

## Sentencia C-161/22

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO INCLUIDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vulnera el principio de unidad de materia/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de conexidad directa

(...) considera la Sala que no se encuentran debidamente explicadas en la parte general del PND ni en su trámite legislativo, las razones por las cuales se justificaba en el presente caso desplazar al Congreso en ejercicio de su atribución ordinaria prevista en el artículo 150.12 de la Constitución, a través del ejercicio de la facultad prevista en el numeral 3 del mismo artículo superior, siendo esta última caracterizada por el trámite y aprobación de un instrumento con vocación temporal, pero además en cuyo trámite -según lo ha reconocido de forma reiterada la jurisprudencia-, se ve reducido el principio democrático. Este último, siendo esencial para el ejercicio de todas las atribuciones constitucionales del Congreso, cobra una especial relevancia -como también lo ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia- cuando se trata de disposiciones tributarias. En consecuencia, no fue posible evidenciar en el presente caso cómo la imposición de una carga tributaria a los usuarios del arbitraje guarda una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del PND, en tanto no se aludió en el documento de bases ni en el curso del trámite legislativo a la necesidad de fortalecer el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia a través de la contribución especial en mención.

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO INCLUIDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Desconoce principios de legalidad y certeza tributaria

Consideró la Corte que se vulneró lo dispuesto en el artículo 338 superior, dado que el inciso segundo del mencionado artículo únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran las entidades que prestan un servicio público inherente al Estado o la participación en los beneficios que se les proporcionen, y no para el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas, lo cual es inobservado por la disposición demandada, dado que los recursos se destinarán de manera específica a la financiación del

sector justicia y de la Rama Judicial.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-  
Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

COSA JUZGADA MATERIAL-No configuración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Jurisprudencia  
constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE  
MATERIA-Metodología

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-  
Reglas jurisprudenciales

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Criterio de temporalidad

(...) en relación con el carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo, es posible afirmar que la modificación de la legislación previa, con carácter permanente, no es per se inconstitucional, siempre y cuando pueda comprobarse un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Se vulnera  
al despojar al Congreso de la República de su función natural, ordinaria y permanente

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-  
Excepciones a la prohibición de modificar nomas de carácter permanente o que impliquen  
reformas estructurales

(...) la exigencia de unidad de materia ante las leyes que aprueban el plan nacional de desarrollo, en principio, prohíbe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, a menos que la

modificación de leyes ordinarias de carácter permanente tengan un fin planificador y de impulso a la ejecución cuatrienal del plan; pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Competencia del legislador

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Reglas

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Se deriva del principio de legalidad tributaria

LAUDOS ARBITRALES-Contribución especial de contenido económico

(...) el tributo previsto en la disposición demandada, en efecto pretendía ser una contribución especial, y no una tasa, por cuanto, (i) la carga tributaria se impone sobre la base del pago de condenas de laudos arbitrales nacionales, a personas naturales o jurídicas o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a 73 SMLMV, derivados de laudos arbitrales que reconocen pretensiones de contenido económico, los cuales, en efecto, serán atribuibles a una persona; (ii) los beneficios que se derivan no tienen un carácter divisible ni individualizable para los sujetos pasivos, ya que los recursos se destinarán al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, cuya administración en la actualidad le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura; y (iii) la obligación tributaria se genera a partir del pago de condenas en laudos arbitrales, a favor de personas naturales o jurídicas o patrimonio autónomo, por lo que, el pago resulta forzoso para el contribuyente cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo, y no por la prestación de un servicio público. Asimismo, no podría clasificarse como impuesto, en la medida en que, la disposición demandada tiene una destinación específica, la cual se enmarca, como señalamos, en una contribución especial, y no es dado afirmar, de acuerdo con lo previsto en el art. 359 del Texto Superior, que la financiación de la Rama Judicial se enmarque dentro del concepto de inversión social.

CONTRIBUCION-Término específico diferente de los impuestos y tasas/CONTRIBUCIONES-  
Características

CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Elementos

Referencia: Expediente D-14189

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.

Demandante: María Vanessa Ardila Ortiz y otros.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente:

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, los señores María Vanessa Ardila Ortiz, Andrés Segura Segura, Diana Lorena Mateus Londoño, Andrea Paola Carvajal Santiago, Laura Stephany León Hernández, Jessica Andrea Vargas Ferrucho, Nerly Rocío Pinzón Flórez, Juan David Arciniegas Parra, John Edward Pachón Henríquez, Carlos Eduardo Pareja Visbal y Álvaro Giovanni Gutiérrez Godoy, demandaron la inconstitucionalidad del artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.

1. Mediante auto del 07 de abril de 2021 el magistrado sustanciador inadmitió la demanda. Como fundamento de ello, indicó en primer lugar que los demandantes debían acreditar su

calidad de ciudadanos según lo previsto en el artículo 40.6 de la Constitución. Por su parte, en la aptitud de los cargos encontró falta de certeza y suficiencia en acusaciones relativas a la equidad tributaria, así como falta de pertinencia y suficiencia en acusaciones relacionadas con regresividad en el sistema tributario y la implementación práctica de la legislación. Por ello, dispuso la subsanación del escrito de demanda en el término de tres días.

1. Una vez presentado el escrito de subsanación, el magistrado sustanciador dispuso la admisión parcial de la demanda mediante auto del 28 de abril de 2021. En consecuencia, ordenó (i) correr traslado a la procuradora general de la Nación; (ii) fijar en lista del proceso; (iii) comunicarlo al presidente del Congreso, al presidente de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que de considerarlo pertinente, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Finalmente (iv) se invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país<sup>1</sup>.

1. Asimismo, se decretaron pruebas con el fin de establecer la unidad de materia de la disposición demandada con los objetivos y metas previstos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, “PND”).

## A. NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcribe el texto normativo demandado:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

D.O. 50.964, mayo 25 de 2019

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 130. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del sector Justicia y de la Rama Judicial.

Serán sujetos activos de la contribución especial, el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo.

La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%). En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La entidad pagadora, ya sea persona natural o entidad pública o privada, en el momento en que efectúe pagos totales o parciales de las cuantías ordenadas en el laudo arbitral, deberá retener en la fuente la totalidad de la contribución especial causada con el respectivo pago. La retención practicada deberá ser incluida y pagada en la respectiva declaración mensual de retenciones en la fuente del agente retenedor, de acuerdo con las normas que regulan la retención en la fuente contenidas en el Estatuto Tributario. En el evento de que el pagador no tenga la calidad de agente retenedor, el perceptor del pago deberá autorretener el monto de la contribución especial causada de acuerdo con las disposiciones establecidas sobre el particular en el Estatuto Tributario.

Esta contribución no aplica para laudos arbitrales internacionales.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional deberá girar en la primera quincena de cada semestre al

Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, el monto recaudado por concepto de la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico”.

## A. LA DEMANDA

1. Los demandantes argumentaron que el artículo acusado vulnera las siguientes disposiciones constitucionales: (i) el principio de reparación integral contenido en los artículos 2 y 229 de la Constitución; así como “la prohibición de fines confiscatorios” prevista en el artículo 58 *ibid.*; (ii) desconocimiento del principio de eficiencia fiscal, por imponer doble tributación en detrimento del artículo 363 superior; (iii) acceso a la administración de justicia, en los términos previstos en los artículos 116 y 229 de la Constitución; (iv) desconocimiento de la finalidad establecida para las contribuciones especiales en el artículo 338; y (v) desconocimiento del principio de unidad de materia, contenido en el artículo 158 del Texto Superior.

1. En términos generales, los demandantes (i) cuestionaron la imposición de cargas tributarias sobre las condenas que buscan resarcir un perjuicio, en tanto que la reparación integral no podrá darse si la condena no es percibida en su totalidad por el beneficiario; (ii) cuestionaron el carácter confiscatorio que tiene la contribución impuesta y su abierta contraposición con el artículo 58 de la Constitución; (iii) consideraron que la obligación de declarar renta y pagar una contribución especial sobre un mismo ingreso genera una doble tributación, en contradicción con el principio de eficiencia tributaria previsto en el artículo 363 de la Constitución; (iv) estimaron que la creación de un tributo adicional desincentiva el acceso a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y constituye una barrera de acceso al arbitraje; y (v) estimaron que el documento de bases del PND no justifica de ninguna manera la necesidad de introducir una norma tributaria en una Ley de vocación transitoria.

1. En concreto, formularon los siguientes cargos:

Cargo

Argumentos de los demandantes

1.

Artículos 2 y 229 CP, en relación con el principio de reparación integral.

Efecto confiscatorio de la contribución, artículo 58 de la Constitución.

Cuando una persona acude a la administración de justicia ordinaria o arbitral y encamina sus pretensiones al orden económico, busca un resarcimiento de los derechos que le han sido menoscabados. Luego, la justicia se logra cuando aquel que ha sufrido un perjuicio alcanza la restauración al estado de cosas en que se encontraba antes de sufrir el daño; esto es, la reparación integral. En tal sentido, la contribución no permite que la reparación se logre en su totalidad, puesto que sobre el monto recibido se genera la obligación de tributar.

Por su parte, el artículo 58 de la Constitución establece el derecho a la propiedad privada. Si bien la propiedad cuenta con una función social, no quiere ello decir que pueda vulnerarse por medio de tributos con carácter confiscatorio. En este sentido, la norma demandada desconoce el deber estatal de preservar un orden justo, el deber de proteger los derechos y bienes de las personas, y se transgrede la prohibición implícita de los tributos confiscatorios.

2.

Artículo 363 de la CP, por desconocimiento del principio de eficiencia al incurrir en doble tributación.

La norma acusada hace que se encuentre gravado dos veces un mismo hecho. Esto es así porque el sujeto pasivo del tributo deberá declarar renta y pagar una contribución especial sobre el mismo ingreso, generándose un sobrecosto social para el contribuyente.

En los términos de la jurisprudencia constitucional, el principio de eficiencia “se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo).<sup>2</sup> En una línea similar, ha sostenido la Corte que “[e]l principio de eficiencia tributaria se define a partir de la relación costo-beneficio. Esta relación tiene dos aspectos a considerar: el económico (...) y el social, en tanto la eficiencia alude al mecanismo conforme al cual la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal”<sup>3</sup>.

Por su parte, la doble tributación ha sido explicada en estos términos: “[e]l fenómeno de doble tributación o doble imposición se presenta cuando el mismo hecho se integra en la previsión de dos normas distintas de derecho tributario. En consecuencia, tiene lugar un concurso de normas de derecho tributario siendo un mismo hecho generador, dando origen a la constitución de más de una obligación de tributar. En consecuencia se precisa que concurren dos elementos: (i) identidad del hecho, en que concurren cuatro aspectos: (a) material, (b) subjetivo, (c) espacial, y (d) temporal; esto es, el objeto regulado sea el mismo; exista una identidad de sujeto; se trate de un mismo período tributario y se esté ante el mismo gravamen; y (ii) pluralidad de normas concurrentes que deben pertenecer a ordenamientos tributarios distintos, lo cual da origen a una colisión de sistemas fiscales que corresponden a dos o más estados”<sup>4</sup>.

Si bien la noción de la doble tributación nace en el marco del derecho internacional, ello no obsta para que la misma recaiga sobre normas de una misma jurisdicción. De esta manera, debe admitirse que la disposición demandada genera una doble tributación sobre la misma situación de hecho.

Para concretar, debe tenerse en cuenta que el hecho generador del impuesto sobre la renta son los ingresos percibidos por las personas, dentro de los cuales debe incluirse el pago de una condena a favor en el año gravable anterior. Por su parte, la contribución especial prevista en la norma acusada tiene el mismo hecho generador. Esto genera un costo social excesivo para el contribuyente que dificulta el cumplimiento de su deber fiscal.

3.

Artículo 229 de la CP, en concordancia con el artículo 116 de la CP.

La contribución prevista en la disposición demandada constituye una barrera para el acceso a la administración de justicia, en tanto que obliga al usuario del arbitraje a evitar acudir a esta vía jurisdiccional. Aunado a ello, si bien los usuarios podrán determinar si acuden o no al arbitraje teniendo en cuenta esta contribución, lo cierto es que una multiplicidad de negocios jurídicos ya contemplaba la cláusula compromisoria antes de que entrara en vigencia la legislación. Asimismo, es posible que algunos beneficiarios de la condena no se encuentren en posibilidad de asumir un tributo imprevisto, en tanto que ya deben pagar por el acceso al servicio de arbitraje.

A lo anterior debe agregarse que por ser relaciones bilaterales, no siempre será sencillo que las partes acuerden anular la cláusula compromisoria. Finalmente se enfatiza en que la imposición de este tipo de gravámenes desincentiva el acceso a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

4.

Artículo 338 de la CP, en relación con la atipicidad de la contribución demandada.

El artículo demandado crea una contribución que no se ajusta a ninguna de las tipologías previstas en el artículo 338 de la Constitución.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que las contribuciones especiales se relacionan con el beneficio que percibe el contribuyente por el actuar de una entidad pública; sin embargo, la contribución especial por condenas de arbitraje no se genera en virtud de un beneficio otorgado por el Estado, sino por la condena económica impuesta en un laudo proferido por particulares.

Por su parte, el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto define la contribución parafiscal como “gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector”. En tal sentido, la contribución especial tampoco podría clasificarse como una contribución parafiscal, en la medida en que beneficia a la Rama Judicial y no al arbitraje.

Así las cosas, la contribución especial del artículo 130 del Plan Nacional de Desarrollo ni es una contribución especial ni es una contribución parafiscal. Sin embargo, tampoco es una tasa porque carece de naturaleza retributiva y tampoco es un impuesto.

Finalmente, cabe advertir que si bien el arbitraje acude a la jurisdicción ordinaria para los trámites del recurso de anulación o la designación de árbitros por parte del juez civil, la modernización de la Rama Judicial no tiene como destinatarios a los usuarios del arbitraje.

5.

Artículo 158 de la CP, en relación con el principio de unidad de materia.

Según lo previsto en el artículo 158 superior, todas las disposiciones de una ley deben guardar conexidad con la materia principal contenida en ella. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha advertido que si bien el PND tiene un contenido multitemático y heterogéneo, tal característica no puede ser utilizada para incorporar asuntos que no guardan relación entre sí, o para llenar vacíos o inconsistencias de leyes anteriores.

De esta manera, siguiendo los lineamientos que ha fijado la jurisprudencia constitucional, puede evidenciarse de forma clara que la disposición acusada es extraña, ajena y no guarda relación o conexidad alguna con las materias reguladas en el plan y menos con sus objetivos generales.

En este orden, se advierte que (i) la norma no cumple con el requisito de temporalidad de las disposiciones del Plan, pues tiene vocación de permanencia; (ii) el análisis de unidad de materia se torna más exigente cuando se trata de normas de carácter tributario, en la medida en que estas requieren de un amplio debate democrático<sup>5</sup>; y (iii) de una revisión integral del PND y sus subsecciones, no se advierte referencia o enunciación alguna -salvo la disposición acusada- sobre fortalecimiento del sector justicia a través de la creación de contribuciones especiales.

Ahondando en lo anterior, debe precisarse que (iv) no existe motivación sobre la efectividad inequívoca de la contribución especial para la efectividad del pacto de legalidad denominado “seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”; (v) tampoco guarda relación con el Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales del Plan, que alude al “imperio de la ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”.

En esta línea, no existe relación alguna entre la legalidad como pilar del PND y la consecución de dineros para el sector justicia. No se menciona en el documento de bases del

PND que se dispondrá la creación de una contribución especial de arbitraje para lograr los cometidos previstos en la Ley. Es decir, brilla por su ausencia cualquier argumentación que justifique imponer cargas tributarias en una ley de vocación transitoria. Consecuencia de ello se han invadido incorrectamente las competencias del Congreso.

#### A. REMISIÓN DE LAS PRUEBAS DECRETADAS

1. Mediante oficio de fecha 14 de mayo de 2021, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dieron respuesta a lo solicitado en el auto de pruebas, en el sentido de establecer cuáles son las metas, objetivos y estrategias del PND que se relacionan con la disposición demandada<sup>6</sup>.

1. En primer lugar, indicó el Gobierno que el artículo 130 hace parte de los mecanismos de ejecución del Plan. En particular, de la Sección Primera, encaminada a materializar el objetivo estructural denominado “Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”. En este contexto, señaló que el artículo 3º de la Ley incluye dentro del objeto del pacto estructural de Legalidad, el fortalecimiento de la Rama Judicial.

1. En este orden de ideas, señaló que la contribución prevista en la norma demandada tiene por objeto específico la financiación del sector justicia y de la Rama Judicial, motivo por el cual el gobierno Nacional debe girar al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia el monto recaudado por concepto de dicho tributo<sup>7</sup>. Asimismo, sostuvo que el artículo se relaciona con la armonización del Plan Decenal del Sistema de Justicia con los planes nacionales de desarrollo, según fue previsto en el mismo artículo 132 del PND<sup>8</sup>.

1. Así las cosas, sostuvo que el artículo bajo examen se relaciona con una de las líneas de acción previstas en el Pacto de Legalidad, denominada “imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”. Esta se refiere, en esencia, a las estrategias de digitalización e innovación como un medio a través del cual se logrará una mayor efectividad para la administración de justicia. En tal sentido, se incluyó un diagnóstico que da cuenta de las deficiencias físicas y tecnológicas que enfrenta el sector justicia. Además, en su objetivo 4 buscó optimizar la capacidad de respuesta del sector a través de una transformación sistémica<sup>9</sup>, y en el objetivo 6 fortalecer la capacidad técnica y operativa de las entidades que intervienen en los procesos de investigación y judicialización de las conductas penales. Junto con su respuesta, el Gobierno adjuntó el documento de bases del PND 2018 - 2022.

#### A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente 9 intervenciones<sup>10</sup>.

1. Solicitudes de inexecutable<sup>11</sup>. Para un interviniente, el tributo corresponde claramente a un impuesto en la medida en que el sujeto pasivo de la obligación no percibe algún beneficio por su contribución<sup>12</sup>. Sin embargo, consideró que el impuesto desconoce las reglas previstas en el artículo 359 de la Constitución<sup>13</sup>, en tanto crea un ingreso con destinación específica que no se dirige a inversión social. Por su parte, a juicio de otros intervinientes el tributo no puede calificarse dentro de alguna categoría específica, por cuanto (i) la justicia arbitral ejercida por privados no es un servicio que presta una entidad pública ni es una inversión estatal, por lo que no puede considerarse una contribución especial o una tasa; a la vez que (ii) no puede llamarse impuesto por tener una destinación específica.

1. Asimismo, se afirmó que la disposición es contradictoria cuando califica el tributo de contribución pero luego emplea la expresión impuesto, y se desconoce el principio esencial de la parafiscalidad según el cual los recursos que genera el tributo deben destinarse en beneficio de la misma población contribuyente. Esto se debe a que las inversiones se harán en la justicia estatal a la que el sujeto pasivo decidió renunciar.

1. Se sostuvo, además, que la disposición desconoce el principio de unidad de materia, en la medida en que (i) el artículo fue incluido sin explicación alguna en primer debate en las comisiones económicas conjuntas, y sólo hasta la ponencia para segundo debate se incluyó una sumarísima explicación sobre la inclusión de la contribución especial; lo cual (ii) se refuerza con el afán de reintroducir en el ordenamiento la contribución declarada inexecutable en la sentencia C-084 de 201914. Por otra parte, se afirmó que debido a su vocación de permanencia el Legislador debió incorporar el tributo en una Ley ordinaria.

1. Con relación al principio de reparación integral, se dijo que la Corte estableció en la sentencia C-169 de 2014 que la indemnización por el daño ocasionado a una persona y reconocido en una sentencia o laudo, no es un hecho de enriquecimiento gravable sino de restablecimiento y reparación de derechos, por lo que ciertamente se desconoce este principio.

1. Finalmente, se expuso que la contribución constituye una barrera de acceso a la administración de justicia al hacer la justicia arbitral aún más onerosa e ignorar que “la mitad de las demandas tramitadas por arbitraje son de menor cuantía y algunos casos se tramitan por el mecanismo de arbitraje social”.

1. Solicitudes de exequibilidad<sup>15</sup>. Afirieron los intervinientes que no se desconoce el principio de reparación integral en tanto la tarifa representa un porcentaje mínimo del total que se ordena pagar en el laudo. En todo caso, adujeron que los procesos arbitrales no se

ciñen a reparar perjuicios, y el Legislador goza de una amplia potestad de configuración para imponer tributos. De igual forma “no podría alegarse que el tributo tiene efectos confiscatorios, en la medida en que no se impone el traslado del monto total al Estado” ni “se afecta desproporcionadamente el patrimonio del contribuyente”.

1. En cuanto a la configuración de una doble tributación, se señaló que la contribución especial y el impuesto sobre la renta tienen una finalidad, naturaleza y estructura normativa diferentes, así como hechos generadores, bases gravables y tarifas que no son asimilables. Así las cosas, mientras la renta se basa en el patrimonio líquido del contribuyente dentro de un período gravable y su tarifa varía según diferentes supuestos previstos en el Estatuto Tributario, la contribución especial se basa concretamente en el monto reconocido en un laudo y tiene una tarifa fija del 2%. Asimismo, mientras que en la renta el sujeto activo es la Nación y el sujeto pasivo toda persona natural o jurídica con determinado monto de ingresos, en la contribución el sujeto activo es el Consejo Superior de la Judicatura y el sujeto pasivo toda persona que se beneficie con una condena igual o superior a los 73 salarios mínimos legales mensuales vigentes en el marco de los procesos arbitrales.

1. En todo caso, afirmaron que no se presenta una colisión de dos sistemas tributarios de diferentes países, por lo que no puede hablarse de doble tributación. Igualmente, el mandato de no hacer incurrir en mayores costos sociales al ciudadano, contenido en el principio de eficiencia, se refiere a los gastos que debe asumir el contribuyente en orden a realizar el pago de sus obligaciones, más no a gravar dos veces un mismo hecho.

1. Indicaron los intervinientes que la disposición no condiciona el acceso a la justicia arbitral, en la medida en que (i) lo buscado por el Legislador fue establecer un instrumento para lograr los objetivos previstos en una política gubernamental; (ii) no se cobijan todas las condenas proferidas por el arbitraje; (iii) antes que una barrera de acceso a la justicia, la destinación de los recursos fortalecerá la misma<sup>16</sup>; (iv) el derecho de acceso a la administración de justicia no puede predicarse de la misma manera frente a la justicia estatal

y la arbitral, pues difieren en aspectos fundamentales, y en todo caso siempre se contará con el acceso gratuito a la justicia del Estado; y (v) el fortalecimiento de la Rama Judicial no es una materia indiferente a la justicia arbitral, pues existen múltiples interacciones entre ambas.<sup>17</sup>

1. Por último, se dijo que (vi) el tributo no es atípico, en tanto esta cuestión ya fue resuelta por la Corte en la sentencia C-109 de 2020, y en todo caso el Legislador goza de amplia potestad de configuración en materia tributaria; y (vii) la contribución es conexa con Pacto de Legalidad, el cual busca optimizar la capacidad de gestión del sistema de justicia, para aumentar su eficacia a través de una transformación sistémica. En cuanto a su vigencia, se afirmó que el artículo 130 no modifica leyes ordinarias ni conlleva modificaciones estructurales del ordenamiento, y en todo caso puede ser modificada o derogada por el Congreso en cualquier momento. Igualmente, la Ley del PND tiene un carácter multitemático que admite diversas materias.

1. Síntesis de intervenciones durante el período de fijación en lista. Los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte, de manera oportuna, se resumen así:

Interviniente

Concepto

Solicitud

Ministerio de Justicia y del Derecho

Cargo primero (reparación integral y efectos confiscatorios).

\* Considera que no se desconoce el derecho a la reparación integral, en tanto la tarifa representa un porcentaje mínimo del monto total que se ordena pagar en el laudo. Asimismo, en la medida en que primero debe ingresar el pago al haber patrimonial del sujeto pasivo y

luego se causa la obligación de pagar el tributo, es en ese momento previo en que ya fue garantizado el derecho a la reparación integral. Reitera el amplio margen de configuración del Legislador en materia tributaria, mismo que también fue reconocido en la sentencia C-109 de 2020.

Señala que la disposición acusada no tiene efectos confiscatorios, pues no se impone el traslado total de la condena al Estado sino que se deja un beneficio al sujeto pasivo.

Cargo segundo (principio de eficiencia - doble tributación).

\* Señala que la disposición acusada no genera una doble tributación, pues el impuesto sobre la renta y la contribución especial sobre laudos económicos tienen finalidad, naturaleza y estructura normativa diferente, así como hechos generadores, bases gravables y tarifas que no son asimilables.

En este sentido, el impuesto sobre la renta tiene por hecho generador la percepción de un ingreso susceptible de generar un incremento neto en el patrimonio al momento de su percepción. Su base gravable surge a partir de la determinación de la renta líquida de los contribuyentes durante el período gravable, y su tarifa varía de acuerdo a los criterios establecidos en los artículos 241 y 314 del Estatuto Tributario.

Por su parte, la contribución para laudos tiene por hecho generador el reconocimiento y pago efectivo de una condena superior a los 73 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Su base gravable es el valor de lo ordenado en el laudo y la tarifa del 2%.

Cargo tercero (barrera de acceso a la administración de justicia).

\* La contribución impuesta es compatible con el carácter oneroso de la justicia arbitral. Lo que hizo el Legislador fue establecer un tributo instrumental para lograr los objetivos previstos en una política gubernamental. Asimismo, esto no tiene un efecto disuasorio para efectos de acudir a la justicia arbitral, en la medida en que la disposición no cobija todas las condenas proferidas por esa especialidad. No podría afirmarse que la contribución del 2% tenga la capacidad objetiva de condicionar la voluntad de las partes inmersas en una controversia de acudir al arbitraje.

Todo lo expuesto, aunado al amplio margen de configuración del Legislador en la materia, impiden afirmar que se haya impuesto una barrera para acceder a la administración de justicia. Al contrario, deben considerarse los múltiples beneficios que estos ingresos van a representar para la administración de justicia.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo)

\* Se remiten al análisis contenido en la sentencia C-109 de 2020, según el cual el tributo bajo análisis es una contribución.

Cargo quinto (unidad de materia)

\* Considera que el hecho de que la contribución demandada “tenga vocación de permanencia como un mecanismo instrumental para el fortalecimiento de la Rama Judicial (...)” no afecta su validez constitucional. La disposición busca garantizar la provisión permanente de recursos financieros requeridos para propósitos y objetivos nacionales de largo plazo. Reitera el contenido y objetivos del Pacto de Legalidad. En específico, aquel que busca optimizar la capacidad de gestión del sistema de justicia, para aumentar su eficacia a

través de una transformación sistémica.

En este orden, reitera las consideraciones de la sentencia C-109 de 2020, según las cuales este tributo contribuye a materializar las condiciones que aseguran la vigencia de un sistema de administración de justicia en tanto función pública y derecho fundamental. Además, el artículo 130 no modifica leyes ordinarias ni conlleva modificaciones estructurales del ordenamiento jurídico; su carácter es en principio temporal porque el Congreso de la República puede modificarla o derogarla en cualquier momento.

Exequibilidad

Ministerio del Interior

Cargo primero (reparación integral).

\* No puede afectarse la reparación integral del daño si se tiene en cuenta que la contribución sólo se causa cuando el pago ordenado en el laudo se efectúa, su tarifa es del 2% y en ningún caso podrá superar los 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cargo segundo (principio de eficiencia - doble tributación).

\* El impuesto sobre la renta y la contribución especial para laudos arbitrales son dos figuras diferentes que no se pueden asimilar.

Cargo tercero (barrera de acceso a la administración de justicia).

\* La disposición no tiene la capacidad objetiva de condicionar la voluntad de las partes para acudir a la justicia arbitral. Además, es un instrumento para el desarrollo de la política gubernamental de fortalecimiento de la Rama Judicial.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo).

\* La Corte ya precisó la naturaleza jurídica del tributo en la sentencia C-109 de 2020.

En todo caso, la Corte debería declararse inhibida para proferir un fallo de fondo, en la medida en que las acusaciones parten de interpretaciones subjetivas de los propios demandantes.

Exequibilidad

Consejo Superior de la Judicatura

Cargo primero (reparación integral).

\* El procedimiento arbitral no se ciñe exclusivamente a reparar perjuicios. Luego, encasillar el pago de la contribución especial como una afectación al principio de reparación integral desconoce la diversidad de materias que pueden ser sometidas al arbitraje como mecanismo alternativo de solución de controversias.

Cargo segundo (principio de eficiencia - doble tributación).

\* El impuesto sobre la renta y la contribución especial son tributos de distinta naturaleza. El sujeto activo es distinto, pues en el primero es la Nación y en el segundo es el Consejo Superior de la Judicatura. El sujeto pasivo del primero es toda persona natural o jurídica que perciba un determinado monto de ingresos, mientras que en el segundo son personas que se beneficien de una determinada condena en el marco de los procesos arbitrales. Finalmente la base gravable del primero es la renta líquida mientras que en el segundo es la suma reconocida en un laudo.

Cargo tercero (barrera de acceso a la administración de justicia).

\* La justicia arbitral y estatal difieren en aspectos fundamentales. Como el carácter oneroso, temporal y excepcional de la primera y el carácter gratuito, permanente y predominante de la segunda. En virtud de esto, el derecho de acceso a la administración de justicia no puede predicarse de la misma manera frente a ambos mecanismos. En la sentencia C-109 de 2020 la Corte consideró que la imposición del tributo no representa una barrera definitiva de acceso al arbitraje, y en todo caso siempre estará habilitada la posibilidad de acudir a la justicia estatal. Según la sentencia C-169 de 2014, la adquisición de recursos para el financiamiento de la justicia estatal es un fin constitucionalmente válido.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo).

\* En primer lugar, estima que esta cuestión ya fue abordada en la sentencia C-109 de 2020, y por ende se predica la cosa juzgada. En todo caso, los beneficiarios de la modernización en la administración de justicia son todas las personas sin distinción alguna. Además, la Corte ya reconoció la interacción que hay entre la justicia arbitral y la estatal<sup>18</sup>.

Cargo quinto (unidad de materia).

\* Se desvirtúa en la medida en que el Pacto de Legalidad previó dentro de sus componentes superar las barreras de acceso a la administración de justicia. Igualmente, el PND concibió varias disposiciones sobre contribuciones especiales que permitan al Estado lograr el cometido de sus fines constitucionales.

Exequibilidad

Federación Colombiana de Departamentos

Primer cargo (reparación integral).

\* Según las sentencias C-713 de 2008, C-368 de 2011 y C-169 de 2014, el principio de gratuidad en la justicia puede ser sometido a limitaciones dentro del amplio margen de configuración normativa del Legislador, máxime si se persigue un fin constitucionalmente legítimo como es el de propender por una verdadera agilización de los procesos judiciales en virtud de una inversión en el sector justicia.

No todos los laudos arbitrales giran en torno a una prestación de contenido indemnizatorio.

Segundo cargo (barrera de acceso a la administración de justicia).

\* Según la sentencia C-109 de 2020, el tributo contribuye a materializar las condiciones que aseguran la vigencia de un sistema de administración de justicia en tanto función pública.

Según la sentencia C-169 de 2014, la adquisición de mayores recursos para financiar las inversiones de la Rama Judicial, es constitucional en la medida en que se garantiza una mejor administración de justicia a la ciudadanía.

Contrario a lo sostenido por los demandantes, precisamente el pago del tributo hará que el Estado, al invertir en la Rama Judicial, pueda garantizar en mejores condiciones el acceso a la administración de justicia. La tarifa no es discriminatoria ni impide el acceso a la justicia de sus sujetos pasivos, en tanto que grava a un grupo de personas cuya capacidad contributiva viene dada por la condena que las beneficia.

En la sentencia C-109 de 2020, la Corte consideró que el fortalecimiento de la Rama Judicial no es una materia indiferente a la justicia arbitral. Existen múltiples interacciones entre la justicia estatal y el arbitraje.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo).

\* Contradice el cargo reiterando que, según las sentencias C-007 de 2002 y C-010 de 2018, el Legislador goza de la más amplia discrecionalidad en materia tributaria, lo cual le permite fijar la política fiscal mediante la creación, modificación, disminución, aumento o eliminación de los diferentes tributos.

Cargo quinto (unidad de materia).

\* Manifiesta su desacuerdo con el cargo, poniendo de presente que según fue mencionado en la sentencia C-394 de 2012, la ley del PND tiene un carácter multitemático y por ello “el principio de unidad de materia tiene un alcance diverso”. En este orden, considera que hay una conexidad directa e inmediata entre el artículo 130 del PND y el “Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”.

Exequibilidad

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Cargo primero (reparación integral).

\* Pone de presente que el Legislador, dentro de su amplio margen de configuración, puede imponer tributos siempre y cuando observe los criterios de equidad y capacidad contributiva. En este orden, “no puede afirmarse que por el hecho de fijar una contribución a cargo de la parte favorecida de un laudo arbitral, se afecte la reparación integral”.

\* Se trata de dos tributos de naturaleza distinta. Además, no necesariamente el ingreso estará sometido al impuesto a la renta, pues hay casos en que constituirá una ganancia ocasional, mientras que en otros casos “puede ser calificado como un ingreso no gravado, o incluso, ni siquiera constituir un ingreso tributario”.

Cargo tercero (barrera de acceso a la administración de justicia).

\* Según se explicó en la sentencia C-109 de 2020, la justicia arbitral es un mecanismo alternativo para impartir justicia, con algunos cargos que la diferencian de la justicia estatal en cuanto a su carácter voluntario, temporal, oneroso y excepcional. En esta medida, toda vez que se trata de una justicia voluntaria, la contribución demandada no impide el acceso a la administración de justicia.

Cargo cuarto (atipicidad de la contribución).

\* De conformidad con la sentencia C-465 de 1993, el impuesto es un ingreso tributario que se exige sin contar con el consentimiento previo del sujeto pasivo y sin consideración del beneficio inmediato que pueda derivar de la acción posterior del Estado. Por su parte, según se estableció en la sentencia C-278 de 2019, las contribuciones son una compensación que cabe a la persona por el beneficio directo que reporta de un servicio u obra que la entidad pública desarrolla.

Con estos conceptos claros, puede concluirse que el tributo bajo análisis corresponde a un impuesto, pues quien lo asume no recibe ningún tipo de beneficio. Tan es así, que la misma norma acusada emplea la expresión impuesto. Ahora bien, es cierto que el Legislador podría perfectamente configurar un impuesto en estos términos, sin embargo se genera una transgresión al artículo 359 superior, en tanto se crea un impuesto con destinación específica que no está destinado a inversión social.

Quinto cargo (unidad de materia).

\* La disposición es conexas con el Pacto de Legalidad.

## Inexequibilidad

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI

Cargo primero (reparación integral y efecto confiscatorio del tributo).

\* La Corte debe declararse inhibida, en la medida en que el cargo carece de certeza. No hay una relación argumental entre el alcance del principio de reparación integral y la forma en que es afectado por la contribución especial. La Corte Constitucional ha establecido que el mismo no tiene un carácter absoluto.<sup>19</sup> Para los demandantes, todas las condenas deberían versar sobre daño emergente, pues ignoran que el lucro cesante sí tendría la aptitud de acrecentar el patrimonio del sujeto pasivo.

Asimismo, se carece de toda elaboración argumental sobre el carácter confiscatorio del tributo. En todo caso (i) el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración en la materia; y (ii) según la jurisprudencia constitucional, las previsiones que establezcan tratamientos fiscales más gravosos o deroguen beneficios impositivos, pero no afecten desproporcionadamente el patrimonio del contribuyente, carecen de efectos confiscatorios.

Cargo segundo (principio de eficacia – doble tributación).

\* La contribución especial y el impuesto para la renta son gravámenes con regímenes muy diferentes, pues no hay identidad en el sujeto pasivo, el hecho generador, ni la base gravable.

Cargo tercero (barrera de acceso a la administración de justicia).

\* Se remite al texto de la sentencia C-109 de 2020, según el cual la imposición del tributo no comporta una barrera definitiva de acceso al arbitraje y, en todo caso, siempre estará disponible la justicia estatal para las partes.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo).

\* Se remite nuevamente al texto de la sentencia C-109 de 2020, según el cual el fortalecimiento de la justicia estatal no es una materia indiferente a la justicia arbitral. A su juicio, la justicia estatal y el arbitraje forman parte de una misma función pública.

Cargo quinto (unidad de materia).

\* La contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico no formaba parte del proyecto de Ley presentado por el Gobierno<sup>20</sup>. El artículo fue introducido durante el primer debate en las comisiones económicas conjuntas<sup>21</sup>. Sin embargo, en el acta de la discusión no aparece explicación alguna para incluir la contribución especial de laudos arbitrales<sup>22</sup>. Solo en la ponencia de segundo debate hay una sumarisima explicación sobre la inclusión de la contribución especial<sup>23</sup>.

Según la sentencia C-440 de 2020, aunque en el trámite legislativo es posible introducir modificaciones al proyecto, no está permitido agregar cuestiones totalmente extrañas a la materia que guía el trámite legislativo. Luego, lo más probable es que la inclusión de este tributo en la Ley del PND haya obedecido a la declaración de inexecutable del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016.

Inexequibilidad

Red de Cámaras de Comercio – Confecámaras

Cargo primero (reparación integral).

\* En la sentencia C-169 de 2014 la Corte declaró inconstitucional el arancel judicial por vulnerar el principio de equidad tributaria, al desconocer que la indemnización por el daño ocasionado a una persona reconocido en una sentencia o laudo no es un hecho de enriquecimiento gravable sino de restablecimiento y reparación de derechos. La norma acusada introduce un nuevo factor de inequidad tributaria: el hecho de que el goce legítimo de derechos, luego de que son amparados por la justicia, debe ser castigado fiscalmente.

Cargo tercero (barrera de acceso a la justicia).

\* La imposición de la carga tributaria implica un costo adicional para los usuarios privados y públicos del arbitraje y desincentiva su utilización, en contravía con los postulados de acceso a la justicia; adicionalmente, hoy ya recae una contribución sobre sobre árbitros, secretarios y centros de arbitraje. El Legislador ignora que “la mitad de las demandas tramitadas por arbitraje son de menor cuantía y algunos casos se tramitan por el mecanismo de arbitraje social”.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo).

\* La contribución desconoce el principio esencial de la parafiscalidad, según el cual los recursos que genera el tributo deben destinarse en beneficio de la misma población contribuyente. Así las cosas, los recursos pagados por los usuarios del arbitraje van para el sector al que decidieron renunciar voluntariamente: la justicia estatal.

Inexequibilidad

Universidad Libre - sede Bogotá

Cargo primero (reparación integral y confiscatoriedad).

\* La contribución no puede tener carácter confiscatorio en la medida en que no recae sobre la totalidad del monto reconocido sino sobre una tarifa del 2%. Por esto mismo, tampoco puede afirmarse que impida la reparación integral.

Cargo segundo (eficiencia - doble tributación).

\* Si bien el sujeto, el objeto y el período de tiempo dentro del cual el impuesto a la renta y la contribución especial pueden gravar al sujeto son los mismos, el gravamen no es el mismo, en tanto que la contribución especial puede ser considerada como una deducción del impuesto sobre la renta, según lo previsto en los artículos 105 y 107.1 del Estatuto Tributario. En todo caso, no hay colisión de dos sistemas jurídicos internacionales, por lo que no puede hablarse de doble tributación.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo).

\* La disposición presenta una disparidad al momento de calificar el tributo, pues si bien lo denomina como una contribución especial, al referirse a la tarifa emplea la expresión impuesto. Ambos tipos de tributo tienen características especiales y no puede ignorarse su naturaleza.

Así las cosas, señala que la justicia arbitral ejercida por privados no es ni un servicio que presta una entidad pública ni una inversión pública, por lo cual, el tributo bajo examen no puede considerarse como una contribución especial o una tasa. No obstante, tampoco puede clasificarse como impuesto, en la medida en que tiene una destinación específica. Por esto, debe declararse inconstitucional.

Cargo quinto (unidad de materia)

\* La disposición demandada puede asociarse con el Pacto de Legalidad, y además, puede colegirse que permite la modernización y optimización en la prestación del servicio de administración de justicia, a la que se refiere el documento de bases del Plan. Sin embargo, debido a su vocación de permanencia, el Legislador debió incorporar el tributo en una ley ordinaria. Por este motivo, debe declararse inconstitucional.

Inexequibilidad

Universidad del Rosario

Cargo primero (reparación integral).

\* La acusación obedece a una interpretación errónea del principio de reparación integral. Según ha sido definido, este principio implica que el perjuicio es el límite de la reparación. En

todo caso, la norma crea una excepción de carácter legal derivada del amplio margen de configuración del Legislador en la materia, en los términos del artículo 150.12 de la Constitución.

Cargo segundo (principio de eficiencia - doble tributación).

\* Se confunden los demandantes al plantear que el hecho de gravar dos veces un mismo hecho atenta contra el principio de eficiencia. Esto desconoce que lo proscrito por el mencionado principio es imponer un mayor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su obligación. Ello quiere decir que el ciudadano incurra en los menores costos posibles en orden a pagar sus obligaciones fiscales, mas no se relaciona de manera alguna con la acusación de gravar dos veces un mismo hecho.

En todo caso no es posible predicar la doble tributación, en la medida en que no siempre las condenas provenientes de laudos constituirán impuesto sobre la renta, pueden constituir ganancia ocasional o estar exentos. En tal sentido, ambos tributos tienen una estructura y características distintas.

Cargo tercero (barrera de acceso a la administración de justicia).

\* La disposición acusada, en efecto, desincentiva el acceso a los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Esto se debe a que si bien el arbitraje promueve la descongestión de los despachos judiciales y una respuesta eficaz, dicho acceso está condicionado al pago de un costo adicional a los gastos de arbitraje, que es la contribución especial.

Cargo cuarto (atipicidad del tributo).

\* Si bien la justicia es un bien de interés general para la comunidad, la disposición acusada resolvió gravar a aquellas personas que accedan al arbitraje, actividad que no es financiada por el Estado propiamente. En tal sentido, quienes deciden acceder a esta modalidad deben pagar una contraprestación al tribunal, en el cual el Estado no figura como inversionista. Luego no debería retribuirse al Estado suma alguna por una inversión que no ha hecho. Sin embargo, tampoco puede catalogarse el tributo como una tasa o un impuesto en tanto que, frente a la primera el pago del sujeto pasivo no tiene un carácter retributivo, y frente al segundo incurriría en la prohibición de destinación específica.

De esta manera, no es claro que para cumplir con lo previsto en el artículo 359 de la Constitución, pueda decirse que la financiación de la Rama Judicial sea inversión social “como una necesidad insatisfecha dentro del arbitramento”. Por estas razones asiste mérito a lo planteado por los demandantes.

Cargo quinto (unidad de materia).

\* No es necesario profundizar en mayor medida para advertir que la disposición acusada guarda una conexidad directa e inmediata con el Pacto de Legalidad; en específico, con el propósito de fortalecer la Rama Judicial. Asimismo, es claro que la disposición acusada tiene carácter temporal, pues está sujeta a la vigencia del PND.

Inexequibilidad

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante escrito de fecha 28 de octubre de 2021, la directora del Ministerio Público manifestó a la Corte su impedimento para participar en el debate de constitucionalidad de la referencia, debido a que en su calidad de Presidenta de la Corte Suprema de Justicia participó en las deliberaciones relacionadas con la elaboración del Plan Decenal de Justicia 2017 - 2027, y el impulso de los procesos de modernización y descongestión de la Rama Judicial. Adujo que en el marco de dichas discusiones propuso imponer un tributo a los laudos arbitrales para recaudar los recursos requeridos por esos programas.

1. Mediante auto 1012 de 2021 la Sala Plena resolvió negar el impedimento. Como fundamento para ello, puso de presente que la procuradora hizo parte de la propuesta formulada por las altas cortes al gobierno Nacional para que, en el marco de la reforma tributaria de 2016, se incluyera la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. Sin embargo, dicha disposición fue declarada inexecutable. En consecuencia, concluyó este tribunal que la procuradora no intervino de ninguna manera en el trámite legislativo que culminó con la expedición del artículo 130 demandado.

1. Una vez resuelto lo anterior, mediante concepto del 9 de diciembre de 2021, la procuradora General de la Nación solicitó declarar la executable del artículo 130 de la Ley 1955 de 2019. Los argumentos sobre los cuales sustentó dicha solicitud son los siguientes.

1. Consideró el Ministerio Público que la disposición se ubica dentro del amplio margen de configuración del Legislador en materia tributaria. En tal sentido, puso de presente que según la sentencia C-007 de 2002, el Legislador goza de la más amplia discrecionalidad en esta materia, lo que le permite fijar libremente la política fiscal mediante la creación, modificación, disminución, aumento o eliminación de los impuestos, tasas y contribuciones. En efecto, puso de presente que esta corporación, mediante sentencia C-109 de 2020, indicó

que la contribución demandada fue adoptada en ejercicio de dichas atribuciones constitucionales del Congreso de la República.

1. En este orden de ideas, puso de presente que según el mismo pronunciamiento, “el fortalecimiento de la Rama Judicial no es una materia distante de la justicia arbitral, pues existen relaciones de múltiple naturaleza, reconocidas en la regulación vigente, entre las instituciones de la justicia estatal y el arbitraje, por lo que el fortalecimiento de la primera tiene réplicas directas en el funcionamiento de la segunda”. De esta manera, afirmó, los usuarios del arbitraje se benefician del fortalecimiento de la Rama Judicial porque esta última interviene en (i) la solución de los recursos procedentes contra laudos; (ii) en el trámite de ejecución de los mismos; y (iii) en ciertos aspectos formales, como el nombramiento de árbitros cuando las partes no llegan a un acuerdo.

1. Con relación a la doble tributación, puso de presente que en el ámbito nacional esta sólo se configura con la misma tipología de tributo, por lo cual “los elementos de los impuestos, las contribuciones y las tasas, incluido su hecho generador, obedecen a naturalezas y lógicas diferentes que impiden razonablemente predicar su yuxtaposición”. De otra parte, sostuvo que la tarifa del 2% sobre la condena no tiene la entidad suficiente para llegar a ser considerada como una medida confiscatoria, por cuanto tal fenómeno se da cuando la totalidad del ingreso gravado, o al menos un porcentaje significativo de su base gravable<sup>24</sup>, se destinan exclusivamente al pago de la contribución.

1. Asimismo, sostuvo que el tributo no conlleva una barrera de acceso a la administración de justicia, en tanto que, según fue dicho en la sentencia C-109 de 2020, el mismo “no comporta una barrera definitiva de acceso al arbitraje por parte de las personas que acuerdan así hacerlo, y en todo caso no supone un bloqueo para obtener una decisión judicial, puesto que siempre será posible acudir a la justicia estatal”.

1. Finalmente, consideró que la contribución presenta una conexión directa e inmediata con el Pacto de Legalidad contenido en el PND, que cuenta a su vez con una línea denominada “Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”, componente dentro del cual se previó digitalizar el sistema de justicia, acercarlo a las necesidades de la población y de los territorios, y optimizar su capacidad de gestión a través de una transformación sistémica.

## I. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### A. CUESTIÓN PREVIA: APTITUD DE LA DEMANDA

1. Antes de proceder con la formulación de los problema jurídicos y en cuanto hace a la posibilidad de este tribunal de emitir una decisión de fondo, siguiendo las intervenciones presentadas por el Ministerio del Interior, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI y la Universidad del Rosario<sup>25</sup>, es preciso, en primer lugar, que se examine si la demanda se ajusta a los mínimos argumentativos de los cuales depende la prosperidad del juicio abstracto de constitucionalidad respecto de normas de naturaleza legal,<sup>26</sup> en virtud de su carácter predominantemente rogado y no oficioso.<sup>27</sup>

1. En segundo lugar, de existir acusaciones que permitan llevar a cabo un juicio de fondo, se verificará si frente a ellas se está en presencia de una cosa juzgada constitucional, pues,

como se advierte por ciertos intervinientes,<sup>28</sup> la norma legal impugnada ya fue objeto de un juicio anterior de constitucionalidad con ocasión del trámite del expediente D-12382, que dio lugar a la expedición de la sentencia C-109 de 2020.

1. Tan solo en el caso de que existan acusaciones que cumplan con las cargas mínimas del juicio de constitucionalidad y que, además, no estén amparadas bajo la figura de la cosa juzgada, se procederá, en tercer lugar, con su examen de fondo, previo planteamiento de los problemas jurídicos y de la fijación de las materias susceptibles de pronunciamiento.

1. Requisitos generales de aptitud de la demanda. El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2, establece los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control abstracto de constitucionalidad. En particular, la norma precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo así como la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

1. Este tribunal ha reiterado que el tercero de los requisitos se conoce como “concepto de la violación”,<sup>29</sup> el cual exige del demandante una carga material y no meramente formal. De este modo, no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

1. De conformidad con el precedente constitucional,<sup>30</sup> los siguientes son los mínimos argumentativos que comprenden el “concepto de la violación”: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

1. En este sentido, y con sujeción a estos requisitos y antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si los accionantes satisfacen las cargas dispuestas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y si, en desarrollo del concepto de la violación, han formulado materialmente cargos de constitucionalidad, pues de no ser así existiría una ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, de ciertos cargos que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, impediría un pronunciamiento de fondo, ya que este tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad.<sup>31</sup>

1. Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia,<sup>32</sup> teniendo en cuenta que en algunas oportunidades el incumplimiento de los requisitos formales y materiales de la acusación no se advierten desde un principio, o los mismos suscitan dudas, o se prefiere darle curso a la acción para no incurrir en un eventual exceso formal frente al derecho de acción de los ciudadanos. Lo anterior, con el fin de asegurar que, una decisión de esta entidad, en caso de que a ella haya lugar, sea adoptada por la Sala Plena, con un análisis acompañado de mayor detenimiento, unidad y profundidad, a partir del examen de las distintas intervenciones y conceptos que integran el expediente.<sup>33</sup>

1. Examen de aptitud de la demanda: A continuación, la Sala Plena procederá a identificar el contenido de cada uno de los cargos admitidos de la demanda para concluir con la definición de si cabe o no continuar con el juicio que se propone por los accionantes.

1. No se cumplen los requisitos mínimos de una demanda de inconstitucionalidad respecto a los cargos primero, segundo y tercero. Si bien la demanda señala (i) la norma cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribe literalmente su contenido; y (ii) las normas constitucionales que se consideran infringidas; y (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda, el requisito consistente en presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, es decir, el concepto de violación, no se cumple en relación con los cargos primero, segundo y tercero. En efecto, como se expondrá a continuación, los cargos de referencia no cumplen con mínimos argumentativos que debe satisfacer un ciudadano para formular un cargo de inconstitucionalidad. Por el contrario, los cargos cuarto y quinto sí cumplieron con la totalidad de requisitos previstos para demandas de inconstitucionalidad.

1. Inaptitud de la demanda respecto al primer cargo: Tras la inadmisión del cargo primero, los accionantes reformularon la argumentación a efectos de plantear que la norma demandada desconoce el principio de reparación integral contenido en los artículos 2 y 229 de la Constitución; así como “la prohibición de fines confiscatorios” prevista en el artículo 58 ibid. No obstante, si bien la argumentación es clara en el sentido de que permite comprender el contenido del cargo y las justificaciones en las que se basa, para la Sala Plena el cargo de referencia no satisfizo los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. En relación con el requisito de certeza, la argumentación de los accionantes no recae sobre una proposición jurídica real y existente en la medida en que la argumentación consiste en una construcción exclusivamente subjetiva y basada en presunciones de los

accionantes. En efecto, para señalar la presunta inconstitucionalidad de la norma demandada los accionantes se basan en conceptos subjetivos respecto a lo que ellos entienden por un “orden justo” y la función del Estado para mantener dicho orden,<sup>34</sup> así como una concepción subjetiva del principio de reparación integral y la prohibición de la confiscatoriedad sin señalar o explicar el contenido constitucional de los mismos.

1. Derivada de la subjetividad de la argumentación, los accionantes le otorgan un alcance equivocado al contenido de la norma demandada y le atribuyen consecuencias que no se desprenden de esta desde un punto de visto objetivo. Lo anterior, dado que obvian cuestiones relativas a (i) la admisibilidad, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, de límites razonables y proporcionados en relación con el derecho a la reparación integral;<sup>35</sup> (ii) cómo la norma demandada, a la luz de la tarifa impuesta, viola el principio constitucional de la capacidad contributiva, es decir, no explican cómo la carga generada excede las posibilidades económicas de los contribuyentes y, en esa medida, se torna confiscatoria;<sup>36</sup> y (iii) cómo se desconoce un orden justo si la jurisprudencia constitucional, en el contexto de la administración de justicia, ha encontrado admisibles cargas económicas diferenciadas en atención a la naturaleza del proceso y tratos tributarios que tomen en consideración las características de los sujetos que intervienen en la controversia personas de escasos recursos o de la materia sobre la que se decide. En conclusión, la argumentación de los accionantes no permite evidenciar una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional.

1. En línea con lo anterior, el cargo tampoco satisface los requisitos de especificidad y pertinencia, ya que los accionantes se limitan a formular argumentos vagos, abstractos y globales, basados en consideraciones subjetivas de los accionantes, que no se relacionan concreta y directamente con la norma demandada. Tal y como señaló anteriormente, la argumentación se circunscribe a señalar que la norma demandada viola los artículos 2, 58 y 229 de la Constitución con base en nociones abstractas y subjetivas relacionadas a la justicia, el principio de reparación integral, la propiedad privada y la confiscatoriedad, sin construir un cargo constitucional concreto al no formular un reproche constitucional basado

en un contenido derivado de los artículos superiores.

1. Las anteriores deficiencias hacen que el cargo tampoco satisfaga el criterio de suficiencia. Ni en la demanda, ni en la subsanación se formulan razones que despierten una duda mínima de constitucionalidad. En atención a lo anterior, el cargo primero carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. Inaptitud de la demanda respecto al segundo cargo: El segundo cargo formulado por los accionantes se dirige a señalar que la norma demandada desconoce el principio de eficiencia tributaria establecido en el artículo 363 de la Constitución en la medida en que se grava el mismo hecho generador con dos tributos distintos (v.gr. el impuesto sobre la renta y la carga tributaria establecida en el artículo demandado) y, en consecuencia, configura un “costo social excesivo para el contribuyente que dificulta el cumplimiento de su deber fiscal”.<sup>37</sup> A la luz de la argumentación de los accionantes, y a pesar de que es clara la argumentación, la Corte estima que el cargo carece de certeza, especificidad y suficiencia.

1. En efecto, la falta de certeza se genera, por un lado, en la medida en que la argumentación parte de una premisa equivocada al otorgar un contenido y alcance equivocado al principio de eficiencia tributaria.<sup>38</sup> En efecto, los accionantes asocian el principio de eficiencia tributaria con la prohibición de doble tributación. Sin embargo, tanto la jurisprudencia constitucional como la contenciosa administrativa ha sostenido que la prohibición de doble tributación tiene su origen en los principios constitucionales de equidad y progresividad, los cuales impiden que un mismo hecho económico sea gravado dos o más veces, pues “ello desconocería la capacidad contributiva de los contribuyentes, que pretende establecer una correlación entre la obligación tributaria y su capacidad económica”.<sup>39</sup> Mientras que el principio de eficiencia tributaria se ha definido a partir de una relación costo-beneficio, conformada por dos aspectos: (i) el económico, en tanto la eficiencia alude a un recurso técnico del sistema tributario encaminado a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y (ii) el social, en tanto la eficiencia alude al mecanismo conforme al cual la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal.<sup>40</sup>

1. En este sentido, la argumentación (i) parte de una atribución de contenido equivocado del principio que se considera vulnerado, en la medida en que el principio de eficiencia tributaria, respecto a costos sociales, se refiere al menor costo para el contribuyente para efectos de cumplir con la obligación tributaria y no sobre la prohibición de doble tributación; y, en consecuencia, (ii) no desarrolla un análisis sobre cómo la norma demandada vulnera los principios de la que se emana la prohibición de doble tributación (v.gr. equidad y progresividad). Lo anterior impide un juicio de constitucionalidad y dichas deficiencias no pueden ser subsanadas por la Corte en virtud del principio pro actione.

1. El empleo del referido principio no habilita a la Corte para corregir o aclarar equívocos, aspectos confusos o ambigüedades que surjan de las demandas.<sup>41</sup> Según la jurisprudencia constitucional, su aplicación “no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”.<sup>42</sup> Así, no es posible sustituir a los accionantes como si se tratara de un control de oficio.

1. Por otro lado, la falta de certeza del cargo se evidencia en la medida en que el contenido que le atribuyen los accionantes a la norma demandada no se deriva del propio texto y, por lo tanto, le atribuyen consecuencias que no se desprenden de esta desde un punto de visto objetivo. Lo anterior, ya que señalan que, cada vez que se configura el hecho generador de la carga tributaria fijada en la norma demandada, órdenes de pago superiores a setenta y tres (73) SMLMV, se configura el hecho generador del impuesto de renta.

1. La interpretación anterior desconoce, en primer lugar, el hecho de que no toda orden de pago en virtud de un laudo es susceptible de producir un incremento neto del patrimonio. Por ejemplo, existe un régimen distinto correspondiente al de la ganancia ocasional y existen distintos tipos de indemnización (ej. daño emergente y lucro cesante). Asimismo, y en

consecuencia de lo anterior, la interpretación de los accionantes también obvia la existencia de un tratamiento tributario distinto según el tipo de indemnización declarado. Los accionantes no analizan, a luz la normatividad tributaria, por ejemplo, si una indemnización por concepto de lucro cesante corresponde a un ingreso constitutivo de la ganancia o provecho que debió recibirse en su oportunidad y, por tanto, está sujeto al impuesto sobre la renta, mientras que los ingresos por daño emergente son, o no, susceptibles de constituir renta gravable, en los términos y condiciones previstos en la normatividad correspondiente.<sup>43</sup> De esta manera, se concluye que el cargo carece de certeza dado que la argumentación parte de una atribución equivocada respecto al contenido de la norma que no se deriva del texto de esta.

1. En línea con lo anterior, para la Corte también carece de especificidad en la medida en que el cargo se construye a partir de argumentos abstractos y generalizados sobre el principio de eficiencia; el tratamiento tributario de las indemnizaciones; y los efectos de la norma demandada. De esta manera, las anteriores deficiencias relativas a la certeza y especificidad hacen que el cargo tampoco satisfaga el criterio de suficiencia. En efecto, los argumentos establecidos no despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. En atención a lo anterior, el cargo segundo carece de certeza, especificidad y suficiencia, lo cual impide a la Corte llevar un juicio de constitucionalidad de fondo respecto al cargo de referencia.

1. Inaptitud de la demanda respecto al cargo tercero: Los accionantes argumentan que la creación de un tributo adicional desincentiva el acceso a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y constituye una barrera de acceso al arbitraje, por lo cual se vulneran los artículos 229 y 116 de la Constitución. A la luz de los argumentos planteados por los accionantes, el cargo de referencia carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. En primer lugar, la argumentación se basa en una interpretación subjetiva e irrazonable al

señalar que la carga tributaria generada por la normada demandada “obliga al usuario del arbitraje a evitar el uso de la vía jurisdiccional bajo estudio”.<sup>44</sup> Para la Corte es claro que dicho contenido y alcance de la norma demandada no se desprende del texto de esta. Lo anterior, máxime cuando la argumentación pasa por alto (i) discutir el carácter, temporal, excepcional, oneroso y voluntario del arbitraje a la luz de la norma demandada; (ii) analizar la norma demandada en atención a la jurisprudencia constitucional que ha establecido que medidas como la prevista en la norma demandada, si bien pueden incidir en las decisiones de las partes de acudir al arbitraje, no comportan una barrera definitiva de acceso al arbitraje por parte de las personas que acuerdan así hacerlo y, en todo caso, no supone un bloqueo para obtener una decisión judicial puesto que siempre será posible acudir a la justicia estatal.<sup>45</sup>

1. En igual sentido, carece de certeza el cargo en la medida en que los accionantes basan el cargo sobre una interpretación irrazonable del contenido de la norma al señalar que se debilita el acceso a la administración de justicia<sup>46</sup> a raíz de la medida tributaria establecida en la norma demandada. En efecto, no es posible deducir dicho alcance del texto de la norma en cuestión y, además, desconoce que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el fortalecimiento de la Rama Judicial y, en consecuencia de la administración de justicia, no es una materia distante o indiferente para la justicia arbitral, dado que existen relaciones de múltiple naturaleza entre las instituciones y procedimientos de la justicia estatal y el arbitraje, por lo que esas relaciones evidencian que el fortalecimiento de la primera tiene réplicas directas en el funcionamiento del segundo.<sup>47</sup>

1. En línea con lo anterior, el cargo carece de especificidad y pertinencia en razón a que los accionantes presentan argumentos vagos y genéricos sobre una presunta barrera al arbitraje y debilitamiento de la administración de justicia sin presentar un problema concreto de constitucionalidad. Los accionantes se limitan a citar los artículos 116 y 229 de la Constitución sin desarrollar su alcance y cómo se ven afectados por un tributo dirigido a fortalecer la Rama Judicial, más allá de la presentación de cuestiones de conveniencia relativas a las erogaciones económicas adicionales en la que tendrían que incurrir los

usuarios del arbitraje.

1. En atención a las deficiencias anteriores, el cargo de referencia tampoco es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada, por lo que tampoco se cumplió con el requisito de suficiencia. De esta manera, el cargo tercero carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, lo cual impide a la Corte llevar un juicio de constitucionalidad de fondo respecto al cargo de referencia.

1. Aptitud de la demanda respecto a los cargos cuarto y quinto: Por último, en relación con los cargos cuarto y quinto, la Sala Plena encuentra que los accionantes cumplieron con los requisitos mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En efecto, hay claridad al existir un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de los cargos y las justificaciones en las cuales se soporta. A la luz de la argumentación presentada, la Corte comprende que (i) el cuarto cargo se dirige a señalar la vulneración del artículo 338 superior por una presunta atipicidad de la medida tributaria incluida en la norma demandada, en la medida en que no se ajusta a las tipologías previstas en dicho artículo de la Constitución. A su vez, para la Corte también es claro que (ii) el quinto cargo tiene como objeto cuestionar la norma demandada por un presunto desconocimiento del principio de unidad de materia incluido en el artículo 158 de la Constitución, dado una falta de conexidad entre la norma demanda y el PND.

1. A su vez, hay certeza sobre los cargos en la medida en que recaen sobre una proposición jurídica real y existente y, en esa medida, los argumentos planteados permiten evidenciar una verdadera confrontación entre la norma demandada y las normas constitucionales señaladas como vulnerados por los accionantes (v.gr. artículos 158 y 338 de la Constitución). En este sentido, contrario a lo señalado por el Ministerio del Interior en relación con el cargo por presunta vulneración del artículo 338,48 la argumentación presentada no se deriva de una interpretación subjetiva sino de un análisis del contenido de la norma demandada a la luz del contenido del artículo 338 de la Constitución.

1. En igual sentido, para la Corte hay cumplimiento del requisito de especificidad, ya que los accionantes definen y señalan cómo la norma demandada vulnera la Carta Política basado en una presunta atipicidad de la medida tributaria cuestionada y presunta violación del principio de unidad de materia. Asimismo, para la Corte los cargos cumplen con el requisito de pertinencia ya que los accionantes, para ambos cargos, emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional. Por el cumplimiento de los requisitos anteriores, la Corte considera que la demanda, respecto a los cargos cuarto y quinto, tiene un alcance persuasivo capaz de despertar una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

1. Inhibición respecto a los cargos primero, segundo y tercero, y pronunciamiento de fondo sobre los cargos cuarto y quinto: De conformidad con el examen sustancial de la demanda, la Corte se inhibirá de pronunciarse por ineptitud sustantiva de la demanda respecto a los cargos primero, segundo y tercero de la demanda, en razón a que no se acreditó el desarrollo adecuado del concepto de violación previsto en el numeral 3 del Decreto 2067 de 1991. Lo anterior, ya que no se cumplieron los mínimos argumentativos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia necesarios para activar un juicio de constitucionalidad por parte de la Corte, en los términos indicados. Sin embargo, con respecto a los cargos cuarto y quinto presentados en la demanda, la Corte considera que se acreditaron la totalidad de requisitos de procedibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, por lo que la Sala Plena únicamente procederá a pronunciarse de fondo sobre los cargos mencionados.

#### A. CUESTIÓN PREVIA - CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

1. La jurisprudencia constitucional ha clasificado la tipología de la cosa juzgada constitucional, dependiendo del objeto controlado y el alcance del pronunciamiento anterior, en formal o material, absoluta o relativa, y aparente. En este sentido, ha explicado que hay cosa juzgada formal cuando la nueva demanda recae sobre el mismo texto normativo, o uno

formalmente igual; material cuando se demanda una disposición jurídica que, si bien es formalmente distinta, presenta identidad en el contenido; absoluta cuando la primera decisión hubiere agotado cualquier debate constitucional sobre la norma demandada; relativa cuando fuere posible emprender un nuevo examen de constitucionalidad de la disposición juzgada, bajo la perspectiva de nuevas acusaciones; y aparente cuando, a pesar de haber adoptado una decisión de exequibilidad en la parte resolutive de un pronunciamiento anterior, ésta no encuentra soporte en las consideraciones contenidas en la sentencia.<sup>49</sup>

1. En el presente caso, advierte la Sala que en sentencia C-109 de 2020, resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019, por presunto desconocimiento del derecho a la igualdad. En aquella ocasión, planteó el demandante que la contribución para laudos arbitrales de contenido económico propiciaba un trato desigual a sujetos iguales, en la medida en que no hay una razón suficiente para sostener que aquellas personas que acuden a la justicia arbitral tienen mayor capacidad contributiva que aquellas que acuden a la justicia ordinaria. La Corte consideró que no asistía la razón al demandante, en la medida en que los grupos propuestos no eran comparables, y como fundamento para ello explicó que (i) en ambos escenarios los jueces y árbitros se encuentran sujetos a regímenes procesales distintos; (ii) la justicia arbitral es un privilegio que debe pagarse y costearse por quienes se encuentran interesados en acceder a ella, lo que evidencia, en principio, una mayor capacidad contributiva; y de esta manera (iii) “[l]a distinción no se torna arbitraria dado que toma en consideración las características especiales del arbitraje una de las cuales, la onerosidad, ostenta relevancia en materia tributaria dado que puede revelar la capacidad de pago del sujeto pasivo”.

1. La Sala Plena puso de presente que la disposición demandada contribuye a materializar las condiciones que aseguran el funcionamiento de la Rama Judicial y que, en todo caso, existen múltiples puntos de conexión entre la Rama Judicial y la justicia arbitral. En este orden de ideas, este tribunal afirmó que “la medida prevista en la disposición cuestionada puede incidir en la decisión de las partes de someter o no su disputa al procedimiento arbitral. Ello

implicaría, en algunos casos, un incentivo negativo para acudir a este método alternativo de solución de conflictos. Sin embargo, la introducción de esta diferencia no comporta una barrera definitiva de acceso al arbitraje por parte de las personas que acuerdan así hacerlo y, en todo caso, no supone un bloqueo para obtener una decisión judicial puesto que siempre será posible acudir a la justicia estatal”.

1. Agregó la Sala que la disposición bajo examen no contempla consecuencias fiscales para todos los usuarios del arbitraje que obtienen una condena favorable, e igualmente puso de presente que en la jurisdicción estatal hay erogaciones como el arancel judicial y las costas procesales.

1. En virtud de lo expuesto, se advierte, en primer lugar, que se está ante una cosa juzgada relativa en lo que respecta a los cargos 4 y 5 que fueron admitidos en la medida en que estos versan sobre la atipicidad de la contribución demanda y la unidad de materia. Estos asuntos no fueron debatidos ni decididos por la Corte en la anterior oportunidad, en tanto que, como fue precisado en el pronunciamiento anterior, la demanda se admitió “exclusivamente respecto del cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad”. En consecuencia, la disposición acusada se encuentra vigente y surte plenos efectos en el ordenamiento jurídico, por lo que la Corte se encuentra facultada para analizar nuevos reproches que justifiquen su eventual expulsión del mismo.

1. Por último, la Sala advierte que la sentencia C-084 de 201950 resolvió una demanda de inconstitucionalidad por la vulneración a los principios de consecutividad e identidad flexible en contra del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016. Dicha disposición creó una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias de carácter económico, cuyo texto guardaba identidad textual, salvo ciertas modificaciones, con la norma demandada bajo estudio.

1. En dicha sentencia, la Corte consideró que le asistía la razón al demandante en la medida

en que la carga fiscal demandada había sido incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la Constitución), dado que la regla sobre la contribución especial, como lo exige el artículo 157 de la Constitución, no había sido objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guardaba relación con las materias discutidas y votadas en esa instancia legislativa, se consideró una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara.

1. De conformidad con lo expuesto, la Sala considera que, si bien se está ante una declaratoria de inexecutable del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016 cuyo texto guardaba identidad textual con la norma demandada, lo cual, en principio, procedería de una parte, estarse a lo resuelto en la sentencia anterior (v.gr. C-084 de 2019) y, como consecuencia de ello, declarar su inexecutable por la infracción del artículo 243 de la Carta que prohíbe reproducir contenidos normativos declarados inexecutables, no se configura la cosa juzgada material. En efecto, a pesar de que existe un pronunciamiento previo de la Corte por medio de la cual examinó y declaró inexecutable una norma equivalente a la demandada pero reconocida en un texto normativo diverso, el cargo que motivó la declaratoria de inexecutable se relacionó exclusivamente con vicios de procedimiento del trámite legislativo, y no por vicios materiales o de fondo, por lo cual no se configura la cosa juzgada material y, en esa medida, tampoco se incurre en la prohibición prevista en el artículo 243 de la Constitución.<sup>5152</sup> De esta manera, no hay restricción para que la Corte inicie un nuevo juicio de constitucionalidad sobre el asunto debatido.

#### A. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. En razón al examen de aptitud sustantiva de la demanda efectuado anteriormente (ver supra, numerales 37-64), así como la ausencia de una cosa juzgada constitucional, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si: (i) ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior) al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la contribución especial para laudos de

contenido económico?; y (ii) ¿se desconoce la tipología tributaria a la que se refiere el artículo 338 de la Constitución, cuando se impone el pago de una contribución a los usuarios del arbitraje, pero los recursos del tributo se destinan al fortalecimiento de la Rama Judicial?

1. Para resolver los interrogantes planteados, la Sala reiterará, en primer lugar, su jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo, y con base en ello abordará el primero de los problemas jurídicos planteados. A renglón seguido, procederá a reiterar su jurisprudencia sobre el principio de legalidad tributaria, con especial énfasis en lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Política. Con fundamento en lo anterior, se procederá a analizar el caso concreto respecto del segundo problema jurídico.

A. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Reiteración de jurisprudencia<sup>53</sup>

1. Contenido y alcance general del principio de unidad de materia. La ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, como cualquier otra, de acuerdo con lo previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, debe referirse a una misma materia y, por ello, serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia encuentra fundamento en dichos artículos y tiene por objeto racionalizar y tecnificar el ejercicio de la función legislativa, de tal forma que se impida la aparición subrepticia de disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley. Asimismo, debe considerarse que, en el trámite legislativo, “[e]l Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión”.<sup>54</sup>

1. En este mismo sentido, ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional que este principio busca limitar la posibilidad de que se introduzcan disposiciones que, en virtud del

objeto general de la ley, puedan considerarse extrañas y, por tanto, afectar de alguna manera el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de Derecho.<sup>55</sup> Por estas razones, una potencial vulneración al principio de unidad de materia ha sido considerado como un vicio de carácter sustantivo y no meramente formal, dado que la compatibilidad de las disposiciones acusadas con aquél exige una valoración acerca de la materia objeto de regulación y no propiamente relacionada con su proceso de formación.<sup>56</sup>

1. Metodología del juicio de valoración del principio de unidad de materia en leyes del plan nacional de desarrollo -juicio estricto de constitucionalidad. Como se señaló, el principio de unidad de materia busca garantizar que las leyes tengan un contenido sistemático, coherente e integrado, referido a uno o varios temas relacionados entre sí.<sup>57</sup> Al respecto, dada la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo<sup>58</sup>, en donde la iniciativa es gubernamental, y dado que se cuenta con un término limitado para su aprobación y además se restringe la posibilidad de los congresistas para modificar dicho proyecto, se ha indicado que “el grado de eficacia del principio de unidad de materia debe responder a un estándar más exigente”<sup>59</sup>, dada la restricción al principio democrático.<sup>60</sup>

1. De esta manera, el juicio de constitucionalidad por un presunto desconocimiento del principio de unidad de materia en leyes del plan nacional de desarrollo, debe realizarse siguiendo un juicio estricto de constitucionalidad, bajo los criterios estrictos establecidos en la sentencia C-415 de 2020, a saber:

Etapa del juicio

Objetivos

Primera etapa

Se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental.

## Segunda etapa

Se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas.

## Tercera etapa

Se ha de constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan. Esto significa que se debe probar el carácter instrumental (de medio a fin). El cumplimiento de las normas instrumentales debe conllevar inequívocamente a la realización de las metas generales del plan.

1. Cabe precisar que esta metodología, establecida y reiterada en la mencionada sentencia C-415 de 2020, ha sido aplicada y reiterada de forma consistente por este tribunal, de esta manera no queda duda de que la unidad de materia no se exige respecto de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. Asimismo, se debe precisar que la sentencia C-063 de 2021 anotó que también “son los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que permiten determinar de forma técnica y objetiva si las disposiciones instrumentales que se prevén para su ejecución en la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones, respetan el principio de coherencia previsto en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, y satisfacen el mandato contenido en el artículo 150.3 según el cual la ley debe contener las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan”. Por lo cual, en algunos casos, algunas sentencias han surtido la tercera etapa del test, mediante la verificación de los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones. Visto lo anterior, es dado afirmar que en la tercera etapa del test del juicio estricto de unidad de materia, se debe evidenciar que las disposiciones instrumentales habrán de tener como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio. Lo anterior, como se evidencia a continuación:

Sentencia

Ratio

Decisión

Juicio estricto de constitucionalidad -3 etapas (metas u objetivos parte general / base del plan)

C-126 de 2020

Demanda contra el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019

La Corte concluye que la disposición demandada contempla una medida de carácter instrumental y temporal, orientada a impulsar el cumplimiento del plan, pues pudo constatar su conexidad con sus objetivos, por lo que la norma cumple con el principio de unidad de materia.

Exequible

Si

C-415 de 2020

Demanda contra los arts. 152, 309, 310 (parcial), 311 y 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019

La Corte indicó que en atención a la estructura que tiene el PND en su parte general, se hace necesario ahondar en el contenido del documento de Bases del PND como integrante de la Ley del Plan. Así las cosas, concluye que las disposiciones sobre destinación de los recursos del FONTIC y expansión de la infraestructura tienen conexidad directa e inmediata con la parte general del Plan, y que si bien modifican legislación permanente y de carácter ordinario, lo cierto es que resultan indispensables para ejecutar el cumplimiento de los

propósitos del PND.

Exequible

Si

Respecto del art. 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, la Corte consideró que se modificó la legislación ordinaria permanente, lo cual comprometió la transitoriedad de la ley del plan. Se evidenció la inexistencia de conexión inexorable entre la medida y las metas, estrategias y

objetivos generales de la ley del plan o sus bases.

Inexequible

C-440 de 2020

Demanda contra el art. 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019

Se acude a las discusiones surtidas al interior del trámite legislativo para evaluar la unidad de materia. Se reiteran las sentencias C-026 y C-095 de 2020, para concluir que la disposición modifica normas de carácter permanente, y carece la norma incluida en la Ley 1955 de 2019 de conexidad directa e inmediata con los pactos y estrategias que conforman dicha ley.

Inexequible

Si

C-464 de 2020

Demanda contra los arts. 18 (parcial) y 314 de la Ley 1955 de 2019

Se advierte que las normas demandadas no tienen una conexidad directa e inmediata con los pactos estructurales. Asimismo, se crea una sub-regla referente a la carga de motivación suficiente en asuntos de naturaleza tributaria, identificando la conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan, y cómo resultaba indispensable para su cumplimiento.

De modo que, la Corte destacó que la modificación o creación de normas tributarias en la ley del plan nacional de desarrollo requiere de una carga argumentativa suficiente que justifique su inclusión dadas las restricciones deliberativas y democráticas que tiene la expedición de esta ley (tres debates, límite temporal para su tramitación, iniciativa y avales gubernamentales de las proposiciones).

Inexequible con efectos diferidos

Si

C-493 de 2020

Demanda contra el art. 161 de la Ley 1955 de 2019

La Corte señaló que la norma acusada constituía una regulación de carácter estrictamente tributario. En consecuencia, observó una falta de conexidad directa e inmediata en el marco de los objetivos de la Ley 1955 de 2019. Adicionalmente, observó que pese a introducir una regla permanente y de contenido tributario, no se encontraba justificación alguna para su utilización, en el marco de los objetivos pretendidos por el plan nacional de desarrollo.

Inexequible

Si

C-030 de 2021

Demanda contra el art. 19 de la Ley 1955 de 2019

Concluyó la Corte que la norma acusada no tenía conexidad directa e inmediata con las estrategias y orientaciones del gobierno nacional contenidas en la parte general del plan nacional de desarrollo, ni con los programas y proyectos del plan de inversiones. De esta manera, la norma demandada no corresponde a la función de planificación, puesto que no busca impulsar el cumplimiento del plan nacional de desarrollo.

Inexequible

Si

C-047 de 2021

Demanda contra los artículos 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019

En este particular, observó este tribunal que se trataba de disposiciones con carácter permanente, pero que no perseguían un fin planificador y de impulso al plan cuatrienal.

Si

C-063 de 2021

Demanda contra el artículo 298 de la Ley 1955 de 2019

Se cambia el método de análisis antes empleado, en el sentido de que ahora deberá revisarse (i) la ubicación y carácter instrumental de la norma; (ii) si existen programas descritos de manera concreta, específica y detallada en el Plan de Inversiones, que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y (iii) determinar si entre la disposición y los programas existe una conexidad directa e inmediata.

En este sentido, sostuvo este tribunal que la norma censurada era de carácter instrumental, y guarda conexidad directa e inmediata con los proyectos y programas incorporados al plan nacional de desarrollo y su respectivo plan de inversiones.

Exequible

Se utiliza en la tercera etapa del test, la verificación del plan de inversiones

C-095 de 2021

Demanda contra los arts. 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019

Las normas demandadas no tenían una conexidad directa e inmediata con las bases del plan nacional de desarrollo. Asimismo, destacó la ausencia de vínculo estrecho y teleológico con

ese pacto, por lo que resultaban insuficientes como medidas instrumentales. También, precisó que las medidas llenaban vacíos normativos y adicionaban normas de carácter permanente, ya que no poseen una naturaleza de planificación, y por el contrario, se concentran en resolver trámites y problemas cotidianos de la actividad minera.

Inexequible

Si

C-105 de 2021

Demanda contra el art. 243 de la Ley 1955 de 2019

La corporación indicó que existe conexidad directa e inmediata entre la inclusión de los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud, y los objetivos, metas o estrategias previstos en la Ley 1955 de 2019. Asimismo, encontró que la norma es instrumental a los proyectos y programas previstos en el plan nacional de desarrollo, las bases de dicho plan y el respectivo plan de inversiones.

Exequible

Se reitera la metodología empleada en la sentencia C-415 de 2020. Se aplica en la tercera etapa del test, la revisión del contenido del plan de inversiones, en los términos de la sentencia C-063 de 2021

C-276 de 2021

Demanda contra el art. 193 de la Ley 1955 de 2019

La Corte determinó que el artículo demandado, guardaba una relación eventual e indirecta con el pacto estructural y sus objetivos, metas y estrategias. Destacó que se trataba de una modificación transversal al Sistema de Seguridad Social, por lo que, debería ser regulada

mediante un procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, con el propósito de garantizar el principio democrático. Por último, señaló que la norma no correspondía a la función de planificación, puesto que no buscaba impulsar el cumplimiento del plan nacional de desarrollo.

Inexequible con efectos diferidos

Si

C-049 de 2022

Demanda contra el art. 203 de la Ley 1955 de 2019

Señaló la Sala Plena que procedía la declaratoria de inexequibilidad por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata; igualmente, se trata de una norma permanente de seguridad social al margen de un fin de planeación. En consecuencia, concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtirse a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Inexequible con efectos retroactivos - desde la publicación de la Ley 1955 de 2018 (25 de mayo de 2019)

Si

C-084 de 2022

Demanda contra el art. 86 de la Ley 1955 de 2019

Manifestó este tribunal que la reforma al trámite de reparto notarial no guarda una relación directa ni inmediata con los objetivos, metas y estrategias previstas en el plan nacional de desarrollo, contenido en la Ley 1955 de 2019, en particular, con el pacto estructural de

legalidad y las líneas que lo desarrollan sobre legalidad de la propiedad en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. Se trata de una norma que regula un tema operativo, que carece de carácter planificador respecto de los objetivos, metas y estrategias previstos en la ley del plan nacional de desarrollo y que reforma de manera permanente el ordenamiento jurídico.

Inexequible

Si

1. Visto este recuento jurisprudencial, es dado señalar que se han reiterado los cuatro presupuestos relevantes frente a los cuales avanzó la jurisprudencia desde la sentencia C-415 de 2020, con el propósito de llenar de contenido, en especial, la tercera etapa del juicio:

i. En primer lugar, señaló la Corte en dicha sentencia que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general del plan, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. En consecuencia, para “que una disposición demandada supere el juicio de unidad de materia debe tener un carácter instrumental (de medio a fin) con las metas previstas en la parte general del plan”.<sup>61</sup>

i. En segundo lugar, debe considerarse que la conexión a acreditar entre ambas partes debe ser directa e inmediata (estrecha y verificable). En efecto, las normas que hacen parte de los objetivos generales del plan deben tener relación con aquellas disposiciones que reproducen los instrumentos de ejecución y, por tanto, es necesario que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del plan. Con ello, se busca evitar que el vínculo acreditado sea eventual o mediato, es decir que el

cumplimiento de esta relación sólo sea (i) conjetural o hipotético; (ii) se requiera de otra condición o circunstancia, adicional a la norma de carácter instrumental, para garantizar su cumplimiento;<sup>62</sup> o (iii) se incumpla con dicha relación al utilizar la ley del plan con el fin de “llenar vacíos e inconsistencias que se presenten en leyes anteriores”, o para ejercer “la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación”.<sup>63</sup>

i. En tercer lugar, debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las normas instrumentales que contiene, de tal manera que se verifique la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de los planes generales tiene relación directa e inmediata con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran.<sup>64</sup>

i. En cuarto lugar, se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido en tanto, como se ha explicado, la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por el Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido y la especial prevalencia del plan nacional de inversiones.<sup>65</sup>

1. Limitaciones al Legislador en la expedición de la ley del plan nacional de desarrollo, teniendo en cuenta las competencias legislativas ordinarias. La jurisprudencia constitucional ha estudiado con especial detenimiento la imposibilidad de que, en virtud de la aprobación del plan nacional de desarrollo, se efectúe una especie de vaciamiento de las competencias legislativas ordinarias. No obstante, algunas conclusiones esgrimidas en sentencias, como la C-026 de 2020,<sup>66</sup> fueron precisadas en la sentencia C-415 de 2020, las cuales han sido reiteradas en jurisprudencia reciente de este tribunal. En dicha oportunidad, se aclaró que el Congreso de la República es un espacio de reflexión pública y, por ello, no obstante las especiales condiciones de aprobación de esta ley, que limitan en cierto sentido la discusión,

tal entidad no se libera de realizar el debate correspondiente con el fin de garantizar principios democráticos superiores como la participación, el pluralismo y el respeto a las minorías.

1. En esta dirección, la ley del plan nacional de desarrollo no es la única herramienta de gobernabilidad. Por ello, el Ejecutivo conserva su iniciativa legislativa para regular la economía, mediante el uso de las demás facultades ordinarias y extraordinarias que le confiere la Constitución (arts. 150 y 20067), al igual que puede emplear la potestad reglamentaria (nums. 12 y 25, art. 189).<sup>68</sup> En consecuencia, la respuesta en el control de constitucionalidad debe implicar la estricta verificación de que “la expedición de la ley del plan no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno; en fin, transformando una ley con claros alcances y límites constitucionales, en una especie de cajón de sastre que desplaza por completo la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República”.<sup>69</sup>

1. De manera que, esta tipología específica de ley no puede utilizarse, sin distinción, para fijar cierta política, que podría tener una conexión remota con la parte general del plan nacional de desarrollo. En efecto, con el fin de reivindicar las competencias constitucionales del Congreso de la República y la importancia sustantiva del debate que allí se realiza, la pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático.

1. Limitaciones al Legislador en la expedición de la ley del plan nacional de desarrollo, teniendo en cuenta la temporalidad de las normas instrumentales y la imposibilidad de derogar normas sustantivas u orgánicas. Así, al reiterar la regla general sobre la vigencia de las competencias legislativas ordinarias, aclaró la Corte Constitucional lo siguiente:

“El principio de unidad de materia en la ley del plan proscribire de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 370 del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes)”<sup>71</sup> (Negrillas fuera de texto original).

1. Con fundamento en lo anterior, en relación con el carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo, es posible afirmar que la modificación de la legislación previa, con carácter permanente, no es per se inconstitucional, siempre y cuando pueda comprobarse un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.<sup>72</sup> Sobre el particular, la jurisprudencia de este tribunal se ha referido en los siguientes términos al criterio de temporalidad, demostrando una sólida y consolidada línea hacia la definición de la temporalidad del cuatrienio, con algunas excepciones:

Temporalidad: Cuatrienio

Temporalidad: Cuatrienio con excepciones

Regla

Criterio de temporalidad en función del cuatrienio más medida de orden táctico y no estructural

La Corte avanza y consolida su jurisprudencia en unidad de materia, y para ello procede a establecer que (i) las particulares condiciones de la Ley del PND no exoneran al Congreso de cumplir con su carga de deliberación democrática respecto de las disposiciones que allí se

aprueban; (ii) se prohíbe por regla general, la modificación de legislación permanente o introducir reformas estructurales, salvo que esto tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del Plan cuatrienal; (iii) la pretensión de instalar políticas permanentes implica acudir a las atribuciones ordinarias del Congreso; y (iv) la vigencia de las disposiciones del PND es, en principio, de cuatro años.

## Sentencias

C-126 de 2020<sup>73</sup>

C-440 de 2020

C-415 de 2020

C-464 de 2020

C-493 de 2020

C-030 de 2021

C-047 de 2021

C-095 de 2021

C-105 de 2021

C-276 de 2021

1. Al respecto, determinó la sentencia C-415 de 2020 que la exigencia de unidad de materia ante las leyes que aprueban el plan nacional de desarrollo, en principio, prohíbe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, a menos que la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente tengan un fin planificador<sup>74</sup> y de impulso a la ejecución cuatrienal del plan; pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la

órbita de acción de un Gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. Por tanto, la Corte ha declarado la inexecutableidad de disposiciones con carácter permanente, introducidas a esta especialísima ley, por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan al, por ejemplo, llenar vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modificar estatutos o códigos.<sup>75</sup> Ahora bien, cabe precisar que la relevancia de la temporalidad para abordar la unidad de materia no constituye en sí misma un criterio de valoración autónomo o suficiente para el análisis que debe emprender la Corte. Sobre esto, precisó la Sala en sentencia C-068 de 2020 que “esta regla de temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, pero es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”.

1. En consecuencia, respecto a los asuntos en donde se pretende modificar la legislación ordinaria y permanente, ha indicado la Corte que es posible valorar la información a disposición de los congresistas y, en particular, si en la aprobación de dicha ley existió la posibilidad de deliberar sobre este aspecto en el Congreso de la República, para lo cual deberá definirse si la modificación cumple con la función planificadora de impulso al cumplimiento del plan cuatrienal.<sup>76</sup> De manera que, la temporalidad de esta ley implica que cuando (i) se compromete una competencia legislativa ordinaria permanente; o (ii) se reincorpora una norma contenida en el plan anterior, ello puede llevar a la inexecutableidad de tales disposiciones si no están precedidas de la justificación suficiente que exponga con claridad que tales:

“i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otros tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso”<sup>77</sup>.

1. Énfasis en las disposiciones de contenido tributario. Como se señaló en el fundamento jurídico 79 anterior, de manera reciente, en las sentencias C-464 y C-493 de 2020 la Corte se pronunció sobre dos disposiciones de carácter fiscal contenidas en la Ley del plan nacional de desarrollo, acusadas de desconocer el principio de unidad de materia. Sobre el particular, la Sala puso de presente las siguientes reglas, que deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar la exequibilidad de un tributo incluido en este tipo de leyes: (i) la regla según la cual no puede haber tributo sin representación, conlleva un amplio debate democrático en lo que se refiere a las normas de contenido tributario; esto, es relevante en tanto que (ii) mientras el principio democrático se restringe en el trámite de aprobación del PND, las leyes ordinarias se tramitan en cuatro debates y pueden ser objeto de consideración hasta en dos legislaturas; luego, si se adoptan medidas de carácter tributario en la Ley del PND (iii) mayor deberá ser la justificación de la necesidad de su adopción a través de un instrumento con vocación transitoria.<sup>78</sup>

1. Síntesis de las reglas jurisprudenciales, respecto a la violación del principio de unidad de materia en leyes del plan nacional de desarrollo. En síntesis, para definir si existió una vulneración al principio de unidad de materia, ante una disposición del plan nacional de desarrollo, deberá realizarse un juicio de constitucionalidad más estricto (ver supra, numerales 77 a 80), por medio del cual, el juez constitucional debe: (i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental). En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, así como de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido. En materia tributaria, cobra especial relevancia la verificación esta conexidad inmediata.

1. En este orden de ideas, deberá la Corte ser especialmente cuidadosa en el análisis, con el fin de evitar que la disposición acusada pretenda (i) llenar las inconsistencias que presenten leyes anteriores; o (ii) desconocer la potestad legislativa reconocida al Congreso de la República, al margen de la función de planificación de esta ley. En estos últimos casos debería declararse la inexecutable de la disposición acusada.<sup>79</sup> Es decir que esta especialísima ley no puede suplantar el diseño de las políticas ordinarias a largo plazo, en donde se exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República<sup>80</sup> (ver supra, numerales 81 a 83). Adicionalmente, en la C-026 de 2020 se reiteró la sentencia C-047 de 2018, en la cual se indicó: “el desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales, ha hecho énfasis en dos requisitos especiales: (a) no pueden modificar o derogar normas sustantivas u orgánicas; y (b) temporalidad: no pueden tener vocación de permanencia”. En tratándose de asuntos de carácter tributario, la jurisprudencia ha requerido una mayor justificación de la necesidad de su adopción a través de un instrumento con vocación transitoria (ver supra, numeral 88).

1. Finalmente, en relación con el carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo (ver supra, numerales 84 a 87), es posible afirmar que la modificación de la legislación previa, con carácter permanente, no es per se inconstitucional, siempre y cuando pueda comprobarse un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal; pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un Gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente.

1. De esta manera, la Corte va perfilando su jurisprudencia constitucional en el sentido de que en la ley del plan nacional de desarrollo no se puede contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues de no hacerse esta distinción cualquier medida de política principalmente económica

tendría siempre conexión -así fuera remota- con el plan nacional de desarrollo. La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático.

#### A. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 338 DE LA CARTA POLÍTICA. Reiteración de jurisprudencia<sup>81</sup>

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra facultado para crear, modificar y eliminar contribuciones fiscales y fijar sus elementos estructurales. El fundamento de esta competencia, según la reiterada jurisprudencia constitucional, es el principio de la legalidad tributaria o “nullum tributum sine legem”.

1. Consideraciones sobre el principio de legalidad tributaria. En desarrollo de dicho principio, establece la norma superior que la Ley se encargará de definir, directamente, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos<sup>82</sup>. A partir de esta disposición, se tiene que para que una obligación en materia impositiva se entienda ajustada al texto superior, el Legislador, al momento de su creación, deberá cumplir con unos elementos mínimos en su definición, que precisamente, por emanar del Congreso, dotan de legitimidad democrática a la obligación.

1. Esta labor de configuración de la política tributaria, asignada por el texto constitucional al Legislador, se refleja, además, en las facultades de (i) establecer contribuciones fiscales como una de las funciones asignadas a la competencia general del Congreso<sup>83</sup>; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales<sup>84</sup>; y (iii) la posibilidad de facultar a las autoridades administrativas para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones que se cobren a título de recuperación de costos del servicio o participación en beneficios, conforme al

sistema y método que la Ley defina (inciso 2º del artículo 338 superior).

1. Las anteriores facultades asignadas al Congreso de la República, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este tribunal, conllevan a la reserva legal en materia tributaria y la legitimidad democrática que ello conlleva. La creación del tributo es una de las características definitorias del Estado Constitucional, destacando, en particular, el importante principio de no taxation without representation (no hay tributación sin representación). Ello, según ha sido expuesto, es expresión de los principios de representación popular y democrático, que exigen que para decretar un impuesto hayan concurrido los eventuales afectados por medio de sus representantes ante los cuerpos colegiados<sup>85</sup>.

1. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal, en la sentencia C-278 de 2019 -que reitera, a su vez, entre otras, las sentencias C-060 de 2018 y C-056 de 2019, C-147 de 2021-, realizó una compilación de las reglas contenidas en el precedente consolidado sobre el principio de legalidad tributaria.<sup>86</sup> Dentro de esta labor de sistematización, se hizo referencia a las funciones que cumple este principio en el ordenamiento jurídico y a uno de sus componentes fundamentales la certeza tributaria, siendo relevante destacar las siguientes cuatro premisas:

i. El principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una deliberación democrática suficiente y plural.

i. Este principio materializa la predeterminación del tributo, que impone el deber a las corporaciones de elección popular de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Lo anterior, sin perjuicio de la delegación a las entidades estatales para fijar la tarifa de las tasas y las contribuciones especiales conforme al sistema y método que para ello defina el Legislador.

i. El principio de legalidad resulta especialmente relevante frente a la seguridad jurídica, en la medida en que es a través de la efectividad de este principio que los ciudadanos pueden conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado, y de esta forma, se garantiza el debido proceso cuando la existencia de reglas precisas permite la previsibilidad de las decisiones de los jueces y la administración; y,

i. Dependiendo de si el tributo es un ingreso del orden nacional o territorial, se exige un nivel distinto de determinación por parte del Legislador. Así, en el caso de los ingresos nacionales los elementos esenciales del tributo deben ser definidos de forma clara e inequívoca por el Congreso de la República, mientras que, en el caso de los tributos territoriales, se concede un margen de acción más amplio a los órganos territoriales competentes de elección popular, para concretar los aspectos generales prefigurados por el Legislador.

1. Es importante considerar que intrínsecamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el componente de la certeza tributaria. Sobre el particular, ha precisado la Corte que el mismo no exige una definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino la prohibición de su indefinición. Esto quiere decir que una norma fiscal, al igual que cualquier disposición jurídica escrita, puede contener un cierto grado de indeterminación con relación a sus elementos esenciales, siempre y cuando sea superable a partir de las pautas y cánones generales de interpretación jurídica,<sup>87</sup> lo cual no implica ningún tipo de infracción constitucional. De esta manera, la Corte ha señalado que “No se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”<sup>88</sup> (Resaltado por fuera del texto original).

1. La configuración legal de una obligación en materia tributaria comprende, a su vez, el cumplimiento de los fines constitucionales que la norma superior prevé para los tributos en

específico (artículo 338). Sobre el particular, la jurisprudencia de este tribunal ha definido que si la Constitución prevé que una obligación impositiva podrá cobrarse con un fin específico, como es el fin previsto para las tasas y contribuciones especiales a que se refiere el artículo 338 superior, dichas tasas y contribuciones que se cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. En consecuencia, el Legislador, al momento de regular estos asuntos, deberá proyectar el cumplimiento de tales cometidos, cumpliendo así en estricto sentido con la amplia potestad de configuración en materia tributaria que le otorga el Texto Superior.

#### A. SOLUCIÓN DEL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO. LA NORMA DEMANDADA VULNERA EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

1. Para efectos de estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada, la Sala Plena precisará, en primer lugar, su contenido y alcance, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental. Luego, entrará a analizar si hay objetivos, metas o estrategias en la parte general que puedan relacionarse con dicho contenido. De superar este análisis, se determinará si existe una conexidad directa e inmediata entre la norma cuestionada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan (carácter instrumental de medio a fin), con la carga de argumentación señalada para asuntos de naturaleza tributaria (ver supra, sección II.E).

1. Contenido del artículo 130 del Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 130 demandando previó una contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. En tal sentido, dispuso que serán sujetos pasivos de la contribución las personas naturales o jurídicas, o los patrimonios autónomos, a cuyo favor se ordene el pago de un valor superior a los 73 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por su parte, serán sujetos activos de la contribución el Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración

Judicial, o quien haga sus veces, y los recursos se destinarán al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Asimismo, la disposición acusada fija la base gravable y tarifa del tributo, y determina algunas reglas sobre el recaudo y giro de recursos al fondo de la referencia.

1. Considera la Sala que esta disposición tiene carácter instrumental, como medida de cumplimiento de los objetivos previstos en la parte general. En efecto, el artículo demandado se encuentra ubicado en la Subsección 6 “Legalidad y otras disposiciones” de la Sección I “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” del capítulo II “mecanismos de ejecución del Plan”, de la Ley 1955 de 2019. En este sentido, es claro que el artículo 130 demandado (i) no se encuentra ubicado en la parte general del PND; y, al contrario (ii) tiene por objeto ejecutar e impulsar su cumplimiento.

1. La Ley 1955 de 2019 y los contenidos generales relacionados con la disposición acusada. Por medio de la Ley 1955 de 2019 se expidió “el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”. En el artículo 1º de dicha ley se establecieron sus objetivos, en los siguientes términos: “[...] sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”. En el artículo 2º de este mismo título se dispone que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, “(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo”<sup>92</sup>.

1. En el artículo 3º se incluyen los Pactos del PND, que constituyen los “objetivos de la política pública”. Dichos objetivos o pactos estructurales se refieren a: “1. Legalidad. El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. 2. Emprendimiento. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. 3. Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social”. Con el fin de establecer condiciones propicias para el logro de estos objetivos, el PND contempla a su vez 14 pactos transversales<sup>93</sup>, así como líneas de acción dentro de cada pacto estructural. Dentro de las líneas de acción del “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, se destaca la línea de acción “Imperio de la Ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”.

1. Considera la Sala que, a primera vista, y previo a verificar la existencia de una conexidad directa e inmediata, la disposición demandada puede relacionarse con el Pacto de Legalidad, y más concretamente con la línea de acción “Imperio de la Ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”. Esto, en la medida en que dicha línea de acción fija su enfoque en “estrategias de Gobierno que robustezcan la administración de justicia”, y hace un especial énfasis en la garantía del acceso a la justicia a través de herramientas como la digitalización y el acercamiento a las necesidades de los territorios. En esta línea, se refiere a la existencia de situaciones estructurales que dificultan la respuesta por parte del aparato judicial, lo cual “hace evidente la necesidad de una transformación y modernización de la administración de justicia”<sup>94</sup>.

1. A partir de estas premisas, la línea de acción en mención enfatiza en las “deficiencias en la inversión de recursos en el sector justicia”, así como “en el modelo de gestión y atención al usuario, la inadecuada infraestructura física y tecnológica”<sup>95</sup>, de tal manera que se hace necesario adecuar la capacidad administrativa del sistema en su conjunto para responder a las demandas ciudadanas. También, estableció el documento que el Ministerio de Justicia y del Derecho daría soluciones de acceso al sistema judicial a través de medios digitales<sup>96</sup>, y luego de ello planteó un objetivo denominado “sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital” que hace alusión a (i) la “política de justicia digital de la Rama Judicial” en el marco de la cual el Gobierno apoyará la implementación del expediente electrónico; y (ii) en conjunto con la Rama Judicial, implementarán medidas de descongestión y ampliación de la oferta judicial.

1. En este contexto, observa la Sala que el objeto de la contribución especial de que trata la disposición demandada es la financiación del sector justicia y de la Rama Judicial. Para ello, se acude a la imposición de una carga fiscal a los usuarios del arbitraje, pues se estimó que esta era la fuente de recursos propicia para alcanzar dicho propósito. En consecuencia, corresponde a la Sala determinar si en el presente caso se cumplió con la carga de (i) conexidad directa e inmediata entre la disposición demandada y los objetivos, metas y estrategias previstos en la parte general del PND, junto con (ii) la argumentación reforzada a que ha hecho alusión la Sala Plena en materia de contenidos tributarios, teniendo en cuenta que según lo previsto en el artículo 150.12 de la Constitución corresponde al Congreso, en ejercicio de sus atribuciones ordinarias establecer las contribuciones fiscales como resultado de un amplio debate democrático.<sup>97</sup>

1. La conexidad directa e inmediata entre la disposición demandada y los objetivos, metas y estrategias previstos en la parte general del PND. A partir de lo expuesto, encuentra la Sala que una vez determinado el contenido y alcance de la disposición demandada, así como los contenidos de la parte general del PND con que esta podría ser asociada, no se configura una relación de conexidad directa e inmediata en los términos que lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, en tanto que se introdujo al ordenamiento una disposición de

carácter tributario y permanente sin justificación alguna de la necesidad de imponer esta carga fiscal para realizar los propósitos -principalmente de asistencia financiera por parte del Gobierno- a que se refiere el documento de bases del PND.

1. En este orden de ideas, debe recordarse, en primer lugar, que el contenido de la disposición demandada puede asociarse al Pacto de Legalidad, y más concretamente a la línea de acción “Imperio de la Ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”. Ello es así, en tanto dicho instrumento refiere que (i) el gobierno Nacional implementará diferentes estrategias que fortalezcan la administración de justicia, concretamente a través de una transformación del sistema de justicia desde una perspectiva de digitalización y acercamiento a las necesidades de la población y los territorios;<sup>98</sup> luego (ii) se hace alusión a las “dificultades estructurales” que enfrenta el sistema de justicia e impiden una gestión efectiva del mismo;<sup>99</sup> lo cual (iii) hace evidente la necesidad de su transformación y modernización.<sup>100</sup> A continuación, el documento de bases pasa a hacer referencia al hecho de que “se han reconocido deficiencias en la inversión de los recursos y en el modelo de gestión y de atención al usuario, inadecuada infraestructura física y tecnológica, falta de apoyo técnico en el proceso y en la decisión judicial y restringido cumplimiento de las decisiones judiciales”<sup>101</sup>.

1. Dentro de este contexto se fijan algunas metas para el gobierno Nacional, en virtud de las cuales el Ministerio de Justicia y del Derecho (i) buscará maximizar el acceso al sistema judicial a través de las TIC; (ii) desarrollará estrategias encaminadas al mejoramiento de la capacidad técnica de los operadores de justicia; (iii) en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura establecerá las necesidades de acceso al sistema judicial por parte de la población, para fijar la política pública del Gobierno al respecto; (iv) coordinará las acciones necesarias para la creación de un modelo de justicia virtual;<sup>102</sup> (v) junto con la Rama Judicial, implementarán medidas de descongestión o ampliación de la oferta judicial; y (vi) apoyará la implementación del expediente electrónico en el marco de la política de justicia digital que viene adelantando la Rama Judicial<sup>103</sup>.

1. Con base en lo anterior, considera la Sala que no es posible colegir, a partir de los contenidos antes referidos, motivación alguna sobre la necesidad de introducir legislación de carácter tributario y permanente en una Ley (i) de vocación, por regla general, transitoria; y (ii) en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático; más aún, cuando en línea con lo señalado por los actores, en el trámite legislativo tampoco pudo verificarse explicación alguna sobre la necesidad de imponer la presente contribución fiscal para lograr los cometidos generales que previó la Ley del PND<sup>104</sup>.

1. En efecto, sobre este último aspecto, observa la Sala que la disposición bajo análisis no hizo parte del texto radicado por el Gobierno ante el Congreso<sup>105</sup>, ni tampoco fue incluido en las ponencias propuestas para primer debate<sup>106</sup>. Sin embargo, sí figura en el texto aprobado en primer debate<sup>107</sup>, a pesar de que no hubo deliberación previa sobre ello<sup>108</sup>.

1. Igualmente, constata la Sala que la contribución bajo análisis no fue abordada en las ponencias para segundo debate<sup>109</sup>, salvo por las siguientes alusiones genéricas: (i) en la ponencia negativa para segundo debate, presentada ante la Cámara de Representantes (Gaceta 246/19), se afirmó que: "por si fuera poco, se presenta una reforma fiscal y tributaria dispersa en todo el articulado, con cerca de 60 artículos que plantean operaciones de crédito y deuda pública; la creación o modificación de 19 tasas, impuesto o contribuciones; creación o modificación de 15 beneficios tributarios; orientación y manejo del gasto público; medidas de saneamiento fiscal, entre otras medidas, de las cuales la mayoría fue aprobada sin discusión en el bloque de artículos sin proposiciones en primer debate"<sup>110</sup>; y (ii) en la ponencia positiva presentada ante la Cámara (Gaceta 273/19) se hizo un recuento de la actuación surtida hasta el momento, dentro de la cual se mencionaron las disposiciones aprobadas en primer debate, provenientes de proposiciones avaladas por el Gobierno. Entre estas, se mencionó el arancel de laudos arbitrales de contenido económico<sup>111</sup>.

1. Por su parte, en lo que se refiere a los debates en la Plenaria de Cámara y Senado, observa la Sala que tampoco hay alguna alusión concreta al artículo 130 demandado<sup>112</sup>,

salvo una reiteración de la noción antes expuesta, según la cual manifestó una Senadora de la oposición que “[q]ueremos igualmente decir algunas cosas sobre la reforma fiscal y tributaria disfrazada en el Plan Nacional de Desarrollo, tiene los siguientes temas operaciones de créditos y deudas 9 artículos, tasas de impuesto y contribuciones 19 artículos, gastos públicos 12, saneamiento fiscal 6, enajenación de activos 6, beneficios tributarios 15 y vigencias futuras y artículos”<sup>113</sup>.

1. Así las cosas, llama la atención de la Sala la imposición de una carga fiscal a los usuarios del arbitraje con el fin de financiar el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, cuando no se refiere en modo alguno a la insuficiencia de los ingresos previos y determinados en la Ley<sup>114</sup>, para la adecuada operación de ese fondo-cuenta y el cumplimiento de sus fines. En tal sentido, si bien se refiere en el documento de bases que “se han reconocido las deficiencias de la inversión de recursos en el sector justicia”, no se indica en modo alguno cómo ello conlleva a la imposición de nuevas cargas tributarias a la ciudadanía, cuando el problema planteado hace referencia a la política de planeación y presupuesto que se encuentra a cargo del Gobierno.

1. En efecto, de conformidad con lo planteado en el documento de bases, pareciera que se hace alusión a una problemática de cómo se están invirtiendo los recursos y no sobre la insuficiencia de estos. De esta manera, se observa una alusión reiterada a la implementación de acciones coordinadas con el gobierno Nacional, en virtud de las cuales sería el Ejecutivo quien estaría a cargo de gestionar la modernización y mayor operatividad del aparato judicial. En virtud de ello, observa la Sala que en primer lugar se hace referencia a una política de Gobierno para apoyar la modernización, accesibilidad y fortalecimiento de la Rama Judicial, antes que a la necesidad de una política tributaria sobre los usuarios de la justicia arbitral, en razón a la insuficiencia de recursos del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

1. Contrario a ello, la Sala cita a modo de ejemplo y sin prejuzgar sobre la exequibilidad de

otras disposiciones que no son objeto de control en la presente oportunidad, que el documento de bases contiene referencias expresas a la creación de contribuciones en otros sectores, mismas que cuentan, ciertamente, con una elaboración mucho más amplia en contraste con la falta de argumentación para la contribución bajo examen<sup>115</sup>.

1. En consecuencia, es dado señalar que la línea argumentativa y diagnóstico expuestos en el documento de bases (y ante la inexistencia de argumentos adicionales en el curso del trámite legislativo) se orienta a una colaboración armónica entre los poderes Ejecutivo y Judicial en virtud de la cual, el primero implementará diferentes estrategias que fortalezcan la administración de justicia, así como apoyará al sector justicia y al Consejo Superior de la Judicatura en la implementación de sus programas y políticas. Sin embargo, extraña la Sala que dentro del trámite legislativo -a modo de ejemplo y sin invadir la competencia de los responsables de diseñar este instrumento-, no se incorporó (i) un diagnóstico sobre la situación actual del fondo-cuenta y la insuficiencia de sus recursos, que amerite la imposición de una carga fiscal a los usuarios del arbitraje; (ii) una explicación sobre el porqué dicho grupo debería ser responsable fiscalmente para el cumplimiento de estos propósitos; es decir, a qué tipo de tributo se acudiría con estos; (iii) una alusión al por qué este asunto sobrepasa la planeación fiscal del gobierno Nacional, por ejemplo, destinando en su proyecto anual de presupuesto la asignación que considere a los sectores que requieren modernización o fortalecimiento; siendo que (iv) esta pareciera ser la intención del documento de bases cuando refiere a que el gobierno Nacional, y especialmente el Ministerio de Justicia y del Derecho, asistirán de forma armónica y coordinada a la Rama Judicial en sus procesos de modernización -es decir, se fija una línea de acción clara en cabeza del Ejecutivo-; pero además, y en atención a las características de la Ley del PND, (v) hubiera podido justificarse por qué la carga tributaria impuesta debía tener un carácter permanente en el tiempo.

1. En este punto, la Sala reitera que la jurisprudencia ha identificado la temporalidad de las normas instrumentales contenidas en la Ley del Plan como un criterio para fallar sobre su constitucionalidad. En tal sentido, ha dicho que el supuesto de admisibilidad para los

artículos que no prevén un horizonte temporal en su vigencia, es que tengan un fin planificador y de impulso a la Ley cuatrienal (ver supra, numerales 52 y 53). En consecuencia, la vigencia de las disposiciones con carácter permanente corresponde, en principio, a la vigencia del Plan cuyo cumplimiento pretende impulsar (ver supra, numeral 53). Motivo de ello, se reitera que, de forma adicional al criterio de justificación suficiente en el documento de bases, el carácter permanente o transitorio cobra relevancia en el análisis.

1. En este orden de ideas, ha precisado la Sala Plena que “esta regla de temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, pero es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”<sup>116</sup>. En el presente caso, no ha sido posible constatar que la introducción de una imposición tributaria y permanente en el ordenamiento legal tenga una función planificadora o de impulso a los planes, metas y objetivos previstos en la parte general del Plan, motivo por el cual, en línea con el precedente en la materia, se refuerzan las razones para desvirtuar la conexidad entre el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 y la parte general del mismo ordenamiento.

1. Aunado a lo expuesto, cobra especial relevancia lo considerado por la Corte sobre la deliberación en el trámite y aprobación de disposiciones de contenido tributario, indicando que “el principio de legalidad del tributo implica la necesaria deliberación democrática del mismo, lo cual opera no solo como condición de validez constitucional, sino también de legitimidad en tanto fruto de un proceso deliberativo y pluralista, que incorpore los intereses de los sujetos cuyas posiciones jurídicas se ven interferidas por la obligación fiscal”.<sup>117</sup> De esta manera, y con relación a la regla según la cual no hay impuesto sin representación, se dijo de manera reciente que el Estado sólo podrá decretar obligaciones tributarias cuando la colectividad, a través del órgano de representación popular, haya sido consultada, deliberado y manifestado su consentimiento. Consecuencia de ello, lo que legitima al Congreso para diseñar la política tributaria es su composición plural y la obligación de deliberar en consideración de los intereses de sus representados.<sup>118</sup>

1. A pesar de lo anterior, constata la Sala que, tal como fue advertido por los demandantes en la presente oportunidad, además de la falta de motivación en el documento de bases, tampoco se ofrecieron razones sobre esta política tributaria en el curso del trámite legislativo. Lo anterior en detrimento de (i) la facultad ordinaria para tramitar y aprobar tributos prevista en el artículo 150.12 de la Constitución, acentuado aún más cuando respecto de la contribución especial no se previó algún horizonte temporal; desconociendo la vocación temporal de la Ley del PND; y (ii) la regla de deliberación que se deriva del principio legalidad y democrático<sup>119</sup>, que adquiere especial relevancia cuando se incorporan disposiciones tributarias por fuera del ejercicio de la facultad de configuración ordinaria del Congreso. Esto, al no encontrar, en el marco de un trámite legislativo por naturaleza más restringido (ver supra, numeral 80), deliberación ni justificación alguna sobre la necesidad del gravamen acusado. En este sentido, contrario a evidenciar que la norma acusada permite una efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la parte general del PND, la Sala advierte que la contribución no obtiene inequívocamente la efectividad de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general del PND.

1. A modo de conclusión, considera la Sala que no se encuentran debidamente explicadas en la parte general del PND ni en su trámite legislativo, las razones por las cuales se justificaba en el presente caso desplazar al Congreso en ejercicio de su atribución ordinaria prevista en el artículo 150.12 de la Constitución, a través del ejercicio de la facultad prevista en el numeral 3 del mismo artículo superior, siendo esta última caracterizada por el trámite y aprobación de un instrumento con vocación temporal, pero además en cuyo trámite -según lo ha reconocido de forma reiterada la jurisprudencia-, se ve reducido el principio democrático. Este último, siendo esencial para el ejercicio de todas las atribuciones constitucionales del Congreso, cobra una especial relevancia -como también lo ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia- cuando se trata de disposiciones tributarias. En consecuencia, no fue posible evidenciar en el presente caso cómo la imposición de una carga tributaria a los usuarios del arbitraje guarda una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del PND, en tanto no se aludió en el documento de bases ni en el curso del trámite legislativo a la necesidad de fortalecer el Fondo para la Modernización, Descongestión y

Bienestar de la Administración de Justicia a través de la contribución especial en mención.

1. Conclusiones sobre el primer problema jurídico. En virtud de lo expuesto, el cargo por desconocimiento del artículo 158 superior tiene vocación de prosperidad y la Corte pasará a declarar la inexecutable de la disposición demandada. Ahora bien, sin perjuicio de dicha declaratoria de inexecutable por violación al principio de unidad de materia, lo anterior no significa que la Corte no pueda pronunciarse sobre el cargo de contenido material, a pesar de que la disposición acusada sería retirada del ordenamiento jurídico, por la señalada violación<sup>121</sup>. Por lo cual, procederá la Sala Plena a analizar el segundo problema jurídico, relacionado con el desconocimiento del art. 338 del Texto Superior (principio de legalidad), por parte de la disposición demandada.

#### A. SOLUCIÓN DEL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO: LA DISPOSICIÓN DEMANDADA VULNERA EL ARTÍCULO 338 SUPERIOR

1. Con el objetivo de analizar los cargos formulados por los demandantes, en relación con la vulneración a lo dispuesto en el artículo 338 superior, la Sala Plena abordará el caso concreto en el siguiente orden. En primer lugar, analizará los elementos esenciales del tributo y definirá su naturaleza. Para en segundo lugar, señalar las razones por las cuales el tributo al que se refiere el artículo demandado desconoce lo dispuesto en el artículo 338 superior, al no estar vinculada la contribución recaudada, con la recuperación de los costos de los servicios que les presten o la participación en los beneficios que les proporcionen.

Elementos esenciales y naturaleza especial del tributo sobre laudos arbitrales de contenido económico

1. La contribución fiscal es un término genérico que abarca todos los tributos mencionados en el numeral 9° del artículo 95, el numeral 12 del artículo 150 y el primer inciso del artículo 338 de la Constitución Política. No obstante lo anterior, es un término específico, diferente de los impuestos, en el segundo inciso del artículo 338 ibidem, que se refiere a las tasas y contribuciones como aquellas que se cobran a los contribuyentes “como recuperación de los costos de los servicios que (las autoridades) les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”; igualmente, es un término especializado excepcional de que tratan el numeral 12 del artículo 150 de la Carta, el numeral 3° del artículo 179 y el primer inciso del artículo 338 ibidem, en el cual sólo cobija la especie de “contribución parafiscal”. Este uso no unívoco del lenguaje en la Constitución, ha llevado a la Corte a considerar, como lo hace en la sentencia C-149 de 1993, “que no siempre una denominación legal corresponde con exactitud al contenido material de las figuras que contempla una ley sometida a examen de constitucionalidad”.

1. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha fijado unos criterios que permiten diferenciar las contribuciones, y establecer la tipología de los tributos que pueden existir en el marco del orden constitucional y legal nacional. La jurisprudencia también ha permitido constatar que en cada caso particular se debe analizar a profundidad la naturaleza jurídica del tributo, por cuanto, la denominación legal no siempre corresponde con precisión al contenido material del tributo sometido a examen de constitucionalidad. En este orden de ideas, a continuación se resumen los elementos de los tributos<sup>122</sup>:

#### Impuesto

(i) Prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación directa por parte del Estado;

(ii) Hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general;

(iii) Al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador;

(iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva;

(v) En cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la disposición del recurso se hace con base en prioridades distintas a las del contribuyente; y

(vi) No guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.

### Tasa

(i) El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable;

(ii) Tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y

(iii) Se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, aunque en ciertos casos admite criterios distributivos.

### Contribución Especial

(ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y

(iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.

1. Análisis de los elementos esenciales de la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico consagrada en el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019, y definición de la naturaleza tributaria. Es claro que la norma demandada, presenta una disparidad al

momento de calificar el tributo, pues si bien lo denomina como una contribución especial, al referirse a la tarifa emplea la expresión impuesto. Como se señaló en el numeral anterior, los impuestos y las contribuciones especiales tienen características especiales. Visto lo anterior, le corresponde a la Corte definir la naturaleza del tributo. Así, el artículo demandado define los elementos esenciales del tributo:

#### Elementos estructurales

Artículo 130 de la Ley 1955 de 2019

#### Sujeto activo

El Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

#### Sujeto pasivo

Persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a 73 SMLMV.

#### Base gravable

El valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria, siempre y cuando supere el valor de 73 SMLMV.

#### Hecho generador

El presupuesto fáctico que da origen a la obligación tributaria consiste en la expedición de un laudo arbitral en el que se establezca la orden de pago de una suma que supere setenta y tres (73) SMLMV, con excepción de los laudos arbitrales internacionales.

#### Tarifa

Dos por ciento (2%). El valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## Destinación

Los recursos recaudados se destinarán a la financiación del sector Justicia y de la Rama Judicial. El gobierno Nacional deberá girar en la primera quincena de cada semestre al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, el monto recaudado por concepto de la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.

## Causación

Cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo.

## Liquidación

La entidad pagadora, ya sea persona natural o entidad pública o privada, en el momento en que efectúe pagos totales o parciales de las cuantías ordenadas en el laudo arbitral, deberá retener en la fuente la totalidad de la contribución especial causada con el respectivo pago. La retención practicada deberá ser incluida y pagada en la respectiva declaración mensual de retenciones en la fuente del agente retenedor, de acuerdo con las normas que regulan la retención en la fuente contenidas en el Estatuto Tributario. En el evento de que el pagador no tenga la calidad de agente retenedor, el perceptor del pago deberá autorretener el monto de la contribución especial causada de acuerdo con las disposiciones establecidas sobre el particular en el Estatuto Tributario.

1. Visto lo anterior, es dado afirmar que el tributo previsto en la disposición demandada, en efecto pretendía ser una contribución especial, y no una tasa, por cuanto, (i) la carga tributaria se impone sobre la base del pago de condenas de laudos arbitrales nacionales, a personas naturales o jurídicas o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a 73 SMLMV, derivados de laudos arbitrales que reconocen pretensiones de contenido económico, los cuales, en efecto, serán atribuibles a una persona; (ii) los beneficios que se derivan no tienen un carácter divisible ni individualizable para los sujetos pasivos, ya que los recursos se destinarán al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, cuya administración en la actualidad le

corresponde al Consejo Superior de la Judicatura; y (iii) la obligación tributaria se genera a partir del pago de condenas en laudos arbitrales, a favor de personas naturales o jurídicas o patrimonio autónomo, por lo que, el pago resulta forzoso para el contribuyente cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo, y no por la prestación de un servicio público. Asimismo, no podría clasificarse como impuesto, en la medida en que, la disposición demandada tiene una destinación específica, la cual se enmarca, como señalamos, en una contribución especial, y no es dado afirmar, de acuerdo con lo previsto en el art. 359 del Texto Superior, que la financiación de la Rama Judicial se enmarque dentro del concepto de inversión social.

1. Cabe resaltar que esta definición como “contribución especial” no impacta en el hecho de que debe ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política.

La contribución especial a la que se refiere el artículo demandado, desconoce lo dispuesto en el artículo 338 superior, al desvincular la contribución recaudada como participación en los beneficios que les proporcionen a los contribuyentes

1. Como resultado de un análisis de lo previsto en el artículo 338 superior para contribuciones especiales, la disposición demandada no corresponde a un diseño ajustado a dicho precepto, por cuanto, se desvincula de la participación en los beneficios que les proporcionan a los usuarios del arbitraje nacional. Sobre esta base, la Corte considera que le asiste razón al demandante, por cuanto la norma demandada desconoce el contenido y el alcance de los principios de legalidad y certeza tributaria. Para la Sala es claro que el inciso segundo del art. 338 superior únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran las entidades que prestan un servicio público inherente al Estado o la participación en los beneficios que se les proporcionen, y no para el financiamiento de un fondo ajeno a la actividad arbitral; es claro de las pruebas recaudadas en el trámite arbitral que el objeto de la contribución especial de que trata la disposición demandada es la financiación del sector justicia y de la Rama Judicial. Para ello, se acude a la imposición de una carga fiscal a los usuarios del arbitraje, pues se

estimó que esta era la fuente de recursos propicia para alcanzar dicho propósito. Por ende, la norma demandada es incompatible con el artículo 338 superior, por las razones que se exponen a continuación:

i. El Legislador al definir como finalidad de la contribución especial, “la financiación del sector Justicia y de la Rama Judicial”, desconoció lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, el cual, permite únicamente la fijación de la tarifa para la participación en los beneficios que les proporcionen. El artículo 338 de la Carta faculta a las entidades públicas a cobrar contribuciones especiales a título de (i) recuperación de los costos de los servicios que presten a los sujetos pasivos; o (ii) como participación en los beneficios otorgados a esos sujetos pasivos. Es claro el inciso segundo del mencionado artículo, al permitir únicamente que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a dichas finalidades, lo cual, dista de una autorización general para el financiamiento de una entidad ajena.

i. Al respecto, cabe precisar que el principal propósito de la norma demandada consiste en exigir la participación de quiénes son beneficiarios de una forma especial de función jurisdiccional -arbitraje- en el fortalecimiento de la administración de justicia. Sin embargo, son notorias las diferencias entre la justicia estatal y el arbitraje. El arbitraje, tal y como ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional, se caracteriza por ser voluntario, oneroso, temporal y excepcional; y no puede afirmarse que financiar una función estatal o la prestación de un servicio a cargo del Estado en abstracto, como lo es la destinación de los recursos al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la administración de justicia, beneficie directamente a dichos contribuyentes.

i. En este sentido, según el artículo 2.2.3.14.1.2. del Decreto 1069 de 2015, ese fondo tiene como objeto principal recaudar, administrar e invertir los recursos y rentas que la ley ha señalado para el mismo, a efectos de apoyar la modernización, la descongestión y el bienestar de la administración de justicia. En materia de modernización (a) comprende la incorporación de métodos, sistemas de gestión, de acceso electrónico, técnicas, estrategias,

mejores prácticas, instalaciones, equipos y tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan facilitar y mejorar el acceso de las personas a la administración de justicia, así como incrementar los niveles de eficacia, calidad y eficiencia de la función judicial. A su vez, en lo relativo a la descongestión (b) prevé la disminución de los inventarios de procesos judiciales, para llevarlos a niveles acordes con la capacidad instalada de la Rama Judicial, de tal manera que se logre un equilibrio entre la demanda y la oferta de justicia. En adición a ello, en relación con el bienestar de la administración de justicia (c) pretende introducir mejoras en las condiciones de vida laboral de los servidores judiciales<sup>123</sup>.

i. Lo anterior, pone de presente una clara limitación y vacío de la norma demandada, misma que resulta insuperable, ya que los sujetos pasivos no reciben ningún beneficio directo como consecuencia de un servicio o una obra realizada por una entidad pública, ni les genera un beneficio directo en sus bienes o actividades económicas. Asimismo, se debe resaltar que la jurisdicción arbitral no es financiada por el Estado propiamente, por lo cual, no habría lugar a la retribución al Estado de suma alguna por una inversión que no ha realizado.

i. En consecuencia, esta definición abstracta, indeterminable e incierta de la finalidad de la tasa establecida en el artículo demandado, afecta transversalmente los elementos esenciales del tributo. De esta forma, se evidencia que (a) la base gravable, se encuentra destinada al pago de un porcentaje de la condena de laudos arbitrales a la financiación del sector Justicia y la Rama Judicial, respecto de la cual no se benefician los contribuyentes; y en consecuencia, (b) se ve afectada la determinación del método y sistema específico para el cálculo de la tarifa, al establecer como finalidad de dicha contribución especial una que resulta abiertamente contraria a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior.

1. Es así como, la falta de certeza en el concepto de “financiación” señalado en la norma,

independiente de la participación en los beneficios, conlleva a una imprecisión insuperable que irradia de forma transversal la regulación de los elementos esenciales del tributo. De esta manera, resulta contraria la disposición acusada a la regla señalada en el artículo 338 de la Carta Política, dado que los recursos se destinarán de manera específica a la financiación del sector justicia y de la Rama Judicial, del cual no se benefician los contribuyentes.

1. En consecuencia, procederá este tribunal a declarar la inexecutable de la disposición demandada, de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, sin necesidad de modular sus efectos.

#### A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Corresponde a la Corte estudiar una demanda contra el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Tras analizar la ausencia de cosa juzgada constitucional, así como la aptitud de los cargos formulados, la Sala emprendió el estudio de constitucionalidad para determinar si (i) ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior) al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la contribución especial para laudos de contenido económico?; y si (ii) ¿se desconoce la tipología tributaria a la que se refiere el artículo 338 de la Constitución, cuando se impone el pago de una contribución especial a los usuarios del arbitraje, pero los recursos del tributo se destinan al fortalecimiento de la Rama Judicial?

1. En primer lugar, en relación con el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia, indicó que la disposición demandada vulnera dicho principio, en la medida en que no se pudo evidenciar una conexidad directa e inmediata, así: (i) no existe ninguna justificación sobre la necesidad de incorporar una disposición de carácter tributario; y (ii) se

trata de una disposición permanente, respecto de la cual no se evidencia de manera específica y directa, su función planificadora y de impulso al cumplimiento del Plan para el correspondiente periodo presidencial.

1. En segundo lugar, consideró la Corte que se vulneró lo dispuesto en el artículo 338 superior, dado que el inciso segundo del mencionado artículo únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran las entidades que prestan un servicio público inherente al Estado o la participación en los beneficios que se les proporcionen, y no para el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas, lo cual es inobservado por la disposición demandada, dado que los recursos se destinarán de manera específica a la financiación del sector justicia y de la Rama Judicial.

1. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declaró la inexecutable del artículo 130 demandado de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, sin necesidad de modular sus efectos.

## I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Único-. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 130 de la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En efecto, en el numeral 9° del auto admisorio se dispuso “INVITAR a participar en este proceso, por medio de la Secretaria General, al Departamento Nacional de Planeación, a la Contraloría General de la República, a la DIAN, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario,

a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio Colombiano de Juristas, al Consejo de Estado, al Consejo Superior de la Judicatura, al Comité Colombiano de Arbitraje, a Confecámaras, a la Cámara de Servicios Legales de la ANDI y a los Decanos de la Facultad de Derecho y Economía de la Universidad de los Andes, de la Universidad Externado de Colombia, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad Sergio Arboleda, de la Universidad Libre de Colombia, de la Universidad Santo Tomás, de la Universidad de Cartagena, de la Universidad del Norte, EAFIT de Medellín, del Valle, ICESI y Nariño y de la Universidad del Rosario, para que, si lo estiman conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación respectiva, emitan su concepto técnico especializado sobre las disposiciones que son materia de la impugnación”.

2 Corte Constitucional, sentencia C-419 de 1995.

3 Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2015.

4 Corte Constitucional, sentencia C-577 de 2009.

5 Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020.

6 “Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado”.

7 Como complemento de ello se refirieron a los siguientes conceptos, previstos en el Decreto 1482 de 2018: Modernización: Se refiere a la incorporación de métodos, sistemas de gestión, de acceso electrónico (expediente electrónico), técnicas, estrategias, mejores prácticas, instalaciones, equipos y tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan facilitar y mejorar el acceso de las personas a la administración de justicia, así como incrementar los niveles de eficacia, calidad y eficiencia de la función judicial. Descongestión: Disminución de los inventarios de procesos judiciales, para llevarlos a niveles acordes con la capacidad instalada de la Rama Judicial, de tal manera que se logre un equilibrio entre la demanda y la oferta de justicia. Este objetivo incluye, además de las medidas indicadas en el literal anterior, medidas como la creación de cargos transitorios, la adopción de reformas legales, entre otras. Bienestar de la administración de justicia: Mejoras en las condiciones de

vida laboral de los servidores judiciales, lo cual incluye, además de las medidas y acciones referidas en los numerales anteriores, programas para la prevención, la mitigación y el manejo del estrés laboral; programas de estímulos con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso de los servidores judiciales; condiciones físicas adecuadas de las instalaciones y los puestos de trabajo (iluminación, ventilación, higiene, ubicación, niveles de ruido y contaminación, accesibilidad, ergonomía, facilidad de transporte y desplazamientos etc.); manejo de riesgos psicosociales; recreación y deporte; entorno familiar; seguridad personal y familiar; acceso a servicios médicos, odontológicos y psicológicos; prevención y solución de conflictos laborales, y preparación para el retiro, entre otros.

8 “Con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo o quienes hagan sus veces, concurrirán para adelantar las armonizaciones necesarias al Plan Decenal del Sistema de Justicia en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo, de acuerdo con las prioridades que dichas entidades identifiquen en el sistema de justicia, y teniendo en cuenta el proceso continuo de planeación que comprende la formulación, la aprobación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación”.

9 En concreto, enlistaron 7 objetivos que estarían relacionados con el artículo 130.

10 El término para que los invitados conceptuaran, de acuerdo por lo informado por la Secretaría de la Corte Constitucional, venció el 30 de septiembre de 2021. De esta manera, se recibió una intervención extemporánea presentada por la Universidad Nacional de Colombia el 04 de octubre de 2021.

11 En tal sentido, ver las intervenciones de (i) el Instituto Colombiano de Derecho Tributario; (ii) universidades Libre - sede Bogotá y del Rosario (parcialmente); (iii) Red de Cámaras de Comercio - Confecámaras; y (iv) Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI (parcialmente).

12 Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

13 “No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

14 Ley 1819 de 2016, artículo 364: “Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial (...)”.

15 En tal sentido, ver intervenciones de (i) el Ministerio de Justicia y del Derecho; (ii) Ministerio del Interior; (iii) Consejo Superior de la Judicatura; (iv) Federación Nacional de Departamentos; (v) Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI (parcialmente); y (vi) Universidad Libre y Universidad del Rosario (parcialmente).

16 Señalan que, de hecho, así fue reconocido por la Corte en la sentencia C-109 de 2020.

17 Recursos de revisión y anulación contra los laudos proferidos por la justicia arbitral; así como la designación de árbitros cuando las partes no logran un común acuerdo ni previeron un tercero que se encargue de ello.

18 Corte Constitucional, sentencia C-109 de 2020.

19 Corte Constitucional, sentencia C-344 de 2017.

20 Gaceta 136 de 2019.

21 Gaceta 211 de 2019.

22 Gaceta 430 de 2019.

23 Gaceta 273 de 2019.

24 Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2014.

25 Ver supra, numeral 32.

26 Decreto 2067 de 1991, arts. 2 y 6.

27 En la sentencia C-104 de 2016 se manifestó que: “el control de constitucionalidad de las leyes es una función jurisdiccional que se activa, por regla general, a través del ejercicio del derecho de acción de los ciudadanos, para lo cual se exige la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, sin perjuicio de los casos en los que la propia Constitución impone controles automáticos, como ocurre con las leyes aprobatorias de tratados internacionales o las leyes estatutarias”.

28 Ver las intervenciones del Consejo Superior de la Judicatura, del Ministerio de Justicia y del Derecho, y del Ministerio del Interior, entre otras.

29 Corte Constitucional, sentencias C-206 de 2016; C-207 de 2016; y C-117 de 2021, entre otras.

30 Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001; C-856 de 2005 y C-117 de 2021, entre otras.

31 Corte Constitucional, sentencias C-447 de 1997 y C-44 de 2021, entre otras.

32 Decreto 2067 de 1991, art. 6.

33 Corte Constitucional, sentencias C-874 de 2002; C-954 de 2007; C-623 de 2008; C-894 de 2009; C-055 de 2013; C-281 de 2013 y C-044 de 2021.

34 En el escrito de subsanación, los accionantes señalan que “Imponer una carga a una persona que sufrió un perjuicio y debió acudir a la autoridad a lograr su reparación, genera per se que esta no se logre en su integralidad. Por el contrario, dicha carga desconoce la función del Estado de mantener un orden justo. Esto, por cuanto permite que la persona que ha sufrido un daño, solo por el hecho de acudir a la jurisdicción para buscar una reparación, tenga que asumir una carga adicional a aquella que deben asumir las personas que no han sufrido tal menoscabo o, habiéndolo sufrido, no han debido acudir a la jurisdicción para buscar su reparación. En otras palabras, la persona que buscar su reparación espera que el Estado y las autoridades protejan sus derechos y bienes, y mantengan un orden justo,

relativo a que se le restablezca la situación en que se encontraba antes de ser dañado; pero, por el contrario, con la contribución objeto de análisis, se encuentra con un Estado que le impone una carga por haber sufrido un perjuicio por causas que no le fueron imputables.”. Expediente digital, Escrito de subsanación, folio 4.

35 Corte Constitucional, sentencias C-916 de 2002; C-344 de 2017, entre otras. En igual sentido, lo señalaron la Universidad del Rosario y la ANDI en sus intervenciones ante esta corporación Ver supra, numeral 32.

36 Tal y como lo señaló la ANDI en su intervención ante esta corporación, ver supra, numeral 32.

37 Expediente digital, Escrito de demanda, folio 15.

38 La Universidad del Rosario señaló que los demandantes parten de una concepción equivocada del principio de eficiencia tributaria. Ver supra, numeral 32.

39 Corte Constitucional, sentencias C-121 de 2006, C-587 de 2014. En igual sentido, ver Consejo de Estado, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de fecha 1 de febrero de 2002, número interno: 12522.

40 Corte Constitucional, sentencia C-397 de 2011.

41 Corte Constitucional, sentencias C-358 de 2013, C-726 de 2015 y C-292 de 2019, entre otras.

42 Corte Constitucional, sentencia C-292 de 2019.

44 Expediente digital, Escrito de demanda, folios 4-5.

45 Corte Constitucional, sentencias C-169 de 2014 y C-109 de 2020, entre otras.

46 Expediente digital, Escrito de demanda, folio 17.

47 Corte Constitucional, sentencia C-109 de 2020.

48 Ver supra, numeral 32.

49 Corte Constitucional, sentencias C-744 de 2015; C-007 de 2016; y C-540 de 2019.

50 Dio trámite al Expediente D-12537.

51 Corte Constitucional, sentencias C-007 de 2016 y C-287 de 2017, entre otras.

52 El artículo 243 citado establece que: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

53 Estas consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-049 de 2022.

54 Artículo 158 de la Constitución. Al respecto, es posible consultar el artículo 158 de la Ley 5° de 1992, de acuerdo con el cual “[c]uando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”.

55 Corte Constitucional, sentencias C-008 de 2018 y C-026 de 2020, las cuales fueron reiteradas en la sentencia C-415 de 2020.

56 Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2021.

57 Corte Constitucional, sentencia C-493 de 2020.

58 La Constitución Política y la Ley 152 de 1994 determinan expresamente los contenidos de la ley del plan nacional de desarrollo.

59 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

60 En concreto, en sentencia C-464 de 2020, la Corte explicó esta restricción al principio democrático toda vez que tiene sólo tres (3) debates y primer debate conjunto en las Comisiones Económicas del Congreso, no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno, y su tiempo de aprobación es de 3 meses en el Congreso”. En contraste, para aprobar una ley ordinaria: (i) como regla general se requieren

cuatro debates, (ii) no es necesario el aval del gobierno para presentar proposiciones y (iii) puede ser discutida hasta en dos legislaturas.

61 Ibidem.

62 Al respecto, es posible consultar la sentencia C-305 de 2004 que estableció lo siguiente “La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”.

63 Corte Constitucional, sentencia C-394 de 2012.

64 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

65 Ibidem.

66 En esta providencia uno de los cargos estudiados fue el presunto desconocimiento de la unidad de materia frente a dos disposiciones de la Ley 1955 de 2019 que, en particular, fijaban el arancel a las importaciones y a las aduanas nacionales, a través de la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo. Así, concluyó la Corte Constitucional que, además de que se oponía a la política comercial que debe ser aprobada directamente por el Gobierno Nacional, el control de este tipo de normas “debe ser más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos que no tengan como objetivo verificable el de cumplir con los objetivos y metas generales del PND; por esta razón, la Corte declarará la inexecutable de las disposiciones acusadas”.

67 “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. 2. Convocarlo

a sesiones extraordinarias. 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. (...)”.

68 Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1992.

69 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

70 “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

71 Corte constitucional, sentencia C-415 de 2020.

72 En la misma sentencia C-415 de 2020, de forma específica, dicha sentencia señaló que la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo, al comprometer competencias legislativas ordinarias, puede llevar a la inexecutableidad de sus disposiciones. Ello ocurrirá si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases deben ser examinadas caso a caso.

73 En la sentencia C-126 de 2020 se sostuvo que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, “por su naturaleza, deben tener vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia ´aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio”. Ya en la sentencia C-068 de 2020 la Corte había manifestado

que la regla de la temporalidad “es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”, postura que vendría a ser reforzada en la C-126 de 2020 al afirmarse que “la temporalidad y el carácter instrumental de la medida, como criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad que acrediten el respeto del principio de unidad de materia, permiten maximizar el principio democrático”.

74 Así, indicó la sentencia C-415 de 2020 que, en principio, las disposiciones adoptadas mediante la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo cuentan con una duración de 4 años, lo cual “no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar”. Ello le permitió al Tribunal afirmar que el plan “no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un Gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. De lo contrario se desconocería la vocación de temporalidad del plan, las medidas normativas del plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento, y el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales que indudablemente corresponde tramitar al legislador, pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan”.

75 Al respecto, es posible consultar las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020, que resolvieron unas demandas de constitucionalidad sobre disposiciones legales que regulaban el Ingreso Base de Cotización (IBC) para trabajadores independientes.

76 *Ibíd.*

77 *Ibíd.* Por ende, concluyó la Corte que dicha claridad argumentativa es indispensable por la competencia constitucional que ha sido conferida al ejecutivo en lo correspondiente al diseño y puesta en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, “la Corte hace énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que en cada normatividad legal ordinaria y permanente que se afecte, debe acompañarse por parte del Gobierno nacional de una carga de argumentación suficiente del porqué es necesario e imprescindible

su modificación como medida para impulsar el cumplimiento del PND”. La exigencia de esta motivación fue reiterada en la sentencia C-464 de 2020, en donde la Corte declaró inexecutable las disposiciones demandadas, con sustento en que el Gobierno Nacional incumplió con ella, en consideración a que no justificó “la imposición de cargas tributarias a través de una ley especial cuya vocación de vigencia es, en principio, transitoria y en cuyo trámite se ve afectado o reducido el principio democrático”.

78 Este aspecto, según dijo la Corte, se valorará teniendo en cuenta la temporalidad de la medida, su conexidad temática con el Plan y su finalidad.

79 Al respecto, es posible considerar las sentencias C-440 de 2020, C-493 de 2020 y C-504 de 2020.

80 Corte Constitucional, sentencias C-415 de 2020 y C-493 de 2020.

81 Este acápite, reitera en su totalidad, lo dispuesto en la sentencia C-484 de 2020.

82 Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012: “[el principio de legalidad] No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio)”.

83 Constitución Política, artículo 150.12.

84 Constitución Política, artículos 300.4 y 313.4.

85 Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

86 Corte Constitucional, sentencia C-484 de 2020.

87 Corte Constitucional, sentencia C-550 de 2019.

89 Se refiere a la incorporación de métodos, sistemas de gestión, de acceso electrónico (expediente electrónico), técnicas, estrategias, mejores prácticas, instalaciones, equipos y tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan facilitar y mejorar el acceso de las personas a la administración de justicia, así como incrementar los niveles de eficacia, calidad y eficiencia de la función judicial.

90 Disminución de los inventarios de procesos judiciales, para llevarlos a niveles acordes con la capacidad instalada de la Rama Judicial, de tal manera que se logre un equilibrio entre la demanda y la oferta de justicia. Este objetivo incluye, además de las medidas indicadas en el literal anterior, medidas como la creación de cargos transitorios, la adopción de reformas legales, entre otras.

91 Mejoras en las condiciones de vida laboral de los servidores judiciales, lo cual incluye, además de las medidas y acciones referidas en los numerales anteriores, programas para la prevención, la mitigación y el manejo del estrés laboral; programas de estímulos con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso de los servidores judiciales; condiciones físicas adecuadas de las instalaciones y los puestos de trabajo (iluminación, ventilación, higiene, ubicación, niveles de ruido y contaminación, accesibilidad, ergonomía, facilidad de transporte y desplazamientos etc.); manejo de riesgos psicosociales; recreación y deporte; entorno familiar; seguridad personal y familiar; acceso a servicios médicos, odontológicos y psicológicos; prevención y solución de conflictos laborales, y preparación para el retiro, entre otros. Decreto 1482 de 2018, artículo 2.2.3.14.1.2.

92 Como se ha establecido en la jurisprudencia constitucional de forma reiterada las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Corte Constitucional, sentencias C-620, C-519, C-453, C-105 y C-016 de 2016; C-218 de 2015; C-747, C-363 y C-077 de 2012 y C-1062 de 2008.

93 El Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales:

“4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.

5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.

6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.

7. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.

8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.

9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.

10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.

11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.

12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.

13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.

14. Pacto por la equidad de las mujeres.

15. Pacto por una gestión pública efectiva.

Así mismo, el Plan integra una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Esto se ve reflejado en los siguientes pactos:

16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

17 - 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones:

- Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible.

- Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.

- Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible.

- Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.

- Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.

- Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva.

- Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.
- Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo.
- Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica”.

94 Ver <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, folio 82.

95 *Ibíd.*, folio 85.

96 *Ibíd.*, folio 91.

97 Corte Constitucional, sentencias C-464 y C-493 de 2020.

98 Ver <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, folio 82.

99 *Ibíd.*

100 *Ibíd.*

101 *Ibíd.*, folio 85.

102 *Ibíd.*, folio 91.

103 *Ibíd.*, folio 93.

105 Congreso de la República, Gaceta 33 de 2019.

106 Congreso de la República, gacetas 130, 131, 133, 135 y 136 de 2019.

107 Congreso de la República, Gaceta 211 de 2019.

108 Congreso de la República, gacetas 651, 652 y 430 de 2019.

109 Congreso de la República, gacetas 246, 273, 296, 272, 274 y 287 de 2019.

110 En el mismo sentido, ver Gaceta 274 de 2019.

111 En el mismo sentido, ver Gaceta 272 de 2019.

112 Congreso de la República, gacetas 647, 999, 870,

113 Congreso de la República, Gaceta 824 de 2019.

114 Ley 1743 de 2014, artículo 3.

115 En efecto, pueden consultarse 1. El Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional, en la subsección a: gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros; y 2. El Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos, en la Subsección a: Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo.

En el primero de los pactos se hace referencia a los accidentes viales y la necesidad de evitar decesos por este motivo. Se refiere también que la Superintendencia de Transporte tiene como función misional controlar la oportunidad y calidad de la prestación del servicio, pero no cuenta con la capacidad institucional suficiente para controlar o vigilar a todos los prestadores del servicio público de transporte. A continuación, se alude al alto costo que tienen los accidentes viales para el Sistema de Salud, y luego se plantean unos objetivos concretos de mejora y fortalecimiento institucional del sector. En este contexto se hace alusión concreta a que la Supertransporte reformará su estructura organizacional para ampliar su cobertura en todo el territorio nacional, y mejorar, entre otros, su función preventiva. Consecuencia de ello, “se deberán ajustar los criterios para la fijación de la contribución especial de vigilancia que, junto con las multas impuestas en ejercicio de sus funciones, serán destinadas al presupuesto de la entidad” (págs. 581 - 582 del documento de Bases del PND).

Por su parte, el segundo Pacto se refiere a un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo. En tal sentido, destaca el documento que la energía promueve el crecimiento económico, la productividad y la formación del capital humano. En concreto, se avanzará hacia la modernización de la institucionalidad encargada de la regulación y vigilancia del sector. Para esto, entre otros objetivos concretos, se prevé que “para financiar la actividad regulatoria de los agentes que participan en la cadena productiva de los

combustibles líquidos aportarán una contribución especial” (pág. 672 del documento de Bases).

116 Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

117 Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-060 y C-117 de 2018, y C-592 de 2019.

118 Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

119 Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020: “El principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una deliberación democrática suficiente y plural”.

120 Ley 1955 de 2019, artículos 4º y 5º; anexo del Plan Plurianual de Inversiones, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PNDPPI2018-2022n.pdf>.

121 Al modo de ejemplo, la sentencia C-816 de 2004 indicó que la decisión adoptada “(...) no significa que la Corte no pueda pronunciarse nunca sobre los cargos de competencia o de contenido material de una demanda, en caso de que encuentre que existe un vicio de procedimiento que es suficiente para declarar la inexecutable de la norma sometida a control. En ciertos eventos, la Corte ha entrado al examen de otros cargos por contenido material, a pesar de que la disposición acusada sería de todos modos retirada del ordenamiento, por razones procedimentales”.

122 Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2016, entre otras.

123 Los recursos de esta contribución concurren en el fondo con otras fuentes que se encuentran previstas en el actual artículo 192 de la Ley 270 de 1996 -modificado por los artículos 21 de la Ley 1285 de 2009 y 3º de la Ley 1743 de 2014-. Su destinación a los propósitos del fondo contribuye de manera decisiva a enfrentar los principales desafíos de la administración de justicia respecto de los ciudadanos y de quienes ejercen dicha labor.