrado público dentro del marco de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. En ningún caso podrá cobrarse por este servicio sin que se haya realizado la prestación del mismo en su área de influencia.
3. Una prestación eficiente y continua del servicio de alumbrado público.
4. Se amplíe la cobertura en la prestación del servicio de alumbrado público.

La prestación del servicio de alumbrado público, inherente al servicio público de energía eléctrica, se regirá por los siguientes principios:

- a) El principio de cobertura buscará garantizar una cobertura plena de todas las áreas urbanas de los municipios y distritos, y en centros poblados de las zonas rurales donde técnica y financieramente resulte viable su prestación, en concordancia con la planificación local y con los demás principios enunciados en el presente artículo.
- b) En virtud del principio de calidad el servicio prestado debe cumplir con los requisitos técnicos que se establezcan para él.
- c) Para efectos del presente artículo, el principio de eficiencia energética se define como la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada, en cualquier proceso de la cadena energética que busca ser maximizada a través de buenas prácticas de reconversión tecnológica.
- d) El principio de eficiencia económica implica, entre otros aspectos, la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se busque la garantía de la prestación del servicio de alumbrado público al menor costo económico y bajo criterios técnicos de calidad.
- e) En virtud del principio de homogeneidad se buscará que la metodología para determinar los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio de alumbrado público tengan una misma estructura para todos los municipios y distritos del país, y que los costos resultantes respondan a la realidad de cada municipio o distrito.
- f) En virtud del principio de suficiencia financiera se promoverá que los prestadores del servicio de alumbrado público tengan una recuperación eficiente de los costos y gastos de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio y obtener una rentabilidad razonable.

Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una contribución especial **con destinación específica para la financiación de este servicio**. Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue.

Serán sujetos pasivos de la contribución del servicio de alumbrado público quienes realicen consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica o como auto generadores y, en los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios de equidad y progresividad.

El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue determinará la metodología que contenga los criterios técnicos a considerar por parte de los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, para lo cual deberá tener en cuenta los principios definidos en este artículo.

Cuando el sujeto pasivo sea el usuario de energía eléctrica, para la liquidación de la contribución se deberá considerar el volumen de energía consumida. Cuando el sujeto pasivo sea el propietario de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial, para la fijación de la contribución se deberá considerar los elementos del avalúo catastral del respectivo predio, teniendo en cuenta el área de influencia del servicio de alumbrado público. El valor de la contribución en ningún caso sobrepasará el valor máximo que se determine de conformidad con los criterios de distribución contenidos en la metodología mencionada.

Los alcaldes municipales o distritales definirán los procedimientos de recaudo, y este podrá realizarse, entre otros, a través de la facturación propia del municipio o distrito, o de las empresas de servicios públicos domiciliarios de su jurisdicción. En este caso, la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta.

A partir de la vigencia de la presente ley, el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público deberá realizarse a través de contratos soportados en los mecanismos de cubrimiento que para el efecto determine el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue dentro de los seis meses siguientes. En todo caso, el pago por el suministro de la energía, la facturación y el recaudo se podrán realizar mediante apropiación sin situación de fondos por parte de la entidad respectiva y a favor del comercializador de energía eléctrica.

Las personas prestadoras del servicio de alumbrado público serán sujetos del control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aspectos relacionados con la calidad y prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos técnicos expedidos para regular el servicio de alumbrado público.

PARÁGRAFO 1o. Sustitúyase el impuesto de alumbrado público, y en particular, el literal d) del artículo 1o. de la Ley 97 del 1913, en lo que se refiera a dicho impuesto y demás leyes que lo complementan.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos suscritos mantendrán su vigencia, pero las prórrogas o adiciones que se pacten con posterioridad a la vigencia de la presente ley se regirán por lo previsto en esta ley; **en todo caso, el recaudo**

de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley. Los contratos que se celebren durante el período al que se refiere el párrafo transitorio y en todo caso antes de la reglamentación de este artículo, se regirán por las normas vigentes antes de la expedición de esta ley.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La sustitución de que trata el párrafo 1o del presente artículo se aplicará respecto de las entidades territoriales que hayan expedido acuerdos adoptando el tributo de alumbrado público autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. **Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este párrafo transitorio.**

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios o distritos podrán optar por no cobrar por la prestación del servicio de alumbrado público.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones: "*Con destinación específica para la financiación de este servicio*" y "*en todo caso, el recaudo de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley*", contenidas en el inciso segundo del literal f, numeral 4, y en el párrafo 2º del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'".

Segundo.- INHIBIRSE, por ineptitud formal de la demanda, respecto del cargo formulado contra la expresión "*Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este párrafo transitorio*", contenida en el párrafo transitorio del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'".

3. Síntesis de los fundamentos

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en esta oportunidad, consistió en definir si el Congreso al fijar en el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, la destinación específica de la contribución especial prevista para cubrir los costos generados con la prestación del servicio de alumbrado público, vulnera el derecho de las entidades territoriales a administrar los recursos y de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 287.3 C. Po.), así como el principio de autonomía territorial (arts. 1, 121, 150.12, 287, 300.4, 313.4 y 338 C.Po.). En relación con el cargo de violación de la igualdad para equiparar el alumbrado público con la semaforización, la corporación encontró que carecía de claridad y certeza, razones por las cuales, se inhibió de emitir un decisión de fondo sobre el mismo.

La Corte reiteró que el ámbito de configuración del legislador en materia tributaria es amplio, aunque no ilimitado y que algunos de sus límites están dados precisamente, por el principio de autonomía territorial consagrado en la Carta Política. Sin embargo, observó que cuando se trata de la creación de tasas y contribuciones del nivel territorial, el elemento de destinación específica de los recursos recaudados no lleva consigo *per se* la inconstitucionalidad de la norma, ya que es consustancial a la naturaleza del tributo elegida por el legislador. Advirtió que si se admitiera lo contrario, en el sentido expuesto en la demanda, se restringiría la facultad legislativa al hacerle imposible al Congreso la creación de una tasa o una contribución sin infracción de un principio de autonomía territorial.

En el presente caso, la contribución especial creada por el artículo 191 de la Ley del Plan 2014-2018, financia la prestación del servicio público esencial de alumbrado público a cargo de los municipios y distritos, establecido originalmente en la Ley 97 de 1913 para Bogotá y posteriormente en la Ley 84 de 1915, para los demás municipios. El citado artículo 191 regula

el servicio de alumbrado, al fijar unas condiciones mínimas para su prestación y unos principios rectores. Entre estas condiciones, está la de la sostenibilidad fiscal, para lo cual la autoridad prestadora puede cobrar por este servicio en su área de influencia, siempre y cuando efectivamente lo haya prestado. Dado que es necesario recuperar los costos y gastos de prestación de servicio, la norma acusada prevé que el municipio o distrito puede recuperarlos a través de una contribución especial destinada específicamente a ese propósito.

Para la Corte, el solo hecho de que el legislador haya tomado la opción para financiar el servicio de alumbrado público, de crear una contribución especial para el nivel territorial, no implica automáticamente el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que con ello simplemente está escogiendo, en ejercicio de su potestad de configuración, uno de los tipos de tributo –impuestos, tasas y contribuciones- previstos en la Constitución (arts. 150.12 y 338 C.Po.). Uno de los rasgos característicos de las contribuciones especiales, es que tienen como propósito, recuperar los costos de los servicios que presten o la participación en los beneficios que proporcionen a los obligados a pagar la contribución. Es decir, que por principio, tienen una destinación especial, son una renta que se establece y recauda para cumplir una finalidad específica, que las identifica y caracteriza, que representa un elemento de su esencia. Si el legislador no pudiera optar por esta modalidad de financiación cuando se trata de servicios a cargo de los entes territoriales, conduciría a que solo podría establecer impuestos, lo que reduciría injustificadamente los mecanismos para obtener recursos al alcance de los municipios. A juicio de la Corte, el principio de autonomía territorial no debe entenderse como contrapuesto a la facultad de configuración legislativa sino en concordancia con esta, que en el caso concreto, busca asegurar los recursos para asegurar la prestación eficiente del servicio de alumbrado público. Además, recordó que la soberanía tributaria es, en tiempo de paz, un atributo concurrente del legislador, ya que como lo dispone el artículo 287 de la Constitución, el derecho de las entidades territoriales para *"administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones"* es una atribución que se ha de ejercer *"dentro de los límites que imponen la Constitución y la ley"*. En todo caso, los municipios y distritos conservan autonomía para optar por otros mecanismos de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, como quiera que tienen discrecionalidad de adoptar o no la contribución, respetando la destinación de origen legal.

Por consiguiente, la Corte declaró exequibles, por el cargo analizado, las expresiones demandadas del artículo 191 de la Ley 1553 de 2013, excepto el aparte del parágrafo transitorio, respecto del cual se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud formal de la demanda.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Gloria Stella Ortiz Delgado**, así como los magistrados **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** y **Alberto Rojas Ríos** salvaron el voto.

Los magistrados **Calle Correa** y **Rojas Ríos** si bien reconocen la amplia libertad de configuración del legislador en esta materia, consideran que esta tiene límites que están dados por la autonomía territorial. Teniendo en cuenta que el alumbrado público da lugar a rentas endógenas propias de las entidades territoriales, es evidente que la medida cuestionada, al darle una destinación específica a estos recursos supone una interferencia en la autonomía de las entidades territoriales (CP art 287). Por ello, esta decisión legislativa debió sujetarse a un juicio de razonabilidad. Por lo cual, conforme a la jurisprudencia, debía haber una autorización constitucional expresa, o la necesidad de proteger el patrimonio de la Nación, la estabilidad constitucional o macroeconómica, o constatarse que la medida trascendía el ámbito simplemente local o regional. Además, sujetarse la institución a un test de proporcionalidad en sentido estricto. Sin embargo, en su concepto, la Corte pasó por alto este juicio. Como consecuencia, tomó una decisión de exequibilidad, en un caso en el que no estaban dadas las condiciones para ello, toda vez que la norma enjuiciada no cumplía los parámetros constitucionales para admitir una interferencia legislativa en el destino de rentas endógenas, en especial no superaría el análisis de necesidad de la decisión.

Adicionalmente, la magistrada **Ortiz Delgado** señaló que la Corte abandonó una línea jurisprudencial consolidada y sostenida, que estableció unos criterios para resolver la tensión que se presenta entre el principio unitario y los derechos que integran la autonomía de los

entes territoriales en la administración de sus recursos propios y en el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Observó que nada puede ser más invasivo de la autonomía territorial, que la modificación de la naturaleza de una renta endógena de los municipios que constituía un impuesto municipal, por la de una contribución especial, con lo cual redujo al máximo las facultades de administración del tributo de alumbrado público, ya que cualquier excedente que se derive después de pagar los costos que genera la prestación de ese servicio, no podrá ser utilizado por el municipio para otras finalidades distintas a las establecidas en la ley, que corresponden a la órbita de discrecionalidad de las entidades territoriales. Basta entonces, acudir al expediente de modificar la naturaleza del tributo, para reducir el ámbito de autonomía de que gozan los entes territoriales al disponer de una renta de carácter endógeno que era de su propiedad, en contravía de los derechos que se consagran en los artículos 287 y 338 de la Constitución. Además, consideró que la demanda cumplía los requisitos mínimos para que la Corte se hubiera pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad del aparte acusado del párrafo transitorio del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015.

En el mismo sentido, el magistrado **Pretel Chaljub** se apartó de la decisión de exequibilidad de la norma legal que establece una destinación específica para el antiguo impuesto al alumbrado público. En su concepto, la Corte desconoció los precedentes consolidados respecto al núcleo esencial de la autonomía territorial que la jurisprudencia ha protegido en favor de la potestad tributaria de los entes locales. En particular, indicó que el impuesto de alumbrado público es una renta propia de los municipios de naturaleza endógena y por lo mismo, el ámbito de regulación del legislador se reduce al máximo. Observó cómo, en sus orígenes y a pesar de ser una norma preconstitucional, la Ley 97 de 1913 que creó entre otros, el impuesto de alumbrado público se limitó a autorizar al Concejo de Bogotá para establecer este tributo cuyos elementos le competía determinar a ese órgano. Otro tanto hizo la Ley 84 de 1915, cuando extendió esta autorización a los demás municipios. Al convertirlo en una contribución con destinación específica, los municipios perdieron la autonomía para disponer libremente de estos recursos, lo que viola los artículos 287 y 338 de la Carta Política.

De igual manera, los magistrados **Pretel Chaljub** y **Rojas Ríos** consideraron que la demanda era apta para proferir una sentencia de fondo sobre todos los cargos formulados contra apartes del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 y por tanto, no había lugar a la inhibición parcial respecto del párrafo transitorio.

Los magistrados **Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta