

Sentencia C-304/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de admisibilidad

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No es oficioso

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de pronunciamiento sobre nuevo cargo presentado por interviniente

(...) es crucial resaltar que la Corte ha abordado el rol de los intervinientes en el trámite constitucional. Según la jurisprudencia, aquellos están facultados para defender o impugnar la norma cuestionada en relación con la acusación fijada por el accionante en la demanda. Y, al hacerlo, le brindan al juez constitucional elementos de juicio para definir el debate. Su labor, en principio, no admite la creación de propuestas jurídicas autónomas e inconexas sobre la incompatibilidad entre el orden legal y el constitucional. No pueden presentar con éxito una nueva censura a través de sus argumentos, sino que deben limitarse a enfrentar o respaldar aquella que fue presentada por el demandante y admitida por esta Corporación para su análisis.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Integración de unidad normativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva de la demanda cuando no se cumplen los requisitos

Referencia: Expediente D-14112.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Ángel Andrés Torres Hernández, Andrés Felipe De La Rosa Coley y Eloy Andrés Pérez Paternina.

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 18 de enero de 2021, los ciudadanos Ángel Andrés Torres Hernández, Andrés Felipe De La Rosa Coley y Eloy Andrés Pérez Paternina presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016.

La demanda fue inadmitida por Auto del 25 de febrero de 2021. En esa oportunidad, la Magistrada Sustanciadora consideró que los accionantes no delimitaron el objeto de la controversia y no configuraron ningún cargo de inconstitucionalidad. En aquella decisión, particularmente, indagó sobre el objeto de la censura. Sobre el particular, al corregir la demanda, los demandantes clarificaron que su reparo se enfoca únicamente en el mencionado artículo 353.

Mediante providencia del 17 de marzo siguiente, la demanda fue admitida por la totalidad de los cargos propuestos contra la norma demandada¹. Aquella también dispuso comunicar la iniciación del trámite constitucional al Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Minas y Energía, y al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Además, invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Federación Colombiana de Municipios, al Grupo de Acciones Públicas de

la Universidad del Rosario, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y a las facultades de Derecho de las Universidades Andes, Externado de Colombia, Nacional de Colombia (Sede Bogotá), del Rosario y Libre de Colombia (Bogotá) con el fin de que intervinieran en este proceso.

El término para resolver este asunto fue suspendido a partir del 2 de agosto de 2021, debido a una recusación a los magistrados de esta Corporación para decidirlo y de la Procuradora General de la Nación para intervenir en él². La Sala Plena, en sesión virtual del 5 de agosto de 2021, consideró impertinente la recusación por falta de legitimación de los peticionarios.

Una vez cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos y proferido el concepto de rigor por la Procuradora General de la Nación, la Corte procede a decidir el presente asunto.

I. LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la norma demandada:

“LEY 1819 DE 2016

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 353. TRANSICIÓN. Los acuerdos que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año.”

I. LA DEMANDA

Los accionantes sostienen que la disposición cuestionada es contraria a los artículos 833, 2874 (numeral 3°), 3385 y 3636 de la Constitución. Asumen que aquella: (i) obliga a las entidades territoriales a cambiar sus normas tributarias locales; y, (ii) rompe la relación que siempre ha existido entre la destinación del impuesto de alumbrado público y el servicio de semaforización. Al hacerlo, según los ciudadanos, transforma la financiación de este último y compromete los negocios jurídicos celebrados, así como su estabilidad económica. Bajo esa óptica, los actores plantean tres cargos de inconstitucionalidad relacionados con el desconocimiento de: (i) el principio de irretroactividad en materia tributaria; (ii) la confianza legítima y la buena fe; y, (iii) la autonomía territorial.

Respecto del principio de irretroactividad en materia tributaria argumentaron que la norma demandada convierte el servicio de semaforización en un rubro separado del alumbrado público. No obstante, aquel ha estado cobijado por ese concepto y por el impuesto que lo subvenciona. Bajo ese entendido, consideraron que el Legislador no tuvo en cuenta que el recaudo del impuesto de alumbrado público ya estaba comprometido con gastos específicos, como el de la semaforización⁷. Los demandantes enfatizaron en que “la inconstitucionalidad [del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016] no radica en cambiar la destinación del impuesto de alumbrado público; la irregularidad de la norma reside en exigir que se cambie la destinación de manera retroactiva, al ordenar la modificación de los acuerdos municipales que regulan (sic) el alumbrado público”⁸.

En lo que concierne a la confianza legítima y la buena fe, los demandantes precisaron que la norma acusada altera la naturaleza de la semaforización sin prever un medio de financiación alternativo para ese servicio. En ese sentido, presuntamente modifica el escenario tributario, presupuestal y financiero de las entidades territoriales y las obliga a deshacer los negocios jurídicos unilateralmente. Para los accionantes, esto compromete la buena fe contractual de los contribuyentes que invirtieron, hicieron operaciones o previeron beneficios a partir de la norma anterior⁹. Una modificación abrupta de las reglas tributarias, como la prevista en la disposición demandada, compromete el equilibrio económico de los contratos suscritos en relación con el servicio de semaforización e impide el recaudo del tributo mediante las concesiones ya suscritas para hacerlo.

Por último, sobre la autonomía de las entidades territoriales los accionantes resaltaron que el impuesto de alumbrado público es una renta endógena cuya administración y regulación corresponde a las entidades territoriales. Refirieron que, si bien el Legislador puede modificar la naturaleza de los tributos, no puede hacerlo respecto de aquellos que son territoriales y cuyo recaudo ya está comprometido. Por tal razón, indicaron que no está facultado para imponer la modificación de los estatutos tributarios locales. Adicionalmente, los actores asumieron que la disposición cuestionada les resta autonomía a las entidades territoriales para administrar sus recursos y, dado que exige otra forma de financiación para el servicio de semaforización: (i) cambia su ejercicio financiero, (ii) reduce su capacidad presupuestal y, (iii) las conduce al reajuste de las concesiones pactadas en relación con el servicio de semaforización.

Finalmente, los ciudadanos señalaron que la misma disposición acusada en esta oportunidad, hizo parte del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015. Aquel, fue declarado inexecutable en la Sentencia C-272 de 2016. En esa providencia quedó claro que la gestión del impuesto de alumbrado público es territorial y que incluye el servicio de semaforización.

I. INTERVENCIONES

Durante el trámite de esta acción constitucional se recibieron ocho intervenciones. Seis solicitaron de manera principal la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada, una reclamó su inexecutableidad y otra le solicitó a la Corte que se declare inhibida. Sin embargo, varios de los intervinientes presentaron argumentos mixtos que, si bien fundamentan su solicitud de exequibilidad o inexecutableidad, también advertían deficiencias en los planteamientos de la demanda que apuntan a su ineptitud.

Interviniente

Solicitud

Reparos sobre la aptitud de los cargos

Principal

Subsidiaria

Sí

No

1

Ministerio de Minas y Energía

Exequibilidad

Ninguna

X

2

Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

Exequibilidad

Ninguna

X

3

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Exequibilidad

Ninguna

X

4

Universidad del Rosario

Exequibilidad

Ninguna

X

5

Universidad Libre

Exequibilidad

Ninguna

X

6

Pedro Samuel Rojas Neira y Juliana Martin

Exequibilidad

Ninguna

X

7

Inexequibilidad

Ninguna

X

8

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Inhibición

Exequibilidad

X

A continuación, la Sala referirá los argumentos expuestos en cada uno de los sentidos expuestos.

Solicitudes de declaratoria de exequibilidad o inhibición

Ministerio de Minas y Energía

Esta entidad puntualizó que la normativa de la que hace parte el artículo demandado derogó el literal d) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 que habilitaba a los concejos municipales y distritales para crear el impuesto de alumbrado público. La Ley 1819 de 2016 sustituyó dicho impuesto y, desde su promulgación, aquel se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado. Bajo ese entendido, expuso que el artículo 353 demandado no contraviene los artículos 83, 287, 338 y 363 superiores porque las censuras de los actores carecen de sustento jurídico. Por esta razón, debe declararse la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada.

Llamó la atención sobre el hecho de que, como la norma demandada entró en vigencia desde el 29 de diciembre de 2016, por lo que el periodo de transición previsto en el artículo cuestionado finalizó.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

El ICDT consideró que existen diferencias entre la regulación del servicio de alumbrado público y las previsiones tributarias que rigen el impuesto de alumbrado público. Desde el 2006, el servicio de alumbrado no incluye la semaforización, pues esta es parte de los Sistemas Inteligentes de Tránsito y Transporte (SIT) definidos en el artículo 84 de la Ley 1450 de 2011, como un servicio de tránsito¹⁰.

Indicó que históricamente se ha presentado confusión entre ambos conceptos. En ocasiones,

el impuesto de alumbrado público fue entendido como un tributo con destinación específica. Esta postura solo surgió con la Ley 1819 de 2016. Antes, su destinación se fijaba de acuerdo con la autonomía presupuestal de cada entidad territorial y no hay razón para entender que el servicio de semaforización necesariamente estuviera costado con aquel. La relación presupuestal entre la semaforización y el impuesto de alumbrado público es potestativa de cada ente territorial. De tal suerte, no es posible que la norma atacada (que es parte de aquel cuerpo normativo) fracture la confianza legítima al eliminar una destinación específica para la semaforización, que de antaño no existía.

Para el interviniente, la diferencia entre estos conceptos revela que la regulación del servicio de alumbrado público que hace la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), que en ocasiones ha asumido la semaforización como servicio de alumbrado público y, a la que se refieren los demandantes para sustentar la razón por la que la primera debe financiarse con el tributo referido, no puede servir para establecer los elementos del impuesto de alumbrado público. Aquello, según el instituto, excede la competencia de la CREG, porque no puede fijar su destinación a través de conceptos y resoluciones.

El ICDT abordó, uno a uno, los cargos propuestos para destacar que son ineptos porque no se ciñen a la materia específica regulada por el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016. Primero, respecto del principio de irretroactividad de la ley tributaria enfatizó en que, por su definición jurisprudencial, los argumentos de los demandantes no son ciertos y tampoco pertinentes. La norma acusada no tiene el alcance que le da la demanda, pues aquella tan solo aclara los elementos del tributo, su destinación y otorga un término de adaptación para las normas locales. Añadió que este artículo no tiene un contenido tributario sustancial, por lo que no es posible que socave el mencionado principio de irretroactividad. Se trata de una norma procedimental transitoria para la adopción del tributo por parte de los entes territoriales que no tiene tal vocación.

Sobre la buena fe y la confianza legítima manifestó que el cargo no es claro, cierto, específico, suficiente ni pertinente pues se concentra en los supuestos efectos de la disposición sobre la contratación estatal. Para el interviniente, la norma sí los consideró, al punto de fijar un periodo de transición. Entonces, lejos de menoscabar aquellos principios, los garantiza al brindar un periodo de ajuste de las disposiciones territoriales. Por tanto, los reparos no tienen relación con el contenido normativo de la disposición acusada. Por demás,

si la Ley 97 de 1913 no estableció una destinación específica para el impuesto de alumbrado público y, durante su vigencia, esta fue aplicada por voluntad de los diferentes entes territoriales, la presunta lesión de los principios anotados no puede provenir del Legislador, sino de los acuerdos municipales o distritales. En cualquier caso, las entidades territoriales tienen el periodo de un año para reorganizarlos.

Sobre este aspecto, el Instituto también recalcó que la lesión sobre la buena fe y la confianza legítima en materia tributaria solo puede predicarse en relación con los contribuyentes. En ese escenario, precisó que la norma acusada les genera mayores niveles de seguridad jurídica y transparencia.

Por último, en relación con la autonomía tributaria territorial, recordó que esta garantía se ejerce en el marco de los límites constitucionales y legales y no al margen de ellos. Por ende, la determinación legal de la destinación del impuesto endógeno de alumbrado público no compromete la autonomía, pues las entidades territoriales conservan la facultad de regulación y de adopción de aquel en su jurisdicción.

Adicionó que la Sentencia C-272 de 2016 no puede ser asumida como un precedente. Manifestó que en esa oportunidad la Corte declaró inexecutable el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 al considerar que el alumbrado público no podía ser un servicio cobrado a través de una contribución especial. En tal sentido, la decisión no analizó planteamientos semejantes a los que esta demanda propone. Finalmente, el ICDT concluye que el artículo demandado es EXEQUIBLE.

Academia Colombiana de Jurisprudencia

La interviniente considera que la norma acusada SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN. Destacó que no regula aspectos sustanciales ni formales del impuesto de alumbrado público. Tan solo dispone que se modifiquen los contratos¹¹ y los acuerdos municipales o distritales que no se ajusten a las demás disposiciones de la Ley 1819 de 2016. En esa medida, no puede comprometer el principio de legalidad tributaria.

Luego de hacer precisiones sobre los antecedentes del impuesto al alumbrado público, planteó que la actividad de semaforización, si bien de antaño fue considerada como un servicio de alumbrado público, a partir del Decreto Reglamentario 2424 de 2006 no hace

parte de este último. En el mismo sentido, ratificó que el Decreto 1073 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía) no consideró la semaforización como servicio de alumbrado. Por su parte, el Decreto 943 de 2018 modificó la mencionada normativa y precisó que “no se considera servicio de alumbrado público la semaforización”¹². La Resolución 43 de 1993 de la CREG, en la que los demandantes soportan la relación entre la semaforización y el alumbrado público, fue derogada por la Resolución 123 de 2011. Hoy la actividad de semaforización tiene una regulación propia que la aleja de los servicios de alumbrado público y nunca ha encontrado en dicho impuesto una fuente específica de financiación. Por ende, la demanda parte de un supuesto equivocado.

Sobre los cargos planteados por los actores, precisó que la autonomía territorial está sometida a las normas constitucionales y legales. En lo que respecta a la irretroactividad de ley tributaria, indicó que la modificación de los contratos y los acuerdos municipales se aplica hacia el futuro y no afecta situaciones jurídicas consolidadas. Recalcó que la situación jurídica consolidada que reivindican los demandantes no es real. Lo anterior, porque no hay norma que haya obligado a las autoridades locales a destinar los recaudos por concepto de impuesto de alumbrado público a la financiación del servicio de semaforización. Además, las normas tributarias no pueden petrificarse, pues deben responder a realidades sociales y económicas cambiantes¹³.

En lo relativo a la buena fe y la confianza legítima, destacó que son principios que protegen a los administrados de la modificación intempestiva de las disposiciones tributarias. Aquellas no buscan la prohibición de su modificación. Así, la norma no puede comprometer estos postulados debido a que contiene un periodo de transición para evitar un cambio abrupto. Además, expuso que la Ley 1753 de 2015 en su artículo 191 (declarado inexecutable) preveía una transición similar, de modo que la variación normativa no es sorpresiva. Finalmente, la ecuación financiera y la afectación económica a los contratos relativos a la semaforización es un asunto que escapa al análisis de constitucionalidad.

Finalmente, la institución consideró que no es posible aplicar en este asunto la Sentencia C-272 de 2016. Esa decisión analizó una norma que establecía una contribución de alumbrado público y no consideraba dicho tributo como un impuesto, como sí lo hace la Ley 1819 de 2016. Ambas normas son distintas, no como lo aprecian los demandantes.

La interviniente indicó que la Ley 97 de 1913 creó el impuesto de alumbrado público. La Ley 1819 de 2016 lo reestructuró y le fijó una destinación específica asociada a la prestación de ese servicio. El Decreto 943 de 2018, que reglamentó el tributo, precisó que la semaforización no es un servicio de alumbrado.

En relación con el principio de irretroactividad de la ley tributaria, el observatorio consideró que las disposiciones con contenido impositivo solo pueden tener efectos hacia futuro y no modifican situaciones jurídicas ya formalizadas, ni proyectan sus efectos hacia el pasado. Así, las asignaciones presupuestales y los contratos suscritos antes de la Ley 1819 de 2016 no pueden entenderse alterados por la expedición de la norma demandada y sobre ellos surge el fenómeno de la ultraactividad. Solo resultan afectados aquellos negocios jurídicos suscritos en el marco de la vigencia de la ley. En ese sentido, el artículo cuestionado no se advierte inconstitucional.

Sobre los principios de buena fe y confianza legítima, estos se derivan del principio de irretroactividad y dependen de la consolidación de las situaciones jurídicas tributarias. En lo que respecta a este cargo, el observatorio indicó que la interpretación de los demandantes es errónea, pues asumen que la modificación de los acuerdos municipales o distritales prevista en la norma cuestionada puede proyectarse hacia el pasado, cuando ello no es así ni se deriva de su literalidad. Al respecto, recordó que el artículo 116 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) prevé que aquellos actos administrativos solo tienen efecto desde la fecha de su publicación o desde una fecha posterior señalada en el mismo documento. Así, según la interviniente, estos principios no pueden menoscabarse.

Por último, respecto de la autonomía tributaria territorial, el interviniente precisó que no se trata de una garantía absoluta. Aquella está limitada por los mandatos del Legislador en materia económica, presupuestal y tributaria. Si bien en materia de recursos endógenos existen restricciones para la intervención del Congreso, este puede incidir en ellos para proteger el patrimonio de la Nación o en la búsqueda de la estabilidad económica. Recordó que la Sentencia C-130 de 2018, consideró que la inclusión de la destinación específica para el impuesto de alumbrado público que hizo el Legislador en la Ley 1819 de 2016 no desconoce este principio. En esa medida, expresó que la norma demandada no desconoció

dicho postulado.

Universidad Libre. Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

La interviniente expuso que los argumentos de la demanda “no son claros, pertinentes, ciertos ni específicos”¹⁴. En tal sentido, se enfocan en la inconstitucionalidad del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 relativo a la destinación del impuesto. Los argumentos no son ciertos en relación con el artículo 353 ejusdem. Lo anterior, porque aquel establece un tiempo razonable de un año para la adopción de las medidas pertinentes en materia contractual, ante el cambio normativo. En esa medida, no es compatible con la realidad que el servicio de semaforización haya quedado desfinanciado, pues las entidades territoriales tienen un año para evitarlo.

No obstante, ante la admisión de la demanda, la Universidad resaltó que los principios presuntamente comprometidos no fueron menoscabados por el artículo 353 censurado. Para la institución, la norma no desconoce el postulado de autonomía territorial porque aquel no implica soberanía fiscal. La ley de la que hace parte el artículo demandado solo fija límites y características al tributo, pero las entidades territoriales conservan sus facultades en relación con él. Tampoco el de la buena fe y la confianza legítima, en el entendido del interviniente, porque la disposición fija un término de transición y de adaptación al cambio en materia presupuestal. Además, no consagra ninguna expresión que afecte de modo directo los contratos de concesión sobre el servicio de semaforización que no son objeto de esa norma tributaria.

Para soportar sus conclusiones, anotó que no pueden perderse de vista dos circunstancias sobre el asunto planteado por los demandantes. La primera, es que incluso antes de la expedición de la Ley 1819 de 2016, la semaforización fue excluida del servicio de alumbrado público. Para entonces, entidades territoriales como Bogotá, Medellín y Barranquilla no lo financiaban con los recursos del impuesto al alumbrado público. La segunda, es que el impuesto de alumbrado público jamás tuvo una destinación específica y las regulaciones de la CREG sobre la inclusión de la semaforización como servicio de alumbrado, operan en un ámbito ajeno al tributario y no pueden tener incidencia en él.

Agregó que la Sentencia C-272 de 2016 no puede referirse como un precedente, porque los cargos y el análisis efectuado distan de los que propone la demanda de la referencia.

Intervención ciudadana

A través de una misma intervención, los ciudadanos Pedro Samuel Rojas Neira y Juliana Martin solicitaron declarar EXEQUIBLE la norma impugnada. Adujeron que esta fija un plazo razonable para que las autoridades locales adopten las disposiciones que integran la ley de la que hace parte. Manifestaron que se ajusta al principio de legalidad en materia tributaria y no desconoce la autonomía. Lo expuesto, en el sentido de que las entidades territoriales deben sujetarse a lo establecido por el Legislador y no cuentan con soberanía fiscal. Además, resaltaron que el plazo de un año fijado por el Legislador para la adecuación de los distintos acuerdos municipales y distritales es razonable.

Precisaron que si bien la Corte declaró inexecutable un artículo con contenido normativo similar en la Sentencia C-272 de 2016, la razón fue su incompatibilidad con el artículo 1° de la Constitución. Este hallazgo derivó en que la norma analizada no fuera valorada en lo que atañe al término para que las entidades territoriales ajusten su normativa, como erróneamente lo proponen los actores.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte INHIBIRSE para emitir una decisión sobre el fondo de este asunto por ineptitud sustantiva de la demanda. De manera subsidiaria, pidió la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de la norma.

Argumentó que la demanda carece de certeza porque los actores le atribuyen a la disposición acusada un sentido y unos efectos que no se derivan de su texto. Cuando la norma menciona la modificación de los acuerdos, los actores interpretan que alude a contratos o acuerdos de voluntades y no a los actos administrativos expedidos por los concejos municipales y distritales. De igual forma, expresó que la aproximación que hacen a la norma se estructura con fundamento en una premisa no contenida en ella, inexistente y errática. De esa manera, precisó que aquella no ordena a las entidades territoriales modificar los acuerdos de voluntades (concesiones) suscritos para la prestación del servicio de semaforización con cargo al impuesto de alumbrado público. En esa medida, solicitó que la Corte se declare inhibida.

La disposición cuestionada tampoco vulnera los principios de buena fe, de confianza legítima

ni de irretroactividad. Todos ellos apuntan al respeto de las situaciones jurídicas consolidadas en materia tributaria, porque no pueden ser desconocidas por una norma posterior. Ninguno supone que las normas tributarias sean inmodificables. Sobre esa base, la norma previó una transición y se orientó por evitar cambios abruptos, lo que evidencia que los efectos de la legislación anterior fueron considerados. En consecuencia, la norma acusada solo rige hacia el futuro y no dispone efecto alguno antes de su entrada en vigencia.

Solicitud de inexecuibilidad

Federación Colombiana de Municipios

La interviniente llamó la atención sobre el hecho de que el artículo señalado como inconstitucional no corresponde al contenido que los accionantes advierten en él¹⁵. Indicó que los demandantes no explicaron el alcance expuesto a partir de la literalidad del precepto. Especificó que el artículo 353 cuestionado se limita a señalar que los acuerdos deben adecuarse a las previsiones contenidas en la ley de la que aquel hace parte y “el texto que se impugna por parte alguna contiene preceptos como los que menciona la demanda”¹⁶; “[l]uego los cuestionamientos formulados es posible que se dirijan contra apartes diferentes de la ley”¹⁷.

En ese mismo sentido, la Federación advirtió que, contrario a lo manifestado en la demanda, el artículo 353 cuestionado tiene diferencias sustanciales con el 191 de la Ley 1753 de 2015, el cual fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-272 de 2016. La norma que interesa en esta oportunidad no impone a las entidades territoriales una variación de los mecanismos de financiación del servicio de semaforización. Tampoco impide la continuidad de los contratos suscritos para su prestación. En cambio, el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 sí lo hace. Por tal razón, era preciso concentrar los señalamientos en él.

En consecuencia, la Federación no comparte los planteamientos de la demanda sobre los principios de irretroactividad tributaria, de buena fe y de confianza legítima. Por otra parte, el compromiso de la autonomía territorial en los términos planteados por los accionantes solo puede extraerse de los artículos de la Ley 1819 de 2016 que anteceden al 353. No obstante, este último principio sí resulta lesionado por el contenido literal del artículo demandado. Lo anterior como quiera que, de un lado, prevé el mantenimiento de la vigencia de los acuerdos municipales compatibles con la ley, lo que implica una intromisión del Legislador en el

quehacer de los concejos. A partir de esa disposición, estos se verán limitados para modificar los acuerdos avalados por la norma, aun cuando la Constitución los autoriza para transformarlos o incluso derogarlos.

Adicionalmente, encuentra que la autonomía municipal resulta disminuida por el hecho de que, en relación con las normas de vigencia de la ley, no hay claridad sobre la contabilización del año con el que cuentan las autoridades locales para modificar sus propios estatutos tributarios.

De este modo, la Federación solicitó que se declare la inexequibilidad de la norma acusada, pero a causa de sus planteamientos, no por las formulaciones consignadas en la demanda.

I. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación le pidió a la Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada. No obstante, advirtió que la demanda no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Refirió que los accionantes parten de la idea equivocada de que la Ley 1819 de 2016 desligó el servicio de semaforización del impuesto de alumbrado público y el artículo 353 ejusdem “limita el cumplimiento de las obligaciones contractuales”¹⁸ de los municipios. Por ende, los cargos no se dirigen contra una proposición normativa real y existente, ni establecen una oposición objetiva entre el texto acusado y la Constitución. Todo ello deriva en que la demanda no sea suficiente para generar una duda sobre la constitucionalidad de la disposición objeto de análisis.

De forma preliminar, resaltó que la norma cuestionada conforma la Parte XVI de la Ley 1819 de 2016 que regula los impuestos territoriales y está precedida por artículos dedicados a la fijación de los aspectos de la obligación tributaria asociada al impuesto de alumbrado público. En tal sentido, insistió en que ninguno de aquellos refiere a los sistemas de semaforización, y que estos últimos actualmente no están contemplados como servicio de alumbrado público. Con todo, la semaforización “ha sido un aspecto considerado en la regulación del servicio de alumbrado público y no en las normas tributarias, y (...) su inclusión o exclusión se ha establecido de manera reglamentaria antes que en desarrollo del margen de configuración legislativa”¹⁹. Sin embargo, al interior del Consejo de Estado

existen varias posturas al respecto²⁰.

En relación con los cargos planteados en la demanda, sostuvo que la norma bajo análisis no infringe el principio de autonomía. Lo anterior, porque intenta superar vacíos que comprometían la eficiencia en la prestación del servicio de alumbrado público y, al mismo tiempo, conserva un espacio libre de configuración para las entidades territoriales. Además, establece un término razonable para garantizar la adecuada implementación del impuesto. Manifestó que tampoco afecta la financiación del servicio de semaforización ni los contratos que versan sobre su prestación, pues ese no es su objeto de regulación.

Recalcó que la disposición atacada consagra una transición compatible con los principios de irretroactividad, confianza legítima y buena fe. Lo anterior, al resguardar las situaciones jurídicas consolidadas y las expectativas legítimas de los contribuyentes. Los efectos que los actores perciben sobre los contratos de concesión sobre servicios de semaforización no se derivan de la norma. Aquellos, según la Procuradora, pueden surgir de su aplicación.

Finalmente, el Ministerio Público destacó que, si bien el periodo de transición contemplado en el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 ya se agotó, la disposición tiene efectos incluso en la actualidad.

Con ocasión de todos sus planteamientos solicitó a la Corte declarar exequible la norma.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad en relación con el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016. Aquella se dirige contra un texto normativo que hace parte una ley de la República.

Aptitud sustantiva de la demanda²¹

1. Antes de abordar el debate constitucional propuesto en la demanda de la referencia, la

Sala examinará la aptitud de los cargos formulados. Sobre este aspecto, varios intervinientes cuestionaron directamente la idoneidad de las acusaciones presentadas por los ciudadanos.

1. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad. Según esa normativa, entre otras cosas, el actor debe precisar “las razones por las cuales dichos textos [-constitucionales-] se estiman violados”. A través de múltiples pronunciamientos, esta Corporación ha identificado parámetros que le permiten validar si el actor cumplió esa carga²², que en todo caso es mínima y proporcionada.

Por el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, cualquier ciudadano puede acudir a la administración de justicia en resguardo de la coherencia del sistema jurídico con la Constitución. Así, la demanda no precisa de una destreza técnica especializada para proponer las razones por las que se advierte la incompatibilidad entre el texto de rango legal demandado y las disposiciones superiores. Aquella no está sometida a rigorismos técnico-jurídicos especiales, a los que sí están sujetos los profesionales del derecho en casi cualquier otra actuación judicial²³. En tal perspectiva, basta con que su argumentación plantee al menos un cargo en contra de la norma acusada. El objetivo es que las razones formuladas permitan comprender y discernir cuál es el problema de constitucionalidad planteado, delimitar el objeto de la controversia, participar en el debate público y, en el caso de la Corte, efectuar el estudio y el pronunciamiento que corresponda.

1. En este escenario, el demandante asume una carga argumentativa mínima cuando construye al menos un cargo de inconstitucionalidad. Su configuración está supeditada a la existencia de lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido como el concepto de la violación²⁴. Para que su formulación pueda generar un pronunciamiento de fondo, la censura debe acreditar los siguientes presupuestos:

1. Claridad. Lo que implica que exista un hilo conductor en la argumentación y que este

permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan de forma nítida.

1. Certeza. Es decir, que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente. No sobre un contenido normativo inferido por el demandante. En relación con este requisito la Sala ha señalado que “la censura es cierta siempre que los significados que se le atribuyan al precepto demandado deriven de su texto y no constituyan una suposición o una conjetura carente de asidero en la formulación normativa aportada por el legislador”²⁵.

1. Especificidad. De modo que se precise cómo la norma acusada vulnera uno o varios preceptos de la Constitución. La oposición entre las normas en contraste debe ser objetiva y verificable del mismo contenido de la ley y el texto de la Carta. De esta manera, son inadmisibles los argumentos vagos, indeterminados, abstractos y/o globales.

1. Pertinencia. Lo que significa que el reproche debe tener naturaleza constitucional y no legal y/o doctrinaria.

1. Suficiencia. En el sentido de que se expongan todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio y que despierten siquiera una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

La Corte debe constatar en cada caso que los cargos propuestos en la demanda cumplan estos requisitos. Aquellos no solo aseguran la existencia de una materia común que involucre a los demandantes e intervinientes en torno a un mismo objeto, sino que también resguardan la separación y el equilibrio entre los poderes públicos. En ese sentido, el control constitucional de las leyes por vía de acción se efectúa porque el actor propone el debate por resolver. El Tribunal Constitucional no puede sustituirlo en esa labor. Los mencionados requisitos aseguran la existencia de un reproche de inconstitucionalidad y garantizan que

este provenga efectivamente de los planteamientos del demandante. De lo contrario, el poder judicial irrumpiría en la labor legislativa de una forma no avalada por el Constituyente.

Ante el incumplimiento de tales exigencias, si la Corte llegara al punto de enmendar los yerros argumentativos que percibe en la demanda, actuaría como controlador de oficio de la validez de la ley, al margen de las competencias constitucionales y legales que le han sido atribuidas²⁶. También se convertiría en juez y parte del análisis de constitucionalidad²⁷. En ese supuesto, sus facultades desbordarían el poder judicial que le es propio y se comprometería el ejercicio del poder legislativo que, siempre y a discreción del Tribunal Constitucional, estaría sometido a control. A esta Corporación le está vedado hacer un control oficioso de constitucionalidad de las leyes ordinarias, en resguardo de la separación de los poderes públicos, pues la Constitución diseñó para ellas el control constitucional por vía de acción. Es el ciudadano quien promueve la intervención de esta Corporación en casos como este, a través de su demanda.

1. Su verificación se efectúa en dos etapas, en la admisión de la demanda y al momento de proferir la sentencia. En la fase de admisión, el magistrado a quien fue repartido el asunto examina, prima facie, si este cumple con los requisitos para ser estudiado. Posteriormente, al emitir la sentencia, la Sala Plena analiza la satisfacción de cada uno de ellos, sin que el concepto proferido anteriormente le resulte vinculante²⁸.

Los cargos propuestos no son aptos

1. En el presente asunto los demandantes consideran que el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 impone a las entidades territoriales la obligación de ajustar los acuerdos municipales y distritales de contenido tributario, para que respondan a la nueva regulación sobre el impuesto de alumbrado público. Consideran que la norma desconoce los escenarios tributarios y presupuestales locales existentes hasta el momento de su promulgación. Entienden que el servicio de semaforización se financia con dicho tributo y, presuntamente, se presta a partir de negocios jurídicos (concesiones) que la disposición acusada supuestamente desequilibra económicamente y promueve su modificación unilateral en cabeza de las entidades territoriales. Con base en lo expuesto, los actores formularon los

siguientes tres cargos: (i) desconocimiento del principio de irretroactividad de las normas impositivas, (ii) vulneración de los postulados de buena fe y confianza legítima, y (iii) trasgresión de la autonomía territorial.

1. Seis de los ocho los intervinientes²⁹ y la Procuradora General de la Nación coinciden en que la interpretación de la norma plasmada en la demanda se aleja de su contenido y alcance objetivo. Desde ese punto de vista, las acusaciones coinciden con lo dispuesto en el artículo 35030 de la Ley 1819 de 2016, mas no en el 353 ejusdem. Llamam la atención sobre el hecho de que este último tiene el propósito de generar un lapso para la adecuación de las normas territoriales. Resaltan que la disposición fijó el término de un año para que las regulaciones locales se adapten a las transformaciones del impuesto de alumbrado público introducidas por los artículos que le preceden (349 a 352). En esa medida, la mayoría de las intervenciones concluye que las acusaciones no se enfocan en la disposición acusada y no son compatibles con ella.

1. La Corte considera que, en efecto, los actores le otorgaron a la disposición normativa acusada un alcance que no se desprende de su contenido. Por tal razón, la premisa que sustenta la demanda de inconstitucionalidad compromete la aptitud de cada uno de los cuestionamientos contra el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016.

Para explicar esta postura, la Sala, en forma preliminar, describirá la norma acusada. Lo anterior, únicamente para efectos de verificar el presupuesto de certeza. Luego, evaluará el cumplimiento de los requisitos argumentativos exigibles en este tipo de asuntos, respecto de cada uno de los tres reparos formulados en la demanda.

Descripción del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016. Sobre la falta de certeza de las acusaciones

1. La Sala encuentra que el artículo acusado es la última de cinco disposiciones a través de las cuales la ley en mención reguló el impuesto de alumbrado público. Aquella hace parte del

Capítulo IV de la Parte XVI que contiene la normativa sobre tributos territoriales.

El artículo 34931 previó la facultad de adopción de dicho tributo en los municipios y los distritos. Además, fijó el hecho generador y dispuso que la regulación de los criterios técnicos para su determinación sería competencia del Gobierno Nacional³². El artículo 35033 estableció su destinación a “la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado”. Lo anterior, con la posibilidad eventual de que cada entidad territorial la extienda al financiamiento de “la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos”. Por su parte, el artículo 35134 estableció un límite para su cobro y el 35235 previó estrategias para su recaudo.

En esa secuencia, el artículo acusado es una norma de transición y así lo anunció el Legislador. Establece que los acuerdos que se adecuen a lo previsto para el impuesto de alumbrado público en la Ley 1819 de 2016 mantendrán su vigencia. Por el contrario, aquellos que resulten incompatibles con las previsiones anteriores deben ajustarse en el nivel territorial. Para hacerlo, le otorgó a los municipios y distritos el término máximo de un año.

1. La Sala considera que los accionantes proponen un debate al margen del contenido regulado en el artículo que acusan de inconstitucional. Por tal razón, los cargos carecen de certeza. En ese escenario, las censuras formuladas no se soportan en la materia que el Legislador reguló a través del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 y no coinciden con ella.

Todos los argumentos expuestos en la demanda se soportan en una lectura subjetiva de la norma acusada y a la que le trasladan los contenidos de las disposiciones expuestas previamente. En ese sentido, los ciudadanos entienden que aquella varió la destinación de un tributo, cuyo recaudo estaba comprometido con anterioridad e impuso ajustes a los estatutos tributarios locales. No obstante, lo cierto es que el artículo que demandaron no prescribe nada en relación con el destino del impuesto de alumbrado público. Tampoco impone la obligación de transformar los acuerdos municipales y distritales. El artículo acusado no estableció los cambios en materia del impuesto. Se trata de un precepto instrumental que consagró las condiciones para la transición de la normativa sustancial contenida en los

artículos que la preceden.

1. Sobre la imposición de la modificación de los acuerdos, la Sala precisa que la reconfiguración del impuesto de alumbrado público fue establecida en los artículos 349 a 352 de la Ley 1819 de 2016. A través de ellos, el Congreso modificó las disposiciones iniciales sobre el impuesto referido, contenidas en el artículo 1° de la Ley 97 de 1913. La nueva estructura del tributo fue definida por las disposiciones mencionadas. Aquella, no está afectada sustancialmente por lo regulado en el artículo demandado, más allá de lo que concierne al término en el cual debe materializarse el ajuste de las normas tributarias locales.

Esto implica que la obligación que tienen las autoridades territoriales de ajustar sustancialmente su regulación tributaria a la nueva estructura del impuesto no resulta del apartado legislativo demandado. Tiene origen en los artículos 349 a 352 que contienen la nueva regulación sustancial sobre la materia y que involucran la modificación de la normativa tributaria local que resulte disonante con el nuevo esquema. Tal obligación emana de los cambios introducidos en el tributo. Pero estos, no están previstos en el artículo 353 demandado. Así lo interpretó la Federación Colombiana de Municipios, cuando adujo que la regla contenida en esa norma no resulta necesaria para que el nuevo diseño tributario vincule a las entidades territoriales.

Todo lo que hace el artículo 353 es dar un margen de tiempo para la transición hacia la nueva normativa sobre dicho tributo. Por tanto, los reparos a la necesidad de adecuación sustancial de las normas territoriales, en realidad no pueden basarse en dicha disposición sino en otros artículos del mismo cuerpo normativo, que no fueron cuestionados por los actores.

1. Al respecto cabe precisar que, en aras de esclarecer el objeto de censura inicialmente planteado, el auto inadmisorio requirió a los demandados para que precisaran las normas censuradas. No obstante, aquellos insistieron en que sus reparos se dirigirían exclusivamente en contra del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 y, en tal sentido, presentaron el escrito de

corrección correspondiente.

1. En vista de los razonamientos expuestos, las premisas en las cuales la demanda basa cada uno de los cargos no tienen relación alguna con la regla que el Legislador fijó en la norma acusada y ningún argumento fundado en esa interpretación tiene la capacidad para configurar un cargo en su contra, por falta de certeza.

El cargo de inconstitucionalidad por el compromiso del principio de irretroactividad de la ley tributaria no es apto

1. Los ciudadanos adujeron que, al modificar la regulación sobre la destinación del impuesto de alumbrado público, la norma acusada excluyó de aquella a la semaforización. Alteró los mecanismos de financiación de ese servicio que, gracias al régimen anterior de ese tributo, siempre se había costado con aquel. En su criterio, tal cambio legal impide la continuidad de los negocios jurídicos suscritos para su prestación con las distintas entidades territoriales y constituye una amenaza para el equilibrio económico de los mismos.

Según los actores, esta situación viola el principio de irretroactividad de la ley tributaria porque la norma: (i) desconoce las condiciones en las que los contribuyentes hicieron inversiones y negocios jurídicos y, (ii) altera la destinación del impuesto prevista en la ley anterior.

1. Los fundamentos de este cargo no satisfacen ninguno de los requisitos argumentativos para este tipo asuntos:

1. No cumple el requisito de claridad. La argumentación de la demanda hace una propuesta propia sobre el alcance del principio de irretroactividad. Al hacerlo, se torna incomprensible la propuesta de los accionantes. Su argumentación resulta confusa, porque emplean este

concepto desde un marco subjetivo (la concepción personal del entendimiento de la norma acusada) y variable³⁶ a lo largo de la exposición de los planteamientos, los cuales cambian sin explicación alguna. Esto impide comprender los razonamientos de la acción sobre la contraposición de la norma de rango legal y la constitucional.

1. No cumple el requisito de especificidad. Los argumentos de la demanda, tampoco contienen una contraposición objetiva entre la ley y la Constitución. Los demandantes no explicaron cómo la norma de transición, que otorga plazos hacia el futuro para la adecuación de las disposiciones territoriales, desconoce que la ley impositiva no puede afectar las situaciones jurídicas ya consolidadas en cabeza de los contribuyentes. Tampoco aclaró cuáles habrían sido las situaciones tributarias alteradas por la norma cuestionada. Sobre ese aspecto particular la demanda no presentó ningún argumento.

Aunado a ello, la demanda no confrontó el artículo demandado con un contenido superior. Los demandantes exhibieron una posición imprecisa sobre la naturaleza del principio de irretroactividad en materia impositiva. Según ellos el mencionado principio consistiría en la prohibición de que el Legislador: (i) modifique la estructura de un tributo cuyo recaudo fue destinado a solventar un gasto específico y, así, (ii) promueva deshacer contratos asociados a este último y (iii) comprometa su equilibrio económico. Asimismo, implicaría una limitación para modificar normas tributarias territoriales anteriores a la expedición de una ley. Pero, en contraste, la jurisprudencia³⁷ ha concebido el postulado como la garantía de que la ley tributaria no se proyecte sobre situaciones jurídicas consolidadas antes de su entrada en vigor³⁸. Bajo ese entendido, los demandantes proponen un concepto de dicho postulado que no es compatible con su significado constitucional y que impide proponer una confrontación normativa objetiva.

1. No cumple el requisito de pertinencia. Al argumentar el reparo sobre el principio de irretroactividad de la ley tributaria, los demandantes controvirtieron el cambio normativo en sí mismo. Reprocharon que la norma acusada altere las reglas sobre el impuesto de alumbrado público contenidas en la ley anterior y que, en su criterio, deberían conservarse. Así, el reparo propone la comparación entre dos disposiciones de rango legal sobre el tributo

y su destinación, particularmente: el artículo 1° de la Ley 97 de 1913 y el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016. El criterio de la confrontación propuesta entre ellas es de origen legal y de conveniencia sobre la forma en que debe financiarse la semaforización³⁹.

Bajo ese entendido, no se trata entonces de una discusión sobre la constitucionalidad del artículo acusado, sino sobre su conveniencia. Consiste en un reparo respecto de la decisión política del Legislador de variar la estructura del tributo y de su conveniencia, con base en los supuestos efectos que la disposición acusada tiene sobre la contratación estatal en el sector de la semaforización. En primer lugar, conlleva a un juicio sobre la conveniencia de la medida legislativa sobre un sector particular de la población. En segundo lugar, los cuestionamientos asociados a tal razonamiento se soportan en consideraciones sobre los efectos de la norma acusada respecto de los negocios jurídicos suscritos para asegurar la prestación de los servicios de semaforización. De tal forma, los argumentos sobre el principio de irretroactividad no formulan un reparo pertinente, pues este se orienta a una confrontación de dos normas legales con sustento en una lectura extrajurídica de su contenido, de su alcance y de sus efectos.

1. No cumple el requisito de suficiencia. En atención a todo lo mencionado hasta este punto, además, es posible concluir que los accionantes no ofrecieron todos los argumentos necesarios para generar una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad de la norma demandada y para provocar el debate sobre ella en relación con el principio de irretroactividad de la ley tributaria. En esa medida sus argumentos tampoco son suficientes.

1. En consecuencia, la Sala encuentra que los fundamentos del cargo por violación al principio de irretroactividad de la ley tributaria, no son claros, ciertos, específicos, pertinentes ni suficientes, por lo que se inhibirá para emitir una decisión de fondo.

El cargo de inconstitucionalidad por la violación de los principios de buena fe y confianza legítima es inepto

1. Para los accionantes las reglas derivadas de la norma acusada, en tanto que transforma la destinación del impuesto de alumbrado público e impone la modificación de los acuerdos municipales y distritales, también socava los postulados de la buena fe y la confianza legítima. Lo anterior, porque, de forma intempestiva: (a) impone deshacer negocios jurídicos suscritos bajo la vigencia de la regulación previa y, (b) compromete las condiciones económicas de dichos contratos.

1. Este cargo también es inepto porque no demostró los presupuestos para generar un pronunciamiento de fondo. A continuación, la Sala expondrá las razones que sustentan dicha concepción.

1. No cumple el requisito de claridad. Al conformar su argumentación, los actores articulan conceptos a los que la demanda dota de un sentido propio y particular. Se trata de los conceptos de buena fe y confianza legítima. El sentido subjetivo que los actores le otorgan a estos principios y conceptos dificulta comprender los razonamientos propuestos, de los cuales no es posible extraer conclusiones contundentes y reconocibles. Es un obstáculo para comprender los planteamientos de los accionantes en relación con este cargo y conformar una idea inequívoca de los reparos que intentaron estructurar.

Además, los demandantes emplean la noción de contribuyente con un doble alcance que torna confuso su razonamiento. Por un lado, reconocen que las garantías que albergan los principios en comento tienen como beneficiario al contribuyente, que por el contexto de la demanda puede inferirse como el sujeto pasivo del impuesto al alumbrado público. No obstante, encuentra que el “contribuyente” protegido es aquella persona que suscribió un contrato de concesión con la administración territorial, para garantizar el servicio de semaforización. No explican cómo asocian la figura del contribuyente a los contratos estatales, en el escenario particular del impuesto al alumbrado público. Su utilización para calificar a los contratistas, confunde al lector e impide entender el sentido de la exposición de la demanda.

1. No cumple el requisito de especificidad. Los actores no lograron determinar cómo el texto de la norma acusada contraría en forma puntual y objetiva los mandatos contenidos en el artículo 83 superior. Mencionan los principios de la buena fe y confianza legítima en materia tributaria, pero reivindican axiomas que no se desprenden de ellos, ni de su consagración constitucional ni de la jurisprudencia.

La Corte⁴⁰ ha destacado, en materia tributaria, que: (i) el principio de buena fe se orienta por el respeto de situaciones jurídicas tributarias consolidadas y (ii) el de confianza legítima garantiza la durabilidad de la regulación tributaria, cuando existen razones objetivas para confiar en ella⁴¹, con el fin de evitar cambios normativos súbitos⁴². Sin embargo, para los demandantes esos preceptos implican el resguardo de las condiciones negociales y económicas de la contratación que se originó en el marco de la norma tributaria previa. La discordancia entre los planteamientos de la demanda respecto de la naturaleza de estos principios y su alcance real supone que la postura sobre el alcance de la norma superior no se deriva de su texto. En realidad, la acusación no tiene respaldo en los principios que los actores intentaron reivindicar y su interpretación sobre él no es verídica, e impide que el cargo sea específico al no efectuar un contraste objetivo con el texto superior.

En suma, los demandantes no lograron explicar cómo la norma, a pesar de que prevé un plazo de transición para que los concejos adecúen los acuerdos en relación con el impuesto de alumbrado público, compromete situaciones jurídicas consolidadas y desconoce la carga de fijar mecanismos de adaptación a las nuevas reglas. Lo anterior, porque, como se advirtió previamente, establece una transición hacia el futuro para la adecuación de la normativa territorial.

1. No cumple el requisito de pertinencia. Los razonamientos en los que se sustenta el cargo no proponen una controversia constitucional. Se enfocan en hechos hipotéticos sobre la aplicación de la norma cuestionada y en sus efectos en el ámbito de la contratación estatal, según el criterio particular de los actores. Adicionalmente, sugieren un debate sobre la conveniencia del régimen anterior sobre el impuesto de alumbrado público y la financiación de la semaforización. Todo ello resulta ajeno al debate sobre la correspondencia normativa

entre la disposición acusada y el artículo 83 de la Carta.

Dado que la demanda bajo estudio se enfoca en las eventuales consecuencias prácticas del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, es preciso deducir que el debate propuesto excede el ámbito de las controversias sobre la validez de una ley. Se soporta en supuestos sobre la eficacia o los efectos de la disposición, mas no en argumentos que tengan origen en la Constitución.

1. No cumple el requisito de suficiencia. Los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad no despiertan una duda mínima y razonable sobre la compatibilidad de la norma cuestionada con el artículo 83 de la Carta, en función de los principios de la buena fe y la confianza legítima.

1. Todo lo expuesto hasta este punto en relación con el cargo propuesto contra el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, por el presunto desconocimiento de los principios de buena fe y confianza legítima en materia tributaria, conduce a afirmar que no es apto para generar el debate constitucional, como tampoco el pronunciamiento de fondo de esta Corporación. Por lo tanto, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo respecto a esta acusación.

El cargo de inconstitucionalidad por el desconocimiento de la autonomía territorial no es apto para generar un debate constitucional

1. Finalmente, respecto del cargo por desatención del principio de autonomía de las entidades territoriales, en el trámite constitucional la Corte identificó que uno de los intervinientes⁴³ presentó argumentos diferentes a los expuestos por los demandantes. En tal sentido, la Corte, en primer lugar, valorará el alcance de las razones de la intervención en relación con el cargo y, luego, verificará la aptitud del reproche.

a) Cuestión previa. La Corte no puede pronunciarse sobre cargos autónomos formulados por

los intervinientes

1. Por regla general, el pronunciamiento de la Corte se enfoca en los cargos planteados en la demanda⁴⁴. Su labor y el debate constitucional dependen de lo formulado⁴⁵ en aquella y el objeto del debate debe provenir de su texto. Bajo ese entendido, de acuerdo con la jurisprudencia vigente de esta Corporación, no es posible “ampliar los temas objeto de pronunciamiento, así sean invocados por algunos de los intervinientes”⁴⁶. La Sentencia C-194 de 2013⁴⁷ señaló que el análisis de constitucionalidad de las leyes implica un debate participativo con carácter democrático. Su punto de partida son los argumentos contenidos en la demanda⁴⁸. En relación con ellos, los demás participantes presentan su propia postura. Por ende, los razonamientos expuestos en la acción de inconstitucionalidad son el eje que articula la discusión, en función de un problema jurídico específico⁴⁹ del que ellos dan cuenta.

Incorporar un argumento planteado en las intervenciones que no guarde una relación directa y material con las razones que sustentan la demanda, eliminaría la posibilidad efectiva de que los ciudadanos eventualmente interesados en contribuir a la discusión: (i) reconocieran o descartaran su interés en participar en el trámite constitucional y, posteriormente junto con el Ministerio Público, (ii) defendieran su postura respecto de la disposición acusada en él. La efectividad del debate público quedaría comprometida, al sorprender a los participantes con una proposición distinta a aquellas presentadas en la acción, tras de su admisión⁵⁰. Sus razonamientos conectan el sentido de las acusaciones, las intervenciones y el pronunciamiento de esta Corporación. En ese sentido, garantiza la congruencia de la decisión.

La alteración de las premisas que sustentan la demanda y las intervenciones en el curso del trámite, en principio, modificarían la acusación y, en relación con ella, ni la ciudadanía ni los intervinientes tendrían la posibilidad material de pronunciarse⁵¹. De esta manera, el trámite constitucional habría sido tan solo formal, sin promover el debate público sobre la compatibilidad de la norma con la Constitución.

1. Aunado a lo anterior, es crucial resaltar que la Corte ha abordado el rol de los intervinientes en el trámite constitucional⁵². Según la jurisprudencia, aquellos están facultados para defender o impugnar la norma cuestionada en relación con la acusación fijada por el accionante en la demanda. Y, al hacerlo, le brindan al juez constitucional elementos de juicio para definir el debate⁵³. Su labor, en principio, no admite la creación de propuestas jurídicas autónomas e inconexas sobre la incompatibilidad entre el orden legal y el constitucional. No pueden presentar con éxito una nueva censura a través de sus argumentos, sino que deben limitarse a enfrentar o respaldar aquella que fue presentada por el demandante y admitida por esta Corporación para su análisis⁵⁴.

Ahora bien, la correspondencia entre la acusación del demandante y la fundamentación de las intervenciones se evalúa en términos de la coincidencia entre sus argumentos⁵⁵. Cuando los reparos y la intervención se orientan en un mismo sentido, al estar asociadas a un mismo problema jurídico, la intervención se articuló en relación con la demanda. Pero en los eventos en los cuales los argumentos de la intervención estructuran un problema de análisis distinto, podría concluirse que la acusación es nueva y al ser propuesta por un interviniente, no es posible tenerla en cuenta, como un nuevo cargo.

Aunado a lo anterior, nuevamente la Sala recuerda que el carácter rogado del juicio de constitucionalidad por vía de acción implica que este solo pueda producirse cuando un ciudadano lo reclama y, además, sus reparos son tramitados a través de todo el procedimiento previsto para ello en el Decreto 2067 de 1991. Una acusación que no haya agotado este último, en principio, no tiene la vocación de generar el pronunciamiento de esta Corporación.

1. En este asunto, la Federación Colombiana de Municipios coincide con los demandantes en que la norma debe ser declarada inexecutable, pero únicamente en lo que respecta a la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, manifestó expresamente que se aparta de los argumentos de los actores sobre ese aspecto particular, pues entiende que la demanda, en general, no controvierte la regla fijada en el artículo 353 ejusdem.

Mientras para los demandantes la disposición acusada desconoció aquel postulado, en tanto que impuso a las autoridades locales ajustar su normativa tributaria, para la interviniente la

afectación proviene de la primera expresión de la norma en cuestión. Por un lado, considera que cuando esta dispone que “[l]os acuerdos que se adecuen a lo previsto en la (...) ley mantendrán su vigencia” le impone a los concejos municipales y distritales una barrera en la modificación de sus normas y, en realidad, le impide reformar los acuerdos. En suma, la norma limita la facultad de dichas autoridades de modificar los acuerdos, cuando hayan sido avalados por la normativa demandada.

De otra parte, la Federación concluye que la autonomía de las entidades territoriales fue trasgredida porque la norma, innecesariamente, prevé el deber de incorporar la nueva estructura del impuesto de alumbrado público en las normas locales. Aunque el artículo final de la Ley 1819 de 2016 dispone que la vigencia de la ley inicia en el momento de su promulgación, la norma demandada “da a entender que los Acuerdos que sean contrarios a la misma podrán conservar su vigencia por un año más”⁵⁶. Precisó que el Legislador debió “limitarse a expedir las leyes (...) señalando el momento en que las mismas entrarán en vigencia, y todos los destinatarios de las leyes estarán obligados por las mismas sin necesidad de que en ellas se imponga a cada uno el deber expreso”⁵⁷ de acatarlas.

1. Bajo ese entendido, la Sala no estudiará los planteamientos particulares de la Federación Colombiana de Municipios, pues conforman una acusación distinta a la presentada por los accionantes. Si bien los demandantes y la interviniente coinciden en la lesión al mismo principio, su soporte argumentativo es distinto e inconexo. Ello implica que ambas posturas jurídicas sean autónomas, al punto en que el problema jurídico que se desprende de ellas es diferente.

Por un lado, los razonamientos de la demanda conducen a la pregunta sobre si la norma acusada es inconstitucional al imponerle a los concejos municipales y distritales la modificación de su normativa local. Por el contrario, la problemática planteada por la interviniente conduciría a analizar si el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 contraviene el principio de autonomía territorial al: (i) imponerles a las autoridades locales el mantenimiento de aquellas normas de su ámbito territorial que sean compatibles con lo regulado en ella y limitar la posibilidad de modificar dichas normativas y, (ii) al señalar que los cambios introducidos por la ley vinculan a los municipios. Se trata de materias que

ameritarían un estudio jurídico distinto al previsto desde la admisión de la demanda.

1. En esa medida, no es posible considerar que la intervención de la Federación Colombiana de Municipios en lo que atañe a dicho postulado sea una respuesta al problema de análisis propuesto en la demanda. Se aleja de sus argumentos al punto en que su hipótesis sobre la inconstitucionalidad de la norma es otra, completamente diferente e inconexa. Por ende, la Sala advierte que el reparo formulado por la interviniente es un cargo nuevo e independiente, que no abordará. De esta manera, la Corte circunscribirá el análisis sobre la aptitud de la propuesta sobre el principio de autonomía territorial a los planteamientos de los demandantes.

b) Análisis sobre la aptitud de los argumentos de la demanda sobre el principio de autonomía territorial

1. Como se ha mencionado, la argumentación de los accionantes surge de la idea de que la norma acusada modifica el impuesto de alumbrado público. Bajo ese entendimiento particular, ellos asumen que la disposición desconoce el principio de autonomía territorial porque el artículo demandado obligaría a municipios y distritos a romper la relación que antaño había entre el alumbrado público y la semaforización. Además, los llevaría a ajustar sus estatutos tributarios locales, lo que representa el desconocimiento de las normas territoriales previas, que sirvieron para adelantar procesos contractuales y efectuar inversiones.

Los accionantes sostuvieron que el Legislador puede modificar la naturaleza de los tributos, pero debe abstenerse de hacerlo sobre aquellos territoriales cuyo recaudo ya tenga una utilidad conferida en el presupuesto local. Según ellos, la modificación de los estatutos tributarios locales que la norma demandada impone estaba proscrita. Por otra parte, consideraron que la disposición resta autonomía a las entidades territoriales porque reduce su capacidad presupuestal y, conlleva al reajuste unilateral de las concesiones pactadas respecto de la semaforización.

1. Los planteamientos de los accionantes sobre este punto particular, cumplen tan solo el requisito de claridad. En tal sentido no logran conformar el cargo propuesto.

1. Cumple el requisito de claridad. Los planteamientos de la demanda en lo que respecta al principio de autonomía territorial son comprensibles y claros. A través de ellos se aprecia la postura de los ciudadanos. La estructura argumental presenta un hilo conductor y congruencia entre los razonamientos empleados en ella. Es un planteamiento que permite identificar el sentido de la controversia que los interesados pretenden promover.

1. No cumple el requisito de especificidad. Los demandantes no lograron demostrar cómo el sentido real del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 se opone a los mandatos contenidos en los artículos 287.3 y 338 de la Carta. No dan cuenta de la forma en que la determinación de un periodo de transición de un año para que las normas tributarias territoriales sean modificadas y armonizadas con las previsiones contenidas en esa ley sobre el impuesto de alumbrado público compromete las potestades administrativas, tributarias o presupuestales de los municipios y los distritos.

1. No cumple el requisito de pertinencia. Los argumentos planteados por los demandantes se orientan a demostrar la relación entre la semaforización, el alumbrado público y el impuesto territorial destinado al cubrimiento de este último. Para ello, los accionantes refieren la necesidad de que la semaforización sea financiada en los territorios con aquel tributo y reivindican la conveniencia de esta práctica local, como la posibilidad de que los municipios y distritos la mantengan en los acuerdos que así lo señalaban, con base en el régimen normativo anterior al artículo accionado.

Para soportar su concepción sobre este asunto, se refieren a normas de rango infra constitucional que respaldan su postura, e incluso a resoluciones emitidas por la CREG en la que esa institución asume que el servicio de semaforización hace parte del alumbrado público. Con soporte en ellas, los actores proponen que la norma altera la naturaleza de la

semaforización y, de forma “antitécnica”, les impone a los municipios una variación en sus estatutos tributarios locales.

Para la Sala, la controversia planteada no es de naturaleza constitucional. Se enfoca en: (i) la defensa de un mecanismo de financiación de la semaforización, a causa de su conveniencia para un sector de la contratación estatal, y (ii) reivindica normas del sector energético, que no pueden servir como parámetro de control en este asunto. La controversia tiene una connotación de conveniencia y eminentemente legal, sobre la correspondencia del artículo 353 acusado con diferentes disposiciones que rigen o rigieron el servicio de semaforización y el de alumbrado público. La censura no versa sobre la constitucionalidad de la medida legislativa en función de la autonomía territorial, sino sobre las decisiones en relación con la semaforización, para reivindicarlo como un servicio de alumbrado público.

1. No cumple el requisito de suficiencia. Producto de las falencias argumentativas que se han descrito en esta providencia, la Sala concluye que la demanda no presentó los argumentos suficientes para poner en duda la constitucionalidad de la norma acusada. Se enfocó en el contenido de otras disposiciones del mismo cuerpo normativo, sin hacer proposiciones claras sobre la regla contenida en aquella. Por lo tanto, sus razonamientos no generan una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016.

1. Por esos motivos, la Sala concluye que los planteamientos a través de los cuales se sustentó la contraposición entre el artículo demandado y los artículos 287.3 y 338 superiores, no logran estructurar un cargo de inconstitucionalidad. En esa medida, la Corte también se inhibirá para adoptar una decisión de fondo sobre ellos.

1. Así, cada uno de los tres cuestionamientos contenidos en la demanda carece de la aptitud para generar un reparo sobre la constitucionalidad del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 en forma efectiva. Por ende, esta Corporación se declarará inhibida para proferir un pronunciamiento de fondo sobre el particular.

Cuestión final

1. Por último, ante la ineptitud de la demanda y la inexistencia de un cargo de inconstitucionalidad en contra de la norma acusada cabe advertir que la Corte Constitucional ha precisado que en ciertas circunstancias excepcionales ella puede exceder los planteamientos de la demanda para complementar el análisis propuesto, en pro del resguardo y de la supremacía constitucional. No obstante, ello siempre que los actores hayan planteado de manera exitosa, al menos un cargo de inconstitucionalidad. Lo que sugiere que, ante la ineptitud de todos los cargos, ninguna de estas circunstancias puede ser empleada en este asunto.

1. La jurisprudencia ha precisado que la Corte puede extender el análisis a otras normas de rango legal diferente a aquella que fue acusada, mediante la figura de la integración de la unidad normativa que, conforme a la Sentencia C-025 de 2018⁵⁸, procede en tres casos:

i. Cuando individualmente considerada, la disposición acusada no tiene un contenido claro. Para entenderla y aplicarla, es imperioso integrarla al contenido de otra norma no acusada.

i. Cuando la disposición acusada fue reproducida en otras normas no demandadas.

i. Cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición de cuya constitucionalidad existan serias dudas.

Ninguna de estas circunstancias se verifica en este asunto. El artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 tiene un sentido unívoco y la comprensión sobre su contenido no depende lo previsto

en otras normas. Fija un plazo de transición, tras el cual las normas tributarias locales deben armonizarse con la transformación que ese cuerpo normativo introdujo sobre el impuesto de alumbrado público. Esta norma no fue reproducida en otra disposición, ni tiene una relación con otra norma sobre cuya constitucionalidad existan dudas. De tal suerte que la Corte no podría llegar a integrar la unidad normativa, máxime cuando los demandantes no formularon ningún cargo.

1. La Corte ha destacado que el análisis también, pero eventual y excepcionalmente, puede trascender a normas constitucionales que no fueron señaladas por el demandante. Esto para efecto de preservar la Constitución como una unidad normativa y su supremacía jurídica, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2259 del Decreto 2067 de 1991. Esta norma señala que la Sala Plena está autorizada para confrontar las disposiciones legales sometidas a control con la totalidad de los preceptos superiores.

Para ese efecto es preciso: (i) que exista una demanda de inconstitucionalidad con aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo, pues esta facultad “no (...) autoriza entonces para pronunciarse de oficio sobre normas no acusadas mediante acción pública”⁶⁰; (ii) que haya un “vicio evidente de inconstitucionalidad”⁶¹; (iii) que el control constitucional verse sobre una norma efectivamente demandada; (iv) que, cuando aplique, no existan problemas en relación con la caducidad de la acción; y (v) que la competencia de la Corte sea clara para efectuar este tipo de revisión. No obstante, en este asunto particular no se satisfacen dichos presupuestos. La demanda es inepta y, a partir de los planteamientos de la demanda es imposible advertir un vicio evidente de constitucionalidad.

1. En ese sentido, a la Sala Plena se le impone declararse inhibida para proferir una decisión de fondo, pues los demandantes no formularon cargo alguno, y no hay lugar a integrar la unidad normativa, ni a confrontar la norma demandada con otros mandatos constitucionales.

Síntesis de la decisión

1. Los demandantes propusieron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, por el desconocimiento de los principios de: (i) irretroactividad en materia tributaria; (ii) buena fe y confianza legítima; y, (iii) autonomía territorial. Al abordar el asunto, la Sala encontró la ineptitud de todos los cargos.

En ese sentido, advirtió la existencia de falencias transversales a la demanda, y de problemas argumentativos de cada una de las censuras formuladas, que se derivan del hecho de que la postura de los demandantes se sustenta en planteamientos que se alejan del contenido de la norma acusada. Encontró que el único requisito argumentativo satisfecho es el de la claridad, y solo lo está en relación con el cargo por vulneración del principio de autonomía territorial. Los demás requisitos no fueron acreditados en la demanda, por lo que esta resulta inepta para provocar el pronunciamiento de esta Corporación.

1. En consecuencia, ante la falta de aptitud de la demanda para producir el debate constitucional anunciado por los demandantes, y una vez descartado en este asunto la aplicación de las hipótesis en que la Corte puede trascender los planteamientos de la demanda, la Sala se abstendrá de presentar consideraciones sobre el fondo del asunto, y se inhibirá para resolverlo.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-304/21

INTERVINIENTE EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Calidad (Aclaración de voto)

Expediente: D-14112

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me permito aclarar mi voto frente al fallo de la referencia. Si bien compartí la decisión de inhibición, considero importante advertir que no comparto la conclusión a la que llegó la mayoría, referida a que la intervención de la Federación Colombiana de Municipios contiene un cargo nuevo e independiente (f.j. 25).

En mi concepto, la Federación Colombiana de Municipios participó en este proceso en su calidad de invitado por el magistrado sustanciador en los términos del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, que dice:

“ARTICULO 13. El magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito, que será público, su concepto puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. La Corte podrá, por mayoría de sus asistentes, citarlos a la audiencia de que trata el artículo anterior.

El plazo que señale el magistrado sustanciador a los destinatarios de la invitación no interrumpe los términos fijados en este Decreto.

El invitado deberá, al presentar un concepto, manifestar si se encuentra en conflicto de intereses” (subrayado fuera de texto).

Por tanto, si en el concepto alega que el principio de autonomía territorial sí se ve limitado por la disposición demandada, pero por razones distintas a las esgrimidas por los demandantes, ello no es razón para desechar su estudio, pues simplemente se trata de dos lecturas distintas sobre el mismo contenido normativo. En lugar de desechar el argumento, debió tenerse en cuenta para alimentar el análisis propuesto en caso de haber estudiado de fondo el asunto. De hecho, en el auto admisorio de la demanda que ahora se resuelve, se invitó a la Federación Colombiana de Municipios para que conceptuara “sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición demandada”, y no para que controvirtiera o apoyara los argumentos de los demandantes.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-304 de 2021

COSA JUZGADA-Configuración (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Vulneración (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Vulneración (Aclaración de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de las fuentes endógenas (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-14112.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio

de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Ángel Andrés Torres Hernández, Andrés Felipe De La Rosa Coley y Eloy Andrés Pérez Paternina.

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento la razón que me lleva a aclarar el voto en la Sentencia C-304 de 2021, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 9 de septiembre del mismo año.

A pesar de que comparto el sentido y los argumentos de la providencia, considero necesario reiterar los argumentos del salvamento de voto que presenté respecto de la Sentencia C-130 de 201862, pues versan sobre el impuesto de alumbrado público, al igual que la norma acusada en esta oportunidad.

1. La Sentencia C-304 de 2021 resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016. Para los actores, este desconocía tres principios: (i) irretroactividad de la ley tributaria, (ii) confianza legítima y buena fe, y (iii) autonomía territorial. Plantearon que aquella disposición, que hace parte de la regulación del impuesto de alumbrado público, obliga a las entidades territoriales a cambiar sus normas tributarias locales, y varía la relación entre el impuesto de alumbrado público y la financiación del servicio de semaforización. Todo ello, según el criterio de los demandantes, compromete la continuidad y la estabilidad financiera de los negocios jurídicos celebrados por las entidades territoriales para la prestación de aquel servicio.

La Sala Plena encontró que los cargos propuestos no son aptos. La norma fija un plazo de adecuación de las normas locales. No cambia la destinación del impuesto de alumbrado público, no impuso la modificación de las normas locales y no tiene la potencialidad de transformar su presunta relación con el servicio de semaforización. Ambos aspectos devienen de otros artículos del mismo cuerpo normativo, algunos de los cuales fueron sometidos a

control abstracto de constitucionalidad y fueron abordados en la Sentencia C-130 de 2018 de la que me aparté en su oportunidad.

En consecuencia, la Sala Plena advirtió en esta oportunidad que las censuras se formularon al margen del contenido de la disposición demandada y, así, todos los cargos carecen de certeza. Aunado a lo anterior, los argumentos de los demandantes no fueron claros, específicos, pertinentes ni suficientes.

1. Mi aclaración de voto, en esta oportunidad, tiene el propósito de recordar los planteamientos que hice al apartarme de la Sentencia C-130 de 2018, que analizó algunas de las normas que crearon y definieron el impuesto de alumbrado público, a las cuales se encuentra estrechamente vinculado el artículo 353 de la Ley 1819 de 2016.

1. Para ese propósito, preliminarmente, conviene recordar que la Sentencia C-130 de 2018 analizó la constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016. Tales artículos regulan: (i) la habilitación para que el Gobierno reglamente los criterios técnicos para la determinación del impuesto; (ii) su destinación exclusiva a la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado público, y a la iluminación ornamental y navideña; y (iii) la metodología para la estimación de costos por parte del Ministerio de Minas y Energía o de la entidad que este delegue para ese efecto.

La decisión de la que me aparté en esa oportunidad declaró exequibles la expresión “en la determinación del impuesto” contenida en el parágrafo 2º del artículo 349 de la y “los apartados demandados” de los artículos 350 y 351.

1. No acompañé tal decisión, bajo el convencimiento de que dichas normas debieron ser declaradas inexecutable por cuatro razones:

En esa medida, existía cosa juzgada material, que la Sentencia C-130 de 2018 desconoció, desnaturalizó y vació, al reabrir un debate constitucional ya concluido y definido por esta Corporación, sobre una norma ya expulsada del ordenamiento jurídico.

1. Las normas analizadas en la Sentencia C-130 de 2018 lesionaban el principio de legalidad porque consagran que la tarifa del impuesto sería definida por el Gobierno Nacional. La providencia de la que me aparté en 2018 consideró que la definición de la tarifa del impuesto de alumbrado público por parte del Gobierno tiene un carácter técnico y se materializa sobre un aspecto cambiante, de modo que no desconoce la reserva de ley en materia tributaria. Cuestioné esta concepción bajo el entendido de que las normas acusadas omitieron fijar la tarifa y delegaron su definición al Gobierno. Se le concedió al Ministerio de Minas y Energía la facultad para reglamentar los criterios técnicos de determinación del tributo y la metodología para la estimación de los costos. Con ello, a mi juicio, el Legislador lesionó el principio de legalidad en materia tributaria pues delegó la definición de un elemento del tributo a una autoridad administrativa.

Al respecto sostuve que la única forma en que un reglamento puede concurrir a la regulación de materias reservadas a la ley, sin fracturar el principio de legalidad, es que aquel sea simple complemento de la legislación, lo que implica el cumplimiento de los criterios de subordinación, desarrollo y complementariedad. De lo contrario el Gobierno, a través del reglamento, define los elementos del tributo y lo crea, como a mi juicio ocurrió con el impuesto de alumbrado público en contra de la Constitución.

1. Las normas valoradas en la Sentencia C-130 de 2018 lesionan el principio de autonomía territorial en materia tributaria. La providencia de la que me alejé consideró que las normas acusadas cumplen la finalidad constitucional y legítima de evitar los abusos y la disparidad en el cobro del servicio de alumbrado público en los distintos municipios y distritos del país, de modo que unificó los aspectos y al hacerlo contuvo la dispersión en el cobro, para estandarizarlo. De tal suerte, las normas acusadas, analizadas y declaradas exequibles, para la Sala Plena, fijaron un marco que ha de ser tenido en cuenta por aquellas entidades territoriales y, en tal sentido, no lesionan su autonomía.

Me opuse a ese criterio porque, precisamente, esa finalidad de homogenización de las realidades locales lesiona la autonomía de las entidades territoriales, desatiende sus particularidades y resulta, así, contraria a la Constitución.

1. Las normas estudiadas en la Sentencia C-130 de 2018 desatendieron la prohibición de destinación específica de los recursos endógenos de los entes territoriales. A mi juicio, de modo evidente, el impuesto de alumbrado público genera una renta endógena. Por ese motivo, la intervención del Legislador en la definición de su destinación debe tenerse como excepcional, y ser valorada según esa naturaleza.

Desde mi punto de vista, en el asunto debatido en 2018 no se acreditó: (i) una autorización contenida en la Carta; (ii) la necesidad de protección sobre el patrimonio de la Nación o sobre la estabilidad constitucional o macroeconómica; (iii) la trascendencia del ámbito local o regional; y, iv) la superación del juicio de proporcionalidad. En esa medida, la interferencia del Legislador al establecer una destinación específica para las rentas del recaudo del impuesto de alumbrado público, en pro del principio de República unitaria, fue desmesurada y atentó contra la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria.

De esta manera, con el fin de recordar los argumentos que me llevaron a asumir que algunos de los aspectos relativos al impuesto de alumbrado público son inconstitucionales, formulo la presente aclaración de voto respecto de la Sentencia C-304 de 2021, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 Auto del 17 de marzo de 2021. “PRIMERO. ADMITIR la demanda presentada por los ciudadanos Ángel Andrés Torres Hernández, Andrés Felipe de la Rosa Coley y Eloy Andrés Pérez Paternina en contra del artículo 353 de la Ley 1819 de 2016 por la presunta

vulneración de los artículos 83, 287, 338 y 363 de la Carta, de tal forma que los cargos alegan la violación a los principios de la buena fe y confianza legítima, la autonomía territorial y el presunto desconocimiento de la irretroactividad de las normas tributarias” (Énfasis propio).

2 Según el documento que contiene la recusación aludida, fue presentada en los siguientes expedientes: “D-12973, 13956,13801, 13937,13992, 14005, 14045, 14054, 14049, 1452, 14053, 14055, 14061, 14115, 12437, 14172, 14197, 14216, 14088, 14252, 14255, 14268, 14249, 14138, 14264, 14216, 14086, 14101, 14163, 14079, 14102, 14112, 13887, 14015, 13839, 14168, 14169, 14176, 13957, 14179, 14075, 14206, 1400, 14228, 14270, 14172, 14274, 14275, 14231, 14197, 14190, 14211, 14338, 14186, 14096, 14208, 14230, 14129, 14074, 14236, y PE-049 y PE-050, T-7785” (Énfasis propio).

4 “Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: // 1. Gobernarse por autoridades propias. // 2. Ejercer las competencias que les correspondan. // 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. // 4. Participar en las rentas nacionales” (Énfasis propio).

5 “Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. // La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que 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. // Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

6 “Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. // Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

7 Para soportar jurídicamente sus conclusiones en este aspecto particular, los actores aluden a la Resolución 43 de 1995 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), que prevé la semaforización como un servicio de alumbrado público.

8 Escrito de corrección de la demanda. p. 8.

9 Ibid. p.9.

10 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT). p.13. Uno de los factores que hacen que la semaforización sea servicio de tránsito y no de alumbrado público es que mientras el alumbrado “ilumina espacios públicos, con el fin de brindar visibilidad a las actividades vehiculares y peatonales”, la semaforización como parte de la señalización vial controla el tránsito. En esa medida, sus propósitos son diferentes.

11 La interviniente refiere que el alcance de la norma es la modificación de los contratos y de los acuerdos municipales, de manera indistinta en todo el escrito.

12 Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. p. 13

13 Ibid. p.16.

14 Escrito remitido por el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá. p. 8.

15 Intervención de la Federación Colombiana de Municipios. p.5. Al respecto se señaló que “no impone modificar la forma de financiación del servicio de semaforización, no contiene ninguna norma que aluda a los contratos de concesión suscritos por los municipios, ni en la demanda se explica por qué como efecto de la modificación de los acuerdos puedan producirse resultados como esos”.

16 Ibid. p.5

17 Ibid. p.2.

18 Concepto de la Procuradora General de la Nación. p. 8.

19 Concepto de la Procuradora General de la Nación. p. 7.

20 La Procuradora General de la Nación destacó que en la sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de agosto de 2017. Radicación número: 440012331000201100164-01(21214). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto (E) y del salvamento de voto en relación con ella, se pueden reconocer dos posturas. Una que “consideró que el sistema de semaforización continuaba formando parte del servicio de alumbrado público, debido a que el Decreto 2424 de 2006 no lo excluía de manera expresa y a que ello era concordante con el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016”. Otra que “sostuvo que el hecho generador del IAP no se podía predicar frente a la semaforización y que estas actividades son distinguibles”.

21 Apartado sustentado en la Sentencia C-095 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

22 Sentencias C-653 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-856 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-128 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-535 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-207 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

23 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. “Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”. En el mismo sentido se orientó la Sentencia C-508 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo (“el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte”) y la C-978 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (“la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado; en tal medida, el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”).

24 Entre otros, Auto 288 de 2001 y las sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa. También la Sentencia C-980 de

2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

25 Sentencia C-332 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

26 Sentencia C-574 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

27 Sentencia C-682 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

28 Sentencia C-049 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

29 Se trata del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Federación Colombiana de Municipios, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Universidad del Rosario y la Universidad Libre.

30 “Artículo 350. Destinación. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado. // Parágrafo. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.”

31 “Artículo 349. Elementos de la Obligación Tributaria. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial. // El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales. // Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia. // PARÁGRAFO 1o. Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el presente artículo, por establecer, con destino al servicio de alumbrado público, una sobretasa que no podrá ser superior al 1 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el

impuesto predial. // Esta sobretasa podrá recaudarse junto con el impuesto predial unificado para lo cual las administraciones tributarias territoriales tendrán todas las facultades de fiscalización, para su control, y cobro. // PARÁGRAFO 2o. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.”

32 Al respecto ver la Sentencia C-130 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

34 “Artículo 351. Límite del Impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.”

35 “Artículo 352. Recaudo y Facturación. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.”

36 Según el sentido de las aseveraciones contenidas en la demanda, el principio de irretroactividad mencionado consistiría en la prohibición de que el Legislador modifique la estructura de un tributo cuyo recaudo fue destinado a solventar un gasto específico y, así, de

que promueva deshacer contratos asociados a este último o de que comprometa su equilibrio económico. Asimismo, consiste en la limitación para modificar normas tributarias territoriales anteriores a la expedición de una ley. Los actores señalaron que el cambio de destinación del tributo introducido por la disposición censurada se hace en forma retroactiva, porque les ordena a las entidades territoriales ajustar sus acuerdos municipales o distritales anteriores, y ello compromete los negocios jurídicos ya suscritos sobre el servicio de semaforización.

37 Sentencias C-549 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-393 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-604 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-235 de 2019 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

38 Sentencia C-393 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

39 La demanda reclama la preservación de las reglas contenidas en la primera norma. La razón es que ellas admitían la financiación de la semaforización con el impuesto de alumbrado público y, en su sentir, ese escenario garantiza las condiciones económicas de los contratos de concesión celebrados para asegurar la prestación de ese servicio. Cuestiona el cambio legislativo, en tanto afecta los negocios jurídicos efectuados antes de que la norma demandada fuera proferida. Desde este punto de vista, la propuesta se enfoca en demostrar que la continuidad de la regla anterior implica mayores ventajas para los contratistas en el sector de la semaforización (a quienes inexplicablemente asume como contribuyentes del impuesto de alumbrado público), que ya habían suscrito contratos de concesión a partir de las reglas tributarias derogadas.

40 Sentencia C-393 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

41 Ídem. Respecto de las razones objetivas se ha precisado que las siguientes circunstancias son indicativas de ella, “(i) La norma anterior ha estado vigente por un muy largo periodo; // (ii) no ha estado sujeta a modificaciones ni hay propuestas sólidas de reforma; // (iii) su existencia es obligatoria, es decir, no es discrecional para las autoridades responsables de suprimir el beneficio; y // (iv) ha generado efectos previsibles significativos, es decir, ha conducido a que los particulares acomoden de buena fe sus comportamientos a lo que ella prescribe.”

42 Ídem. “(i) Que haya un periodo de transición. // (ii) Que no se establezcan barreras o

trabas para que los afectados ajusten su comportamiento a lo prescrito por la nueva norma.
// (iii) Que el beneficio tributario no sea derogado durante el lapso en que está corriendo el término para que los contribuyentes gocen de él.”

43 Se trata de la Federación Colombiana de Municipios.

44 Sentencia C-084 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

45 Sentencia C-194 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “[E]l carácter público de la acción de inconstitucionalidad y la naturaleza taxativa de las modalidades de control automático, impiden a la Corte pronunciarse sobre asuntos que no hayan sido formulados por los demandantes” (Énfasis propio).

46 Sentencia C-084 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

47 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

48 Sentencia C-194 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

49 Sentencia C-294 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

50 Sentencia C-017 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

51 Sentencia C-194 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

52 Auto 243 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

53 Sentencia C-194 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

54 Sentencia C-294 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

55 Ídem.

56 Intervención de la Federación Colombiana de Municipios. p.6.

58 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

59 “Artículo 22. La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a

control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21. // La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera <sic> norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso.”

60 Sentencia C-284 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

61 Sentencia C-203 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

62 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.