TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-203/23

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Sustracción de materia o carencia de objeto

SUSTRACCION DE MATERIA-Abstención de adelantar juicio de inconstitucionalidad cuando norma desaparece del ordenamiento jurídico y no produce efectos jurídicos

PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY TRIBUTARIA-No puede ser absoluto cuando se trate de modificaciones que resulten benéficas al contribuyente

República de Colombia

Corte Constitucional

Sala Plena

SENTENCIA C-203/2023

Referencia: Expedientes D- 13279 y D- 13292 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, “por la que se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”, y la cual eliminó el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario.

Demandantes: Fredy Antonio Machado López, actuando en la doble condición de ciudadano y Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial -ASONAL JUDICIAL -; Hermens Darío Lara Acuña, actuando en condición de ciudadano y Representante Legal de la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia – CORJUSTICIA-; Antonio José Reyes Medina, actuando en condición de ciudadano y vicepresidente del Colegio de Procuradores Judiciales -COLPROCURAR-; Félix Hoyos Lemus, actuando en condición de ciudadano; y Yefferson Mauricio Dueñas Gómez, actuando en condición de ciudadano.

Conjuez Ponente: Luis Fernando López Roca

Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil veintitrés (2023).

I. I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, fue radicada el 31 de mayo de 2019 en esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 1943 de 2018 formulada por el ciudadano Fredy Antonio Machado López, actuando en la doble condición de ciudadano y Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial -ASONAL JUDICIAL. El 11 de junio de 2019 fue radicada ante esta misma Corporación demanda de inconstitucionalidad formulada por los ciudadanos: Yefferson Mauricio Dueñas Gómez, actuando en condición de ciudadano; Hermens Darío Lara Acuña, actuando en condición de ciudadano y Representante Legal de la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia – CORJUSTICIA-; Antonio José Reyes Medina, actuando en condición de ciudadano y vicepresidente del Colegio de Procuradores Judiciales -COLPROCURAR-; Félix Hoyos Lemus, actuando en condición de ciudadano, contra el mismo artículo 122 (parcial) de la Ley 2943 de 2018 "por la que se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones", la cual derogó el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario. Este apartado legal dispuso que el 50% de los gastos de representación de Magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores Judiciales, y el 25% de los gastos de representación de Jueces de la República, estaban exentos de impuesto sobre la Renta. A las demandas les corresponden los expedientes D- 13279 y D- 13292 respectivamente.

1. 1. Trámite del proceso

Mediante Auto del 5 de diciembre de 2019, esta corporación resolvió admitir las demandas presentadas por los ciudadanos Fredy Antonio Machado López (D-13279) y Hermens Darío Lara Acuña, Antonio José Reyes Medina, Félix Hoyos Lemus y Yefferson Mauricio Dueñas Gómez (D-13292) en contra de la expresión "el numeral 7 del artículo 206" contenida en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018. Lo anterior toda vez que la Corte consideró que los cargos reunían los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia. En consecuencia, se dio traslado al Procurador General de la Nación, el 16 de diciembre de 2019, para que rindiera concepto en los términos de los artículos 242 y 278 de la

Constitución y el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; se comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso -de acuerdo con el artículo 244 de la Constitución- así como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la DIAN y al Consejo Superior de la Judicatura; y se fijó el término de diez (10) días con el objeto de que cualquier ciudadano se pronunciara sobre el tema en discusión y que participaran entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en la materia, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

El 20 de septiembre de 2019 fue radicada una solicitud de levantamiento de la suspensión de términos presentada por el señor Antonio José Reyes Medina, en condición de ciudadano demandante y representante legal de ASOJUDICIALES, con el argumento de que el proceso se encontraba suspendido desde el mes de junio del año 2019 por motivo de la designación y posesión de los Honorables Conjueces. El ciudadano demandante consideró que, después de 3 meses, no podrían producirse más impedimentos, ya que ello contrariaría, a su juicio, el artículo 2 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, puesto que, de su lectura e interpretación, el quórum deliberatorio y decisorio se encontraba conformado a la fechas con más de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación al no declararse impedidos. Sin embargo, en fecha posterior a esta solicitud, los conjueces Rodrigo Uprimny, William Zambrano Cetina, Clara María González Zabala y Juan Camilo Restrepo Salazar presentaron ante la Secretaría sus correspondientes escritos en los cuales manifestaron la imposibilidad de conocer del caso y, con base en ello, se tomó la decisión de nombrar a los conjueces de la lista de elegibles.

Asimismo, en febrero de 2021, los ciudadanos Yefferson Mauricio Dueñas Gómez y Félix Hoyos Lemos radicaron cada uno una solicitud de impulso procesal al expediente, con fundamento en que, una vez admitidas las demandas en mención, el Consejo Superior de la Judicatura ordenó la suspensión de los términos de decisión en los procesos de constitucionalidad por cuenta de la pandemia causada por el COVID-19, decisión que se prolongó hasta el 30 de julio del año 2020; sin embargo, en febrero del año 2021, esta corporación aún no había proferido sentencia pese a que para la fecha habían transcurrido más de seis (6) meses desde la reanudación de los términos. Hacen énfasis en que la necesidad de proferir la sentencia a la brevedad se refuerza en un hecho sobreviniente a la demanda, como lo fue el restablecimiento de la exención en el año 2019. Yefferson Mauricio Dueñas Gómez hizo la solicitud reiteradamente. A ambos ciudadanos se les dio respuesta,

resaltando que la agenda de la Sala Plena durante 2020 tuvo que desarrollarse en medio de una situación excepcional de emergencia sanitaria, con una congestión de procesos causada por la revisión de 115 decretos legislativos que tenían prelación sobre los procesos ordinarios.

2. Impedimentos de magistrados y elección de conjueces

1. 1. Los nueve magistrados titulares de la Corte Constitucional manifestaron su impedimento para participar del control de constitucionalidad del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, en cuanto derogó el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario. El argumento principal esgrimido en los escritos de impedimento es que en tanto el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 derogó el numeral 7 del artículo 296 del Estatuto Tributario, disposición ésta que establecía un beneficio tributario, entre otros funcionarios del Estado, para los propios magistrados de la Corte Constitucional, estaban incursos en la causal de impedimento denominada "tener interés en la decisión", contemplada en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991.

2. La Corte Constitucional designó en varias oportunidades distintos conjueces para conocer de las referidas demandas, algunos de los cuales manifestaron su impedimento, los cuales fueron resueltos como sigue:

El Conjuez William Zambrano Cetina manifestó su impedimento para conocer del caso mediante escrito fechado el 20 de enero de 2020. Estima que, según lo previsto en los artículos 25, 26 y 30 del Decreto 2067 de 1991, y la causal primera del artículo 141 del Código General del Proceso, no puede conocer del estudio de constitucionalidad de la norma en cuestión, puesto que habría un interés en la decisión, dado que es cónyuge de una magistrada auxiliar, a quien la medida del Estatuto Tributario le aplica directamente.

La Corte aceptó el impedimento el 11 de febrero de 2020.

De igual forma, el Conjuez Helí Abel Torrado Torrado presentó el 16 de agosto de 2019 escrito en el que manifestó su imposibilidad para conocer como conjuez de la Corte los Expedientes en cuestión, dado que su cónyuge se desempeña como Procuradora Judicial II con sede en Bogotá y ejerce ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y Jueces especializados, configurándose con esto la causal de impedimento para conocer del caso

contenida en el artículo 56 de la Ley 906 de 204, que consiste en que el cónyuge tenga interés en la actuación. Su impedimento fue aceptado por la Corte, el día 7 de octubre de 2019, por considerar que efectivamente se configuraba en su caso la causal alegada.

Por su parte, el día 29 de julio de 2019 se recibió la manifestación de impedimento del Conjuez Humberto Sierra Porto para conocer como Conjuez los Expedientes acumulados D-13279 y D-13292, por cuanto, en ejercicio de su profesión como abogado, alega haber sido consultado sobre la constitucionalidad de la Ley 1493 de 2018, encontrándose con ello inmerso dentro de las causales señaladas en los artículos 25 y 26 del Decreto Ley 2067 de 1991. El día 7 de octubre de 2019, su impedimento fue aceptado por la Corte por considerar que efectivamente se configuraba en su caso la causal alegada por las razones allí expuestas.

El Conjuez Rodrigo Uprimny manifestó al despacho, por medio de escrito radicado el 30 de septiembre de 2019, su impedimento para conocer del caso pues la exención discutida lo favorecería económicamente al ser profesor de una universidad oficial, por lo cual habría un interés en la decisión, causal que es señalada expresamente en el artículo 26 del Decreto Ley 2067 de 1991. Su impedimento fue aceptado por la Corte el 7 de octubre de 2019, por considerar que efectivamente se configuraba en su caso la causal alegada.

A su vez, el Conjuez Julio Andrés Ossa Santamaría, manifestó al despacho, el 29 de julio de 2019, su impedimento para conocer del caso, pues fue magistrado auxiliar durante 12 años y es amigo de los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger (bajo cuyas órdenes trabajó también en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República), Carolina Ramírez, Miguel Efraín Polo, Hernán Leandro Correa Cardozo, Jorge Sánchez Muñoz y Luz Aurelia Puyo Vasco (del Consejo de Estado), cuyos patrimonios personales se verían directa y evidentemente afectados por la decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada, por lo cual considera que habría un interés personal en la decisión, causal que es señalada expresamente en los artículos 25 y 26 del Decreto Ley 2067 de 1991. Estudiado el impedimento la Corte decidió no aceptarlo por considerar que no existía dicho interés personal por parte del Conjuez Ossa Santamaría, y no se configuraba esa ni ninguna otra de las causales previstas en la ley al efecto.

La Conjuez Clara María González Zabala manifestó al despacho, por medio de escrito fechado

el 21 de junio de 2022, su impedimento para conocer del caso. Adujo como fundamento haberse pronunciado con antelación sobre la norma sometida a estudio, con ocasión de su labor como Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, causal que es señalada expresamente en el artículo 25 del Decreto Ley 2067 de 1991. Su impedimento fue aceptado el 29 de junio de 2022 por la Corte por considerar que efectivamente se configuraba en su caso la causal alegada.

Después del trámite de los diferentes impedimentos, la Sala Plena, para conocer el presente asunto, quedó conformada por los conjueces Ruth Stella Correa Palacio, quien la preside, José Miguel de la Calle Restrepo, Adriana María Guillén Arango, Mauricio Fajardo Gómez, Luis Fernando López Roca, Julio Andrés Ossa Santamaría, Luis Hernando Parra Nieto, Jorge Gabino Pinzón Sánchez y Juan Camilo Restrepo Salazar.

3. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir las demandas de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Número 50.820 del 28 de diciembre de 2018 y se subraya la expresión demandada:

LEY 1943 DE 2018

(diciembre 28)

Diario Oficial No. 50.820 de 28 de diciembre de 2018

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES FINALES.

(…)

ARTÍCULO 122. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El artículo 70 de la presente ley regirá a partir del 1 de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9o de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el parágrafo 3 del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el parágrafo 3 del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el parágrafo 6 del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1 del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión; "así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering)", del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1 de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016. (Negrita fuera del texto)

Con el propósito de contextualizar el tema a analizar, se transcribe a su vez el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, norma se fue derogada:

DECRETO 624 DE 1989

(30 de marzo de 1989)

Diario Oficial No. 38.756 de 30 de marzo de 1989

"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 90, numeral 5o., de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, y oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. El Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales<1>, es el siguiente:

IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES<1>

CAPITULO VII.

RENTAS EXENTAS DE TRABAJO.

ARTICULO 206. RENTAS DE TRABAJO EXENTAS. <Fuente original compilada: L. 75/86 Art. 35 Inc. 1o.> Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de los siguientes:

(…)

7. En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales y Procuradores Judiciales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario.

Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario.

III. LAS DEMANDAS

A. A. Expediente D-13279 – Demanda de inconstitucionalidad presentada por Fredy Antonio Machado López actuando en la doble condición de ciudadano y Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial -ASONAL JUDICIAL-.

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Fredy Antonio Machado López solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 (parcial) que derogó el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario. La disposición demandada dispone lo siguiente:

Artículo 122. Vigencia y derogatorias. El artículo 70 de la ley presente ley regirá a partir del 1

de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, parágrafo 3 del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el parágrafo 3 del artículo 127-1, el numeral 7 del articulo 206, 223, el parágrafo 6 del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1 del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508 la expresión: "así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (catering)", del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1 de julio de 2019, derogándose el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 206 derogado disponía lo siguiente:

Articulo 206. Rentas de Trabajo Exentas. Están gradados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria con excepción de los siguientes:

(…)

7. En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario. Por los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario.

En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario.

De acuerdo con el actor, el apartado subrayado de la norma acusada viola los artículos 25 (derecho al trabajo) y 150 numeral 19, literal e (competencia del Congreso para expedir leyes marco y potestad reglamentaria ampliada) de la Constitución Política de 1991. Igualmente, indica que la norma acusada viola el artículo 93 superior por desconocer los

Convenios de la OIT 026, 095, 099 y 111; el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y el artículo 6 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos Económicos Sociales y Culturales, todos relacionados con el derecho al trabajo.

En términos generales, la demanda está distribuida en dos partes: en la primera, el actor desarrolla una argumentación dirigida a establecer las razones por las cuales, de acuerdo con su criterio, la eliminación de la exención contenida en el numeral 7 de artículo 206 representa una reducción salarial que afecta a ciertos funcionarios de la rama judicial. Comienza con el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, en el cual se contempla que el salario no solo constituye la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, cualquiera sea la forma o denominación que obtenga. Luego, continúa con la diferencia entre "salario nominal" y "salario real", el incremento de los precios en los bienes y servicios que pertenecen a la canasta familiar necesarios para satisfacer las necesidades del trabajador, la relación entre la definición de impuestos como el de renta y su impacto en el ingreso de los trabajadores, así como las dificultades del sistema tributario colombiano para optimizar el comportamiento del coeficiente de Gini para disminuir la desigualdad. Adiciona que el impuesto sobre la renta desanima al trabajador, disminuye su capacidad adquisitiva, su consumo y su bienestar. Concluye que "la pérdida del beneficio tributario consagrado para los jueces y magistrados del país consagrada en el numeral 7° del artículo 206 constituye una disminución efectiva del salario nominal y real" de este grupo de trabajadores.

En la segunda parte de la demanda explica las razones por las cuales dicha reducción salarial debe declararse inexequible al constituir una violación a algunas de las normas superiores, referidas anteriormente. En términos generales, alega que todo pago hecho al trabajador de manera directa como contraprestación por sus servicios hace parte del salario y encaja directamente con la protección de rango constitucional del artículo 25 de la Constitución. Si bien reconoce que para el sector público están fijadas otras reglas de carácter especial para la definición y ajuste de sus salarios, y destaca que el Estado empleador no puede ser tratado y juzgado como un empleador del sector privado, afirma que la disminución del salario es posible únicamente mediante un acuerdo libre y voluntario entre las partes, pues el salario es un elemento esencial del contrato de trabajo. En este sentido, es viable la desmejora laboral siempre y cuando exista una aceptación expresa o tácita del trabajador.

Específicamente, argumenta que para la eliminación de la exención en el salario de fiscales, jueces y magistrados, el Gobierno Nacional ha debido concertar esta medida con los trabajadores afectados. Al no hacerlo, se configura, en criterio del actor, por un lado, un uso arbitrario del ius variandi y, por tanto, un desconocimiento de los Convenios 026,095, 099 y 111 de la OIT y las normas relacionadas con el derecho al trabajo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y del Protocolo de San Salvador. Por otro lado, sostiene que esta situación constituye al mismo tiempo un vicio que afectó el trámite de la ley pues, a efectos de materializar la modificación legislativa que se discute, se debió llevar a cabo un proceso de "concertación con los trabajadores y sus representantes constituidos en los diferentes sindicatos que los agrupan".

B. D-13292 – Demanda de inconstitucionalidad presentada por Hermens Darío Lara Acuña, actuando en condición de ciudadano y Representante Legal de la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia – CORJUSTICIA-; Antonio José Reyes Medina, actuando en condición de ciudadano y vicepresidente del Colegio de Procuradores Judiciales -COLPROCURAR-; Félix Hoyos Lemus, actuando en condición de ciudadano; y Yeferson Mauricio Dueñas Gómez actuando en condición de ciudadano.

Los accionantes igualmente demandan la inconstitucionalidad de la expresión "el numeral 7 del artículo 206" contenida en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018. Dicen que las normas constitucionales infringidas son los artículos 2,5, 13, 25,53, 93, 99, 95, 113, 136-1, 150-9 (literal e), 228, 230 y 263 de la Constitución Política. Esta demanda fue construida sobre la base de los siguientes cuatro cargos:

a. a) Primer Cargo – Vulneración del carácter móvil del salario y de la prohibición de regresividad injustificada en materia de derechos económicos, sociales y culturales: los actores indican que la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario ordenada por el apartado demandado vulnera el carácter móvil del salario de un grupo concreto de funcionarios de la Rama Judicial, así como la prohibición de no regresividad injustificada en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La obligación de progresividad y la prohibición de regresividad constituye una restricción que los tratados de derechos humanos y la Constitución imponen a las posibilidades de desarrollo y limitación de los derechos económicos, sociales y culturales; se trata de una garantía de carácter

sustantivo y un deber de abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas.

Alegan los demandantes que la Corte Constitucional relaciona el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturas con el recorte a la libertad de configuración legislativa en una materia determinada; de allí que toda medida regresiva de los derechos sociales se presuma contraria a la Constitución y deba ser sometida a un control estricto de constitucionalidad. El primer paso dentro de este control es determinar si la medida objeto de control es efectivamente regresiva; esto es, que la disposición modifique las condiciones normativas que le preexisten. Para la Corte, una medida tributaria es regresiva cuando reforma otra que fue instituida para proteger derechos económicos, sociales y culturales, con el único propósito de recaudar impuestos y sin haberse surtido una deliberación democrática específica mínima en el Congreso. Según los demandantes, el contenido proposicional acusado es regresivo pues elimina una norma que protege derechos sociales fundamentales de carácter laboral reconocidos por el ordenamiento jurídico, y afecta directamente el salario, derecho social amparado por la Carta Política y el bloque de constitucionalidad. Por tal motivo, argumentan que la norma acusada debió contar con la suficiente deliberación democrática específica durante el trámite legislativo, cuestión que no sucedió (alega que el Congreso no adelantó una discusión ni general ni específica respecto de la derogatoria de esta exención). Particularmente, la derogatoria del numeral del artículo en cuestión se adoptó sobre la base de supuestamente ampliar el recaudo en materia del impuesto sobre la renta para personas naturales, pero sin ninguna justificación específica y concreta. Por lo anterior, consideran que la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario no está debidamente justificada. Para los actores esta situación constituye una violación de los artículos 2.1, 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 1, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador.

b) Segundo Cargo – Desconocimiento de los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria: los demandantes manifiestan que la disposición acusada contiene un desconocimiento de los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria que implica una violación de los artículos 13, 95 numeral 9 y 363 de la Constitución. De acuerdo con los actores, en el país existen cuatro sectores laborales principales contemplados como titulares de exenciones al impuesto sobre la renta, y los cambios introducidos por la Ley 1943 de 2018 sólo impactaron sin justificación a los magistrados de tribunales, fiscales (procuradores) y jueces de la República, que son funcionarios de la Rama Judicial que anteriormente contaban

con la exención parcial del impuesto sobre la renta.

Al respecto, los accionantes aclaran que su demanda no está dirigida a sostener que la eliminación de la exención de que trata el artículo 122 se haga extensiva a los otros tres sectores: i) Rectores y profesores de universidades oficiales; ii) Miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; y iii) Servidores de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por el contrario, manifiestan que lo que se cuestiona en la demanda es que los magistrados de tribunales, fiscales, procuradores y jueces de la República, no fueron contemplados por el legislativo para continuar disfrutando de los beneficios contenidos en el artículo 206 del Estatuto Tributario. Rechazan que no se haya tratado de la misma manera a los funcionarios de la Rama Judicial, quienes realizan una especial contribución en la vida nacional. Exponen los demandantes que resulta contrario a la igualdad y a la equidad desde la perspectiva horizontal derogar el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario. Afirman: "es como si las razones que inspiraron este tratamiento favorable hubieran persistido para los otros tres sectores y desaparecido para los servidores judiciales, pese a que sus condiciones y características laborales siguen siendo similares". Sumado a lo anterior, no están satisfaciendo de modo eficaz otro principio constitucionalmente relevante, pues la supresión del beneficio tributario en cabeza de los funcionarios judiciales referidos no soluciona el déficit fiscal del país ni genera mayor equidad y justicia tributaria. En ese orden de ideas, concluyen que el apartado acusado al suprimir una exención tributaria únicamente en perjuicio de los funcionarios judiciales, en materia de impuesto a la renta, desconoció los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria.

c) Tercer Cargo – Violación de la reserva de Ley Marco y del principio de separación de poderes en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos: los accionantes indican que la disposición acusada viola la reserva de la ley marco definida en el literal e, numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política para el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Lo anterior toda vez que es un asunto reservado a lo que denomina "combo" leyes marco con decreto reglamentario del Presidente y en este caso se reguló por una ley ordinaria. De acuerdo con los demandantes, la norma a su vez desconoce la separación de poderes y la prohibición del Congreso de involucrarse en asuntos que le competen a las autoridades ejecutivas. En particular manifiestan que "bajo la Carta Política de 1991, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos pasó a ser de resorte del combo Ley Marco Decreto Reglamentario del Presidente". De aquí

que, según lo manifiestan, “todo lo atinente al régimen salarial y prestacional del sector público debe regularse por ese combo, incluyendo la naturaleza y la nomenclatura o denominación de los ingresos”. Con base en lo anterior, la remuneración de los operadores judiciales implica una modificación de la estructura salarial de empleados públicos que, conforme al literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, solo podía disponerse mediante un decreto del ejecutivo en el contexto de una ley marco. Y en este caso, la regulación objeto de reproche se tramitó mediante una ley ordinaria.

d) Cuarto Cargo – Vulneración del principio de autonomía e independencia judicial: los actores indican que la eliminación de la exención que se discute mediante esta demanda viola el principio constitucional de autonomía e independencia judicial pues afecta la remuneración de una gran parte de funcionarios judiciales, lo cual supone un impacto directo en el ejercicio de esta garantía constitucional. Para los actores, “despojar a jueces, magistrados y fiscales (procuradores) del beneficio tributario consagrado en el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario igualmente menoscaba la dignidad y la autoridad que un cargo jurisdiccional comporta al representar una de las Ramas del Poder Público y cumplir con una misión esencial del Estado Social y Democrático de Derecho, que es la de impartir justicia”. Así las cosas, los accionantes manifiestan que se configura una violación a los artículos 2, 113, 228 y 230 de la Constitución, en concordancia con el artículo 10º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 14 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la eliminación de la exención tributaria que aquí se analiza afecta la dignidad de los cargos de los anteriores destinatarios de la medida, vulnera el principio de autonomía e independencia judicial, por lo cual solicitan la declaratoria de inexequibilidad.

Sostienen que, por el contrario, para mantener la autonomía e independencia de los operadores judiciales es necesario proveerles las condiciones suficientes para que desempeñen sus funciones sin interferencias. Las condiciones laborales adecuadas para jueces, magistrados, procuradores judiciales y fiscales, entre las que se encuentra una debida remuneración, permiten eliminar presiones externas e internas. De hecho, la Corte Constitucional ha reconocido la relación que existe ente una adecuada remuneración a los operadores jurídicos y su autonomía e independencia. Los demandantes exponen que los gastos de representación siguen siendo parte de la remuneración de los funcionarios frente a las labores desempeñadas con relación a su cargo. Y la perdida de estabilidad salarial los

deja a merced de las presiones provenientes tanto del Ejecutivo y del Legislativo como de los particulares e incluso de los funcionarios de la Rama Judicial.

IV. INTERVENCIONES

a. a. Escrito de Intervención Ciudadana – Hermes Darío Lara Acuña, Antonio José Reyes Medina, Félix Hoyos Lemus y Yefferson Mauricio Dueñas Gómez.

Los ciudadanos arriba señalados consideran que en el proceso de expedición de la Ley 1943 de 2018 la Corte Constitucional no realizó un estudio sustantivo de esta, es decir, no contrastó su contenido material con la Carta Política, y, por tanto, su revisión se centró únicamente en aspectos de forma. Aduce que la declaración de inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018 respondió únicamente a vicios de forma, que no impide que la Corte adelante un estudio en relación con el fondo o contenido material de la norma ni que module los efectos del fallo. Por esto, hasta el momento la Corte no ha analizado el contenido material del artículo 122.

Por lo anterior instan a que la Corte lleve a cabo un examen de fondo sobre la Ley 1943 de 2018, dado que el contenido de ésta sigue vigente y produciendo efectos en el ordenamiento jurídico, contrariando, a su juicio, los preceptos constitucionales. Así, es necesario que se defina si hay una eventual inexequibilidad sustantiva de esta norma, y si sería o no retroactiva.

b. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado considera que, en primer lugar, la Corte debe analizar la posible existencia de falta de competencia para estudiar el caso y proceder a un fallo inhibitorio. Lo anterior puesto que se debe tener en cuenta que los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad de la Ley 1943 (C-481 de 2019) se difirieron hasta el 1 de enero de 2020, por lo cual para la fecha en la cual se decida sobre la ley demandada esta ya no se encontrará vigente. Entonces, si bien la ley estuvo vigente al momento de la admisión de la Acción Pública, para la fecha en la cual se expediría sentencia la ley no existirá.

En todo caso, advierte la universidad que, si la Corte decide realizar un estudio de fondo y expedir una sentencia con efectos hacia el pasado, esto es, que afecte las situaciones

ocurridas durante el 2019, año en el que estuvo vigente la disposición acusada, en primera medida debe tomarse en cuenta lo dispuesto en los procesos con expedientes D-12814 y D-12908 -dichos expedientes darían lugar a la sentencia C-061/2021-, donde se consideró que el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 no modifica el monto del salario o la asignación básica de los jueces, o magistrados de tribunales.

Lo anterior si se tiene en cuenta que el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario regula parte del aspecto cuantitativo de una relación jurídica tributaria referente al impuesto sobre la Renta y Complementarios vigente en Colombia, por lo cual no es una disposición jurídica que determine el salario; es decir, no modifica las disposiciones en virtud de las cuales se establecen la remuneración de estos servidores públicos y no tiene el efecto señalado por el accionante.

A partir de lo anteriormente expuesto, expresa que no le asiste razón al actor en el sentido de considerar que la derogatoria de la exención contenida en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario viole la prohibición de regresión de los derechos económicos, sociales y culturales, dado que el precepto demandado no regula o modifica la relación jurídica entre el empleado público y el Estado, ni disminuye los derechos que el trabajador tiene respecto de su situación laboral, su remuneración, pensión, prestaciones. Se limita únicamente a eliminar un beneficio especial sobre rentas del trabajo. Y esto es así, a su juicio, puesto que, "(…) el error de apreciación jurídica del accionante parte de considerar que la ley tributaria tiene el efecto de definir, con alcance jurídico, el salario de los funcionarios, y olvida que, lo que denomina salario real es, en efecto, aquello que en Derecho Tributario se entiende como renta, que es precisamente lo que el impuesto analizado grava, de la cual es el salario una especie dentro de un género más amplio (rentas de trabajo), que a su vez está contenido dentro de un concepto más abstracto entendido como renta".

Por lo anterior, considera válido no entender las exenciones como beneficios inmodificables o irreversibles por parte del legislador, ni como derechos adquiridos. De hecho, recuerda que la misma Corte ha manifestado que, en temas tributarios, no es posible solicitar la protección de derechos adquiridos, dado que nadie puede pretender que un régimen tributario rija para siempre. Todo lo anterior sin dejar de lado que las personas, de acuerdo con el artículo 95 de la Constitución, tienen la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

Finalmente, la universidad concluye que las disposiciones acusadas son constitucionales y, por lo tanto, deben ser declaradas exequibles. Reitera entonces que la regla no modifica ni regula la relación laboral entre el Estado y sus funcionarios.

c. Federación Latinoamericana de Magistrados

La Federación exhortó a la Corte a recordar que la remuneración de los jueces es inescindible al ejercicio y dedicación exclusiva de estos al servicio de la comunidad.

De allí que resalta la necesidad de realizar un pronunciamiento sobre las demandas (D-13292 y D-13279) bajo el respeto y reconocimiento del principio de inmodificabilidad de los salarios de los jueces en el derecho constitucional comparado. Mismo que, a juicio de la Federación, se puede apreciar en varias constituciones de América Latina, en varios de sus debates centrales, y el cual tiene como finalidad "proteger la independencia judicial mediante la intangibilidad de los salarios de los jueces, como elemento central del equilibrio de poderes en los sistemas políticos democráticos" y la división de poderes. De hecho, señala que hasta antes de la expedición de la Ley 1943 de 2018, los jueces contaban con una exención de impuestos que, al suprimirse del ordenamiento legal, atentó contra la independencia judicial y que, en otros países, podría ocasionar una crisis constitucional. Por esto, las apreciaciones de la actividad del juez no pueden ser reducidas por ningún concepto; por el contrario, los jueces deben recibir una remuneración suficiente y acorde con la importancia de la función que desempeñan y la responsabilidad que acarrean.

Si bien el principio en cuestión no se encuentra plasmado en la Constitución Política de 1991, la Federación afirma que hace parte del derecho constitucional colombiano, pues incluso la Constitución de 1886 consagró este derecho con el rango de norma constitucional. A su vez, se apoyan en estudios y pronunciamientos de organizaciones de jueces de América Latina que afirman que el monto y la estabilidad de los salarios contribuyen positivamente al aseguramiento de la garantía de la independencia judicial.

En este orden de ideas, la Federación estima que la afectación al salario o ingreso laboral en Colombia debe ser revisada a la luz del principio en mención, por lo cual insta a la Corte a que se pronuncie declarando la inexequibilidad de la norma por atentar contra este principio.

d. Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

El Instituto presentó su ponencia en el presente caso, de la siguiente manera:

1. 1. Respecto del primer y segundo cargo: vulneración del carácter móvil del salario y de la prohibición de regresividad injustificada en materia de derechos económicos, sociales y culturales. – desconocimiento de los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria.

Concluye que la disposición demandada se ajusta a la Constitución Política por cuanto no se violan los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria por el hecho de eliminarse la exención para uno solo de los grupos que contempla el artículo 206 del Estatuto Tributario, como lo afirman los demandantes, toda vez que la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que imponer tributos adicionales o eliminar exenciones tributarias, per se, no puede considerarse como una medida regresiva en términos de derechos económicos y sociales, aun cuando dicha eliminación de exenciones genere una mayor carga fiscal para un determinado grupo de contribuyentes, razón por la cual, no tiene que justificarse por parte del Congreso la eliminación de cada beneficio tributario. Si bien reconoce la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales constitucionalmente y la existencia del principio de no regresividad, afirmar – como lo hacen los demandantes- que eliminar una exención tributaria extraordinaria a salarios de funcionarios públicos es contrario a dicho principio de no regresividad es una interpretación errónea.

Asimismo, considera el ICDT que la obligación del Estado implica procurar el aumento de la inversión en programas sociales que garanticen la mayor y mejor cobertura de derechos en la población. No puede entonces considerarse, como pretenden los demandantes, que los funcionarios judiciales cuenten un trato especial o distinto, en virtud del cual su salario no pueda ser objeto de gravámenes fiscales, que además son impuestos a la gran mayoría de asalariados en el país. La expansión en inversión social ha creado la necesidad de eliminar y limitar a su mínima expresión las exenciones que extraordinariamente la Ley contenía en el pasado, con el ánimo de generar recursos públicos, y consolidar un sistema tributario más justo y equitativo.

En consecuencia, la eliminación de la exención de ninguna forma está impidiendo o limitando la posibilidad que tienen los funcionarios judiciales para acceder o disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, pues ni el gravamen es confiscatorio, ni ellos pueden

considerarse como una parte de la población especialmente vulnerable desde el punto de vista económico.

Ahora bien, “en la ponencia para el primer debate de las Comisiones Terceras del Senado y Cuartas de la Cámara se señala expresamente que se incluye la derogatoria objeto del análisis constitucional con el propósito de hacer el sistema tributario más justo y equitativo, aplicando el principio de progresividad y solidaridad, de tal forma que se contribuya con las cargas del Estado en condiciones de igualdad como tienen otros contribuyentes que tienen capacidad contributiva similar”.

Si bien la libertad de configuración legislativa en materia tributaria no es absoluta, el objeto de análisis es un beneficio fiscal que se obtiene sin contraprestación. El incentivo no implica ninguna conducta activa por parte del contribuyente, razón por la cual no se está frente a una situación jurídica consolidada en donde puedan resultar vulnerados derechos a la seguridad jurídica y confianza legítima.

Finalmente, por las razones antes expuestas el ICDT concluye que la disposición demandada se ajusta a lo dictado en la Constitución Política.

2. Respecto del tercer cargo: violación de la reserva de ley marco y del principio de separación de poderes en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos

El ICDT estima que la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario tampoco vulnera la reserva de ley marco y el principio de separación de poderes en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, debido a que, en primera medida, dentro de la facultad de fijación de régimen salarial y prestacional a funcionarios públicos no puede entenderse incluida la facultad, en cabeza del Gobierno Nacional, de imponer tributos o exenciones tributarias relacionadas a dichos salarios, pues bajo esa interpretación se desvirtúa la facultad que existe únicamente en cabeza del Congreso de la República en virtud del principio de legalidad consagrado en los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Constitución, y se estaría aceptando, equivocadamente, que el régimen tributario, y particularmente del impuesto sobre la renta, es parte del régimen salarial y prestacional en lo que respecta a los funcionarios públicos. En suma, el ICDT concluye que la lectura del literal e) del numeral 19 del Artículo 150 de la Constitución Política debe ser

hecha de manera restrictiva por su misma naturaleza. Pues considera que la interpretación hecha por los demandantes extendería inconstitucionalmente aquellas facultades limitadas del Gobierno Nacional en contra del principio de legalidad tributaria. Además, estas facultades le permitirían definir al Gobierno, en contra del principio de legalidad tributaria, el régimen impositivo de los salarios de los servidores públicos en Colombia.

3. Respecto del cuarto cargo: vulneración del principio de autonomía e independencia judicial.

El ICDT no comparte la posición de los demandantes de que se vulnere el principio de autonomía e independencia judicial por afectar la remuneración de una gran parte de funcionarios judiciales, para lo cual trae a colación la sentencia C- 1060 de 2001, en donde la Corte Constitucional concluyó que la concesión de esta exención constituye la liberación parcial negativa del deber solidario de contribuir al financiamiento de los gastos públicos, por parte de los altos funcionarios que perciben mayores ingresos, y que al "ostentar una dignidad superior en la comunidad exige también una mayor responsabilidad social".

En otras palabras, el legislador puede dentro de sus facultades establecer diferenciaciones en relación con el origen de las rentas, con la cuantía de ellas o en incluso con cualquier otra característica que considere de mayor protección, siempre y cuando se considere basada en una decisión justa y equitativa. A contrario sensu, no puede establecer que un sector de ciudadanos sean parcialmente inmunes al tributo por el hecho de devengar mayores ingresos, pues de tomar una decisión así atacaría los principios y derechos de los demás ciudadanos contenidos en la Constitución Política.

En conclusión, a juicio del ICDT debe declararse exequible la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario.

e. Escrito de Intervención Ciudadana – Gabriel Antonio Gómez Gómez presidente de la Asociación Nacional de Fiscales "Asofiscales"

El ciudadano manifiesta que, bajo su análisis, la Corte deberá dictar sentencia inhibitoria, debido a que la Ley 2010 de 2019 en su artículo 32 numeral 7 restableció la exención tributaria discutida, situación ya analizada por esta Corporación con base en el precedente

judicial expuesto en las sentencias C- 527 de 1996 y C-879 de 2011. Escenario distinto sería si la exención derogada hubiera continuado hasta el 1 de enero de 2020.

Asimismo, considera que en el caso en que la Corte decida pronunciarse deberá ratificar su línea jurisprudencial en la que reiteradamente ha analizado los efectos de la Ley 2010 de 2019, misma que estima anticipó la muerte de la Ley 1943 de 2019 que estaba prevista para el 1 de enero de 2020, en el punto preciso que se discute. En efecto, el ciudadano Gómez Gómez advierte que según la sentencia C-481 de 2019, la exención discutida estaba ya derogada para el año gravable 2019 debido al efecto diferido de inexequibilidad. Empero, la Ley 2010 de 2019 la restauró para ese mismo año, con carácter inmediato y, como señala, fue recocido y ordenado teniendo en cuenta el precedente judicial expresado en las sentencias C-510 de 2019, C-527de 1996 y C-879 de 2011.

Finalmente, considera el ciudadano que si la Corte decide pronunciarse, lo cual no considera necesario por las razones anteriores, ésta, en forma adicional a lo anterior, debe emprender un estudio de fondo en el cual se concluya que la norma impugnada debe ser declarada inexequible con efectos retroactivos (ex tunc), puesto que no habría ninguna discusión si la exención derogada hubiera continuado, sin modificación alguna, hasta el 1 de enero de 2020, por decisión judicial. Sin embargo, como la potestad tributaria en su doble modalidad de gravar y desgravar no se encuentra en cabeza del órgano judicial, sino del órgano legislativo, este último restableció la exención antes de que culminara el ejercicio fiscal de 2019, razón por la cual, según el sistema vigente en Colombia, la sentencia C-481 de 2019 que alargó la vida de la norma inexequible hasta el 1 de enero de 2020, debió cederle el paso a la voluntad del legislador, que fue rescatar en últimas la exención desde el mismo 2019, en virtud de la Ley 2010 de 2019.

f. Escrito de Intervención Ciudadana – Rubén Darío Madrid Arbeláez Representante Legal del Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia.

El ciudadano considera que la norma demandada debe ser declarada inexequible por violación del principio de no regresividad laboral. Si bien el principio no es absoluto y el Estado puede demostrar de qué manera la derogatoria de la exención impacta las finanzas públicas, no se cumplió en este caso con los requisitos por parte del Gobierno ni el Congreso. Adicionalmente, no hubo deliberación democrática que justificara la violación del principio de

progresividad o no regresividad.

A su vez, contempla que hubo una violación: i) de la igualdad y de la equidad horizontal y; ii) de la equidad vertical consagrada en el artículo 363 de la Constitución. Frente a la primera violación, argumenta que de los cuatro (4) sectores laborales que disfrutaban de exenciones tributarias, solo las correspondientes a los servidores de la rama judicial quedaron excluidos del tratamiento preferencial de sus rentas de trabajo. Subsistieron las de las fuerzas militares, las del servicio exterior de la República y la de los rectores y profesores de universidades oficiales. Frente a la segunda violación, alega que no hay justificación para que los magistrados de las altas cortes, con mayor rango salarial, por el año gravable de 2019, tengan exento el 50% de sus rentas y no ocurra lo mismo con magistrados de tribunales, jueces y procuradores.

También expone una violación a las competencias constitucionales, pues un cambio que afecte el monto salarial y prestación al de los servidores públicos debe estar contemplado en una Ley Marco y no en una ley ordinaria.

Solicita entonces que se declare la inexequibilidad de la norma por vicios de fondo con efectos retroactivos, con base en lo dispuesto en la sentencia C-481 de 2019, donde la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad total de la Ley 1943 de 2018, por vicios de forma atinentes a la violación del principio de publicidad en el trámite legislativo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No.006707 recibido el diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020), solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLE la expresión “el numeral 7 del artículo 206” contenida en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2019 y estarse a lo resuelto en la sentencia que decida los expedientes D-12814 y D-12908 -se trata de sentencia C-061/2021- por los cargos de violación del principio de no regresividad (art. 48 C.P.), la obligación de concertación laboral (art. 56 C.P.), y por reserva de ley marco (150-19).

Las razones que señala la Procuraduría se resumen en que, en primera medida, respecto al cargo de violación del principio de no regresividad y de reserva de ley marco, se debe tener en cuenta que el trabajo como derecho fundamental, expresado en la contraprestación que recibe el trabajador por la prestación personal de sus servicios bajo la premisa de la

subordinación, es el que origina y sustenta el correlativo deber fundamental constitucional de tributar según los principios de justicia, equidad y solidaridad, razón por la cual este deber no desaparece en caso de que se les otorgue beneficios tributarios a ciertos trabajadores, ni cuando se eliminen. De hecho, los principios de justicia y equidad implican que las obligaciones tributarias sean proporcionales en relación con la capacidad de contribución de los sujetos pasivos como trabajadores o empleados. Además, en materia de asuntos contributivos no se puede hablar estrictamente de derechos adquiridos, dado que el legislador, por necesidad, utilidad o conveniencia puede modificar lo relacionado con los beneficios tributarios que haya otorgado.

Respecto del cargo por violación de la concertación laboral, el Procurador señaló que el mecanismo de concertación laboral establecido en el artículo 56 de la Carta no estaba llamado a prosperar, porque el Congreso reguló un tema tributario que tiene como hecho generador el resultado económico del trabajo, distinto a regular un tema laboral.

En cuanto a los cargos por violación del derecho al trabajo, el principio de progresividad tributaria y la independencia judicial, considera que la demanda plantea un solo cargo general con un núcleo argumentativo común, puesto que la derogatoria del beneficio tributario laboral analizado no produce ningún tipo de reducción o desmejoramiento salarial de los funcionarios. Asimismo, tampoco compromete el principio de progresividad tributaria, ni el principio de autonomía e independencia judicial en la medida que no se afectan los incrementos anuales, ni la remuneración de los funcionarios.

Finalmente, sobre el cargo de violación del principio de equidad tributaria y de la igualdad, para el ministerio público el Congreso de la República justificó la exclusión del beneficio contenido en el numeral 7 del artículo 206 con fundamento en los principios de justicia y equidad tributaria, con miras a cumplir con el deber de contribuir a los gastos del Estado que tienen los funcionarios judiciales, los profesores y rectores de universidades, en igualdad de condiciones, que el resto de las personas naturales.

VI. COMPETENCIA DE LA CORTE

1. 1. Competencia

La Corte Constitucional, en virtud de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la

Constitución Política, es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad de referencia contra el texto de una de las leyes de la República.

2. Hechos relevantes para proferir la decisión de fondo

Debe la Sala advertir que en el presente caso han existido hechos relevantes respecto de la competencia de la Corte Constitucional, cuya trascendencia entra la Corte a examinar:

Primero: la Ley 1943 de 2018, en su artículo 122, derogó el numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual consideraba como gastos de representación exentos del impuesto sobre la renta y complementarios un porcentaje equivalente al 50% del salario de magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores judiciales, y un porcentaje equivalente al 25% del salario de los jueces de la República. En este sentido, puede decirse que el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, a partir del 28 de diciembre de 2018, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, quedó expulsado del ordenamiento jurídico colombiano.

Dicho texto normativo fue demandado los días treinta y uno (31) de mayo y diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019) por los actores del presente proceso acumulado.

Segundo: Que, como lo expresó la Corte en sentencia C-061 de 2021, “En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos G.P.L.A. y J.J.N.L. presentaron, ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 336 (parcial) del Estatuto Tributario, tal como fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1819 de 2016, y 388, numeral 2 (parcial) del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 18 de la Ley 1819 de 2016. A esta demanda corresponde el expediente D-12814.

(…) (…)

“Mediante escrito del veintiséis (26) de abril de dos mil diecinueve (2019), G.P.L.A. adicionó la demanda inicialmente presentada, pues en el transcurso del proceso una de las normas acusadas (el artículo 336 del Estatuto Tributario) fue modificada por el artículo 33 de la Ley 1943 de 2018. Asimismo, en la adición de la demanda se adicionó como norma demandada el artículo 122 de la mencionada Ley, en cuanto derogó el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, por las mismas razones que sustentan la demanda

inicial”

Tercero: Que la demanda de la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario contenida en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 dio lugar a que el dieciséis (16) de marzo de dos mil veintiuno (2021) la Corte Constitucional, en Sentencia 061 de 2021, se declarara inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de dicha derogatoria “por sustracción de materia”

Cuarto: El dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019), la Corte Constitucional, en Sentencia C-481 de 2019, declaró inexequibles todos los artículos de la Ley 1943 de 2018, excepto lo siguiente: i) el parágrafo tercero del artículo 50; ii) el artículo 110; iii) el inciso primero del artículo 114, y iv) el inciso primero del artículo 115, sobre los cuales se declaró inhibida. Esto quiere decir que, desde el dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019), el artículo demandado en los expedientes D-13279 y D- 13292 (acumulados) fue objeto de un pronunciamiento de inexequibilidad por parte de esta la Corte.

Las razones que tuvo la Corte al efecto tuvieron que ver con la ausencia de debate democrático. Esto dijo la Corte en dicha ocasión:

“(…) el componente representativo, por medio del cual se ejerce la soberanía popular, se expresa en gran medida, a través de deliberaciones y decisiones sometidas a reglas procedimentales. Estas buscan asegurar la formación de una voluntad democrática al interior de las asambleas plurales, que sea expresión de la regla de la mayoría, pero de tal manera que esas decisiones colectivas, que vinculan a toda la sociedad, sea el producto de una discusión pública, que haya permitido la participación e incidencia de las minorías”

A continuación, frente al componente representativo de las obligaciones tributarias, indicó la Sala plena que:

“por regla general, la autoridad del Estado sólo puede decretar obligaciones tributarias siempre y cuando la colectividad, a través del órgano de representación popular, haya sido consultada, deliberado y manifestado su consentimiento en la etapa decisoria del proceso legislativo. Lo anterior, en la medida que los tributos afectan la esfera privada de los ciudadanos, al tomar legítimamente parte de la propiedad privada de los contribuyentes”

Por su parte, respecto del proceso legislativo, señaló la Corte que:

"(…) para que se surta de manera apropiada el trámite legislativo en materia de proposiciones, es necesario que estas cumplan con los requisitos de publicidad, de manera que, luego de ser comunicadas -por cualquier medio bajo el principio de instrumentalidad de las formas- se asegure el conocimiento completo, suficiente, veraz y preciso de los representantes, restando solamente la votación afirmativa, pura y simple, con las mayorías requeridas del órgano colegiado, para que se convierta en ley".

Sin embargo, analizó la Corte que en este caso, no se surtió el trámite de manera adecuada:

"Así pues, en este caso, señaló la Sala Plena que la proposición presentada no fue adecuadamente comunicada a los representantes e incumplió con el principio de publicidad, en la medida que el conocimiento de los representantes no fue completo, suficiente, veraz y preciso respecto de la proposición integral contentiva de los 122 artículos de la Ley de Financiamiento lo cual, a la postre, impidió que se formará un consentimiento informado, como se indica a continuación."

Concluyó la Corte que:

"La omisión de la publicidad que, como se indicó, asegura el conocimiento completo, suficiente, veraz y preciso de la proposición integral por parte de los representantes, derivó en la invalidez de la deliberación, el consentimiento y la aprobación del proyecto por parte de estos, y con ello el desconocimiento del principio de consecutividad, esencial para que este se convirtiera en ley. Asunto que resulta insubsanable, a la luz de la jurisprudencia aplicable, por lo cual, procedería la Sala Plena a declarar la inexequibilidad de la normatividad demandada, por los vicios de procedimiento en su formación".

Quinto: No obstante la decisión de inexequibilidad, la Corte, en la misma sentencia, con el objetivo de prevenir efectos indeseados que derivaran del pronunciamiento anterior, dispuso que la derogatoria de inexequibilidad surtiría efectos solamente a partir del primero (1º) de enero de dos mil veinte (2020). Por otro lado, dispuso que en caso de ausencia de regulación legal pertinente expedida a más tardar el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), debe haber una reincorporación de las normas que fueron derogadas por el artículo 122 de la Ley de Financiamiento y de las que modificaron o suprimieron una

norma vigente. Por el contrario, si el treinta y uno (31) de diciembre existe una regulación legal que rija para el periodo fiscal que inicia el primero (1) de enero de dos mil veinte (2020), no procederá la reviviscencia. Así que la vigencia de las normas demandadas, y las cuales originaron el presente trámite, estaban sujetas a la expedición o no de un nuevo régimen.

Sexto: el veintisiete (27) de diciembre de 2019 el Congreso de Colombia aprobó la que sería la Ley 2010 de 2019, "por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones". Esto quiere decir que el Congreso, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expidió el régimen que ratifica, deroga, modifica y subroga, según el caso, los contenidos de la Ley 1943 de 2018, cuya demanda se estudia por la Corte.

Así las cosas, puede decirse que a partir del veintisiete (27) de diciembre de 2019, fecha en la que se expide la Ley 2010, el artículo 122 demandado de la Ley 1943 de 2018 perdió vigencia, más allá de la declaratoria de inexequibilidad diferida de que había sido objeto. Adicionalmente, la Ley 2010 de 2019 dictada en el lapso en el que aún tenía vigencia la Ley 1943, no reincorporó la derogatoria del beneficio tributario que la Ley 1943 había consagrado y, muy por el contrario, revivió la excepción en materia de exenciones tributarias de Magistrados de Tribunales, Fiscales, Procuradores Judiciales y Jueces de la República, al disponer en su artículo 32 que

"En el caso de los Magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores Judiciales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario.

"Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario".

Esta exención tributaria se encuentra vigente a la fecha.

3. La inhibición y la sentencia C-061-21

Entra la Corte a determinar la forma de proceder frente a la situación planteada.

Ha dicho la Corte que “en casos en los que las normas objeto de demanda se encuentran derogadas o se evidencia que contienen mandatos específicos ya ejecutados y se verifica la ausencia de efectos actuales generados por las mismas, se está ante el fenómeno de la sustracción de materia, que también se ha denominado carencia de objeto” (Sentencia C-512 de 2019). En estos casos procede la inhibición por sustracción de materia o carencia de objeto.

En sentencia C-257-22 sostuvo la Corte en punto al control de constitucionalidad de disposiciones derogadas:

“21. La Corte Constitucional, en pacífica y reiterada jurisprudencia, ha indicado que el control judicial a su cargo se ejerce, en principio, respecto de normas vigentes, esto es, que existan y mantengan su carácter obligatorio[9] . Es así como el artículo 241 de la Constitución -que establece los estrictos y precisos términos en los que debe ejercerse la labor de guarda de la integridad y supremacía del texto Superior-, señala que la competencia de la Corte se orienta a decidir sobre las demandas ciudadanas en contra de “las leyes” [10]. Estas leyes a las que refiere la norma constitucional implican “que el precepto demandado integre el sistema jurídico, motivo por el cual este Tribunal no puede pronunciarse [prima facie] sobre la exequibilidad de disposiciones que han sido objeto de derogatoria”[11].

“22. En desarrollo de lo anterior, esta corporación ha resaltado su incompetencia para conocer de normas derogadas o subrogadas así como también que “carece de competencia para conocer acusaciones de inconstitucionalidad contra normas cuyo objeto ya se cumplió”[12], o en los que la norma demandada “ya agotó plenamente su contenido”[13]. En este último escenario se ha entendido que no hay objeto de pronunciamiento y se han proferido decisiones inhibitorias, por sustracción de materia[14]. Al respecto, en la sentencia C-102 de 2018 precisó que “esta corporación ha proferido fallos inhibitorios por carencia de objeto, (i) cuando ha expirado el plazo en el que las medidas adoptadas debían regir o (ii) cuando se ha satisfecho su objeto porque se han realizado los parámetros normativos contenidos en la ley”.

“23. Asimismo, se ha señalado que “[c]uando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo

un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de esta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida”[15].

“24. Ahora bien, en casos en los que se tiene duda acerca de la vigencia de la norma demandada, la Corte Constitucional ha de proceder a: (i) determinar el fenómeno ocurrido – derogatoria explícita, tácita, orgánica, subrogación[16], o cumplimiento de la hipótesis prescriptiva; y, (ii) cuando se esté ante alguna de estas situaciones, determinar si la norma derogada, subrogada o cumplida, mantiene su producción de efectos jurídicos[17]. Solo en los casos en los que se verifique que la norma subsiste en el ordenamiento, o en su defecto, produzca efectos actuales, esta corporación será competente para adelantar el juicio de constitucionalidad[18].

“25. Hay que indicar, sin embargo, que la Corte Constitucional ha admitido que incluso cuando se verifica la pérdida de vigencia de la disposición acusada y la ausencia de efectos actuales de la misma[19], existe una posibilidad de pronunciamiento de fondo, específicamente en el escenario de demandas contra normas con vigencia definida. Así, en virtud del principio de perpetuatio jurisdictionis, la Corte ha reconocido que, a pesar de que al tiempo de adoptar la decisión los efectos de la norma ya se hubieren cumplido en su totalidad, si la demanda fue formulada cuando el precepto estaba aún vigente, persiste la competencia del juez constitucional y se puede entrar al fondo del asunto[20]” (Se subraya)

Por otro extremo debe reiterarse que la misma Corte Constitucional el dieciséis (16) de marzo de dos mil veintiuno (2021), en Sentencia 061 de 2021, se declaró “inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario contenida en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, por sustracción de materia”

Dijo la Corte en aquella ocasión:

“A partir del 1 de enero de 2020, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 2010 de 2019, nuevamente los gastos de representación de los magistrados de los tribunales y de sus fiscales, de los jueces de la República y de los rectores y profesores de universidades públicas se encuentran exentos de impuesto sobre la renta, con sujeción a las limitaciones previstas en la misma norma, limitaciones que, dicho sea de paso, son las mismas que disponía el numeral 7 del artículo 206 derogados por el artículo 122 del Estatuto Tributario.

“En efecto, siguiendo reiterada jurisprudencia de esta Corporación[6] , a la Corte le corresponde expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones contrarias a la Constitución, luego de verificar una contradicción entre dichas disposiciones y la Constitución Política y presupuesto obvio y necesario para esto es la vigencia de las disposiciones objeto de control [7]. Excepcionalmente la Corte ha aceptado la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad sobre disposiciones derogadas que continúan produciendo efectos jurídicos o que lleguen a producirlos[8], o sobre normas que no estén vigentes pese a que fueron sancionadas y promulgadas[9]. Por lo tanto, como ya lo ha expresado esta Corporación, “sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad”[10]

“En el caso que nos ocupa, la norma enjuiciada, esto es, la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, solo produjo efectos entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre del mismo año, en virtud del restablecimiento de las exenciones contenidas en la disposición derogada. A partir del 1 de enero de 2020 las exenciones derogadas fueron restablecidas en virtud del artículo 32 de la Ley 2010 de 2019, razón por la cual en la fecha de esta providencia resulta innecesario pronunciarse sobre la derogatoria de unas exenciones que se encuentran nuevamente vigentes desde el 1 de enero de 2020.

“Por sustracción de materia, la Corte se abstendrá de resolver el problema jurídico planteado en torno a la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario y se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo. Así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia”.

A partir de las anteriores consideraciones la Corte observa que en el presente caso se está frente a (i) una norma derogada que no está produciendo efectos, respecto de la cual (ii) la Ley 2010, lejos de reiterar la derogatoria, incorporó nuevamente la exención derogada por la Ley 1943, además de que (iii) el texto acusado fue en su oportunidad objeto de análisis y decisión inhibitoria por parte de la Corte en la Sentencia C-061-21, por argumentos similares a los acá planteados en las demandas de que dan cuentan los expedientes D- 13279 y D-13292 (acumulados).

En este punto, y aunque no incide en la decisión que se habrá de tomar, la Corte estima del caso hacer una reflexión adicional a las varias hechas en su oportunidad en la Sentencia C-061 de 2021.

Se debe señalar que si bien en la Sentencia C-061-21 se precisó que la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario habría producido efectos entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre del mismo año, tal derogatoria debe entenderse sin perjuicio de los derechos de los contribuyentes. En efecto, esto es así en razón a que, por tratarse de una exención al impuesto de renta, que es un impuesto de periodo, para el año gravable 2019 los contribuyentes beneficiarios de la referida exención podrían beneficiarse de ésta por cuenta de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 2010 de 2019, vigente a partir del 27 de diciembre de 2019.

Es que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en sentencias C-527 de 1996, que examinó la constitucionalidad del artículo 87 de la Ley 223 de 1995, modificatorio del artículo 249 del ET, C-686 de 2011, que analizó la entrada en vigencia de artículo 16 de la Ley 1429 de 2010 y C-878 de 2011, que hizo lo propio respecto del artículo 8 de la Ley 1430 de 2010, el principio de irretroactividad -o mejor, no retrospectividad- previsto en el artículo 338 de la Constitución no es absoluto y, en los casos en que sea benéfico para el contribuyente éste puede darle una aplicación retrospectiva.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que, como lo dijo la Corte, el artículo 32 de la Ley 2010 de 2019 habría tenido efectos a partir del 1° de enero de 2020, también lo es que resultaba factible derivar los efectos positivos de la aplicación retrospectiva de la Ley 2010 de 2019 durante todo el año 2019 a los beneficiarios de la exención nuevamente consagrada en el artículo 32 de dicha ley. Esto permite afirmar que en realidad el artículo demandado nunca produjo los efectos propios de la derogatoria pura y simple de una exención. Una lectura armónica de las normas ya citadas lleva a concluir que, más allá de los efectos que la derogatoria pudo producir, los beneficiarios de la exención pudieron en su declaración presentada en el año 2020 hacer uso del beneficio por todo el año 2019, esto gracias a la mencionada aplicación retrospectiva del artículo 32 citado.

A partir de las anteriores consideraciones, con las precisiones anteriormente expuestas, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-06-21 y no se pronunciará de fondo respecto

de la constitucionalidad de la norma demandada.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.-Estarse a lo resuelto por la Corte en sentencia C-061 de 2021 y, por tanto, declararse INHIBIDA de emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, por sustracción de materia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

LUIS FERNANDO LOPEZ ROCA

Conjuez

RUTH STELLA CORREA PALACIO

Conjuez

JOSÉ MIGUEL DE LA CALLE RESTREPO

Conjuez

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Conjuez

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

Conjuez

Conjuez

JULIO ANDRES OSSA SANTAMARIA

Conjuez

JORGE GABINO PINZON SANCHEZ

Conjuez

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR

Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General