

Sentencia C-676/17

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos

Referencia: Expediente D-11950.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 356 de la Ley 1819 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”.

Demandante: Saúl Eduardo Pérez de la Rosa y Linda Elena Náder Orfale

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución, los ciudadanos Saúl Eduardo Pérez de la Rosa y Linda Elena

Náder Orfale demandan la expresión “territoriales” contenida en el artículo 356 de la Ley 1819 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”. Consideran que se incurre en una omisión legislativa relativa, al excluir de la condición especial de pago a los contribuyentes “nacionales”, lo que da lugar al desconocimiento de los artículos 1, 2, 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política<sup>1</sup>.

1. Mediante Auto de marzo 2 de 2017, la Corte Constitucional inadmitió la demanda porque los demandantes no cumplieron las cargas mínimas de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos, como tampoco explicaron las razones por las cuales se incurrió en una presunta omisión legislativa relativa<sup>2</sup>.

1. La demanda fue corregida dentro del término<sup>3</sup>.

1. La demanda fue admitida mediante Auto del 21 de marzo de 2017, únicamente por el cargo de omisión legislativa relativa<sup>4</sup>. Igualmente, se ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Interior, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en adelante DIAN; al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en adelante ICDT; a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo -CIDER- de la Universidad de los Andes, al Centro de Investigación para el Desarrollo -CID- de la Universidad Nacional de Colombia -sede Bogotá-, al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Contables -CIECA-; a las facultades de Derecho de las universidades Javeriana, del Rosario, Externado de Colombia y de Antioquia. Por último, se dio traslado al Procurador General de la Nación y se fijó en lista el proceso, para que los ciudadanos pudieran intervenir como impugnadores o defensores de la disposición sometida a control.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

#### 1. Disposición demandada

1. A continuación, se transcribe y resalta la expresión acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 50.101, de diciembre 29 de 2016:

“LEY 1819 DE 2016

(diciembre 29)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 356. CONDICIÓN ESPECIAL DE PAGO. Dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones territoriales, quienes hayan sido objeto de sanciones tributarias, que sean administradas por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas, contribuciones o sanciones del nivel territorial, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables o años 2014 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente en relación con las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables o años, la siguiente condición especial de pago:

1. Si se produce el pago total de la obligación principal hasta el 31 de mayo de 2017, los

intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un sesenta por ciento (60%).

1. Si se produce el pago total de la obligación principal después del 31 de mayo y hasta la vigencia de la condición especial de pago, los intereses y las sanciones actualizadas se reducirán en un cuarenta por ciento (40%).

Cuando se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria de carácter tributario, la presente condición especial de pago aplicará respecto de las obligaciones o sanciones exigibles desde el año 2014 o anteriores, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Si se produce el pago de la sanción hasta el 31 de mayo de 2017, la sanción actualizada se reducirá en el cuarenta por ciento (40%), debiendo pagar el sesenta por ciento (60%) restante de la sanción actualizada.

2. Si se produce el pago de la sanción después del 31 de mayo de 2017 y hasta la vigencia de la condición especial de pago, la sanción actualizada se reducirá en el veinte por ciento (20%), debiendo pagar el ochenta por ciento (80%) de la misma.

PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en este artículo únicamente será aplicable en relación con impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial. Si pasados cuatro meses de la entrada en vigencia de la presente ley, las asambleas departamentales o los concejos municipales no han implementado la figura aquí prevista, podrán los gobernadores o alcaldes de la respectiva entidad territorial adoptar el procedimiento establecido en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2o. A los agentes de retención en la fuente por los años 2014 y anteriores que se acojan a lo dispuesto en este artículo, se les extinguirá la acción penal, para lo cual deberán acreditar ante la autoridad judicial competente el pago a que se refiere la presente disposición.

PARÁGRAFO 3o. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7o de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1o de la Ley 1175 de 2007, el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, los artículos 147, 148 y 149 de la Ley 1607 de 2012, y los artículos 55, 56 y 57 de la

Ley 1739 de 2014, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos, o con fundamento en los acuerdos municipales, ordenanzas departamentales o decretos municipales o departamentales a través de los cuales se acogieron estas figuras de ser el caso.

PARÁGRAFO 4o. Lo dispuesto en el anterior párrafo no se aplicará a los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a la entrada en vigencia de la presente ley, hubieren sido admitidos en procesos de reorganización empresarial o en procesos de liquidación judicial de conformidad con lo establecido en la Ley 1116 de 2006, ni a los demás sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, hubieran sido admitidos en los procesos de reestructuración regulados por la Ley 550 de 1999, la Ley 1066 de 2006 y por los Convenios de Desempeño.

PARÁGRAFO 5o. El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación”.

## 1. Cargo de inconstitucionalidad

1. Según los accionantes, y de conformidad con el único cargo respecto del que se admitió la demanda, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, pues restringió el ámbito de aplicación de una condición especial para el pago (beneficio tributario) únicamente a los sujetos pasivos de tributos territoriales, sin que existiera una razón suficiente para que no se hubiese hecho extensiva a los sujetos pasivos de tributos nacionales<sup>5</sup>. Señalaron que, no obstante la amplia libertad de configuración, el legislador omitió extender el alcance de la disposición al grupo de contribuyentes del orden nacional, lo que desconoció los principios de equidad, eficiencia y progresividad en que se fundamenta el sistema tributario<sup>6</sup>, violando lo dispuesto por los artículos 13 y 363 constitucionales. Frente al primero, indicaron que se desconoció el deber constitucional de aplicación igualitaria de la ley a todos los

contribuyentes, pues en la disposición demandada se optó por un tratamiento diferenciado entre los contribuyentes nacionales y los territoriales. Con relación al segundo, plantearon que la expresión demandada vulneró los principios constitucionales del sistema tributario, ya que excluyó a los contribuyentes nacionales de la condición especial de pago.

## 1. Solicitud

1. Solicitaron la declaratoria de exequibilidad condicionada del vocablo demandado, en el sentido de que la expresión debe cobijar a todos los contribuyentes, sin limitarlos al ámbito territorial.

## 1. Intervenciones

Universidad Externado de Colombia

1. En relación con el cargo por omisión legislativa, señala que esta no se acredita, al no cumplirse los criterios definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-833 de 2013<sup>7</sup>. En cuanto a la presunta vulneración del principio de igualdad formal y material, expresa que la disposición consagra un tratamiento diferente, por cuanto los contribuyentes nacionales y territoriales se encuentran en una situación distinta<sup>8</sup>. Por último, en cuanto al cargo por violación de los principios fundamentales del sistema tributario: equidad, eficiencia y progresividad, señala que no debe prosperar, porque, en estricto sentido, no se acusa de vulnerar alguna disposición constitucional, sino que, simplemente, se reiteran los argumentos en relación con el cargo anterior<sup>9</sup>.

1. Solicita se declare la constitucionalidad de la disposición, con fundamento en los siguientes argumentos: i) el otorgamiento de la condición especial de pago a los

contribuyentes del orden territorial no da lugar a un trato discriminatorio, porque es resultado de la aplicación del principio de generalidad del tributo, que implica dar el mismo tratamiento a los contribuyentes que se encuentren en la misma situación de hecho. ii) Uno de los objetivos de la reforma tributaria estructural es el de “mejorar la calidad del sistema tributario y elevar el recaudo”, lo que supone el deber de contribuir, por medio de los tributos nacionales<sup>10</sup>.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario (en adelante ICDT)

1. Considera que la disposición debe ser declarada exequible. En primer lugar, resalta “que no existe una obligación constitucional de decretar alivios tributarios o condiciones especiales de pago para los morosos”. Además, “el artículo demandado no adolece de omisión legislativa tal y como lo afirman los demandantes porque si bien ‘el legislador no introdujo el término ‘nacionales’, y en su lugar introdujo la palabra ‘territoriales’ no resulta evidente que la adopción de ese tipo de beneficios sea un cometido obligatorio y expreso del legislador ni que no decretarlos atente contra la estructura esencial de los tributos”<sup>11</sup>.

1. En segundo lugar, expresa que el demandante tiene la carga de demostrar la configuración de la omisión legislativa, aspecto que no se cumple en la demanda<sup>12</sup>.

1. En tercer lugar, en cuanto al cargo por desconocimiento del artículo 13 superior, señala que, aunque existe una similitud entre los contribuyentes del orden nacional y territorial, en reformas tributarias anteriores el alivio para los sujetos pasivos de los tributos territoriales se ha dejado como una facultad de las entidades territoriales, lo que ha llevado a que no se logre el resultado esperado por las reformas frente a su aplicación. Adicionalmente, la medida se encuentra justificada, si se tiene en cuenta el incremento de las bases catastrales y las tarifas de este tributo en los centros urbanos y el incremento de otros tributos municipales y departamentales, que pudo haber llevado a la situación de morosidad de los contribuyentes territoriales<sup>13</sup>.

1. Señala que los cargos no cumplen con los requisitos de especificidad, pertinencia, certeza, claridad y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte. Los demandantes solo se limitan a indicar una presunta vulneración del principio de igualdad, pero no se plantean los elementos que permitan arribar a dicha conclusión, máxime cuando los tributos objeto de comparación tienen una naturaleza distinta que no los hace asimilables<sup>14</sup>. Adicionalmente, plantea que ampliar la condición especial de pago a los tributos nacionales supone desconocer el precedente constitucional expuesto por esta Corte, porque los tratamientos generalizados vulneran el principio de igualdad, el deber de contribución y los principios fundamentales que rigen el sistema tributario.

#### 1. Concepto del Procurador General de la Nación

1. El Procurador General de la Nación, mediante Concepto 6316 de mayo 19 de 2017, solicita a la Corte se declare la constitucionalidad de la disposición demandada, de acuerdo con los siguientes argumentos. Primero, no se cuestiona la constitucionalidad de la medida que se establece; por el contrario, se pretende una sentencia integradora en la que se condicione la exequibilidad del artículo 356 de la Ley 1819 de 2016, en el sentido de extender el beneficio a los contribuyentes morosos del orden nacional. Segundo, el Congreso no solo tiene la competencia constitucional para fijar los tributos, sino también la de crear los beneficios tributarios, siendo parte necesaria de la política fiscal del Estado. Tercero, la jurisprudencia constitucional ha definido unos precisos criterios para valorar la configuración de un supuesto de omisión legislativa relativa<sup>15</sup>, los cuales no se acreditan. Señala que “no existen razones constitucionales por las que los contribuyentes del orden nacional deban estar incluidos en el artículo 356 de la Ley 1819 de 2016, de manera que su ausencia no constituye una imperfección de la norma que la torne inconstitucional”. Cuarto, en el presente caso, la medida adoptada por el Legislador de incluir únicamente a los contribuyentes morosos de tributos territoriales tiene consideraciones exclusivas de política fiscal<sup>16</sup>.

## I. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

### 1. Aptitud de la demanda

### 1. Contexto normativo de la disposición demandada

1. La disposición demandada integra el Capítulo V, "Procedimiento Tributario Territorial", de la Parte XVI, "Tributos Territoriales", de la Ley 1819 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".

1. Los numerales siguientes de la disposición desarrollan la condición especial de pago para dos supuestos. Primero: reducción de los intereses y sanciones actualizadas en un 60%, siempre que el pago total de la obligación principal se realice hasta el 31 de mayo de 2017; o, reducción, en un 40% de los mismos conceptos, cuando el pago total de la obligación se realice con posterioridad al 31 de mayo y hasta la vigencia de la condición especial de pago. Segundo: cuando la obligación derive de una sanción dineraria de carácter tributario, se

reduce el valor de la sanción actualizada, en un 40%, siempre que el pago se efectúe hasta el 31 de mayo; o en un 20% cuando el pago de esta se realice con posterioridad a dicha fecha y hasta la vigencia de la condición especial de pago.

1. El párrafo 1° reitera que lo allí regulado solamente se aplica en relación con los tributos del orden territorial. Adicionalmente, otorga competencia a los gobernadores y alcaldes para que implementen la figura, en caso de que las asambleas departamentales y concejos municipales no lo hagan pasados 4 meses de la entrada en vigencia de la Ley. Por su parte, el párrafo 2° señala la extinción de la acción penal para los agentes de retención en la fuente que se acojan a la condición especial de pago. El párrafo 3° excluye de la condición especial de pago a los contribuyentes que suscribieron acuerdos de pago y que a la entrada en vigencia de la Ley se encontraran en mora, a excepción de los deudores que hubiesen sido admitidos en procesos de reorganización empresarial, procesos de liquidación judicial o procesos de reestructuración (párrafo 4º). Finalmente, el Parágrafo 5° establece que el término de 10 meses, previsto en el artículo, no es aplicable para los contribuyentes que se encontraran en liquidación forzosa administrativa o en liquidación judicial, quienes se pueden acoger a la facilidad que regula la disposición por el término que dure la liquidación.

## 1. Delimitación de los cargos y problemas jurídicos

1. La demanda de inconstitucionalidad se restringe a la expresión “territoriales”, contenida en el artículo 356 de la Ley 1819 de 2016, por considerar que vulnera los artículos 13 y 363 constitucionales<sup>17</sup>. Le corresponde analizar a la Corte si es procedente la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión que se demanda, en el sentido de que el ámbito de aplicación subjetivo de la disposición comprende a todos los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones sin limitar la condición especial de pago al ámbito territorial. Su estudio supone, de manera previa, valorar la aptitud de la demanda, en relación con el cargo por omisión legislativa relativa, pues, de lo contrario, carecería esta Corte de competencia para decidir el asunto, por ineptitud

sustantiva de la demanda<sup>18</sup>.

## 1. Aptitud del cargo de inconstitucionalidad, por omisión legislativa relativa

1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 regula el contenido de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. De esta disposición, la jurisprudencia de la Corte ha considerado como necesarios para un pronunciamiento de fondo, i) la delimitación precisa del objeto demandado, ii) el concepto de violación, que debe caracterizarse por su claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia<sup>19</sup> y iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto<sup>20</sup>. Con relación al control constitucional de las omisiones legislativas, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado que esta se circunscribe a las de carácter relativo o parcial, y, en ningún caso, a las de carácter absoluto, en aras de proteger el principio democrático y la autonomía e independencia del Congreso de la República<sup>21</sup>. Con relación a las primeras, se ha exigido, de manera reiterada, el cumplimiento de las siguientes cargas argumentativas<sup>22</sup> por parte de los ciudadanos demandantes:

“(i) que exista una norma sobre la cual se predique el cargo; (ii) que esta excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, debían estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, es esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma, y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”<sup>23</sup>.

1. Para la Corte, la demanda no cumple con los requisitos mínimos que ha exigido la jurisprudencia, de tal forma que pueda considerarse el cargo como apto<sup>24</sup>. Para efectos

metodológicos, se hace referencia a cada uno de estos requisitos y su satisfacción o no en la demanda de constitucionalidad y su corrección.

1. Primer requisito: “(i) que exista una norma sobre la cual se predique el cargo”. Se acredita. Los demandantes señalan que de la expresión “territoriales”, contenida en el artículo 356 de Ley 1819 de 2016, se deriva una presunta omisión legislativa relativa al no comprender a los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones nacionales.

1. Segundo requisito: “(ii) que esta excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, debían estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, es esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”. No se acredita. La demanda se limita a presentar consideraciones sobre la presunta vulneración de los principios de igualdad y de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario, al no haber incluido la disposición, en su alcance, a los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones nacionales. Salvo las reiteraciones generales acerca de la presunta vulneración del principio de igualdad, no se expresan razones específicas para considerar que es asimilable la situación de los contribuyentes nacionales con la de los contribuyentes territoriales, para considerar que los primeros han debido, desde una perspectiva constitucional, ser igualmente considerados dentro de los sujetos del beneficio tributario que la disposición demandada consagra<sup>25</sup>. Si bien es un argumento razonable desde una perspectiva de conveniencia legislativa (el que una norma otorgue el mismo beneficio a los contribuyentes del orden nacional), no se ofrecen argumentos relativos al deber constitucional del legislador de otorgar un tratamiento análogo, más allá de aducir razones generales y abstractas sobre el alcance del principio de igualdad, o de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, rectores del sistema tributario<sup>26</sup>.

1. Tercer requisito: “(iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio

de razón suficiente”. No se acredita. Expresan los demandantes que el legislador omitió emplear “el término ‘nacionales’, y en su lugar introdujo la palabra ‘territoriales’, ante la existencia de razones constitucionales para [sic] ello”<sup>27</sup>; sin embargo, no se señalan tales razones específicas, de origen constitucional. Esta carencia impide un estudio de fondo por la Corte, en la medida que carece de competencia para pronunciarse de oficio acerca de la constitucionalidad de las disposiciones de orden legal.

1. Cuarto requisito: “(iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”. No se acredita. Los demandantes no ofrecen una argumentación suficiente de la que pueda inferirse que los contribuyentes nacionales pudieran ser afectados, al no ser destinatarios de las consecuencias jurídicas de la condición especial de pago que se establece a favor de los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones territoriales<sup>28</sup>.

1. Quinto requisito: “(v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”<sup>29</sup>. No se acredita. En el texto de corrección de la demanda, los accionantes invocan como deberes constitucionales infringidos los siguientes: “el deber de mantener un sistema tributario equitativo [...] que ordena tener en cuenta los principios para lograr una igualdad real y efectiva”<sup>30</sup> y el “deber de aplicación igualitaria a todos los contribuyentes”<sup>31</sup>. Esta referencia a deberes constitucionales se hace de manera genérica y sin que de ella pueda inferirse su incumplimiento en el sentido de que el legislador hubiese debido incluir dentro de la condición especial de pago a los contribuyentes de tributos nacionales. Además, de las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda, no se extrae un deber jurídico que ordene conceder un tratamiento idéntico u homogéneo a los contribuyentes de tributos nacionales, respecto de los contribuyentes de tributos territoriales<sup>32</sup>.

1. En conclusión, no se acredita la formulación material de un cargo contra la expresión

“territoriales”, contenida en el artículo 356 de la Ley 1819 de 2017, por lo que corresponde proferir un fallo inhibitorio<sup>33</sup>.

### III. 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 de la expresión “territoriales” contenida en el artículo 356 de la Ley 1819 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”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)

1 Folios 1 a 8.

2 Folios 10 a 15.

3 Folios 17 a 29.

4 Folios 31 a 34.

5 Folio 18.

6 Folios 17 a 29.

7 Folio 56.

8 Folio 56 vto.

9 Folio 57.

10 Folio 59.

11 Folios 93 y 94.

12 Folios 93 y 94.

13 Folios 97 a 99.

14 Folios 103 a 105

15 Esta se origina, para el Ministerio Público, cuando el Legislador “omite referirse a una hipótesis que viene exigida por la Constitución”.

16 Folios 117 a 121

17 Si bien se plantearon cuatro cargos de inconstitucionalidad, la demanda fue admitida solamente por el cargo de omisión legislativa relativa, tal como se precisó en los “I. Antecedentes”.

18 Cfr., Sentencia C-494 de 2016.

19 Con relación al alcance de cada una de estas características, la Corte Constitucional, ha señalado: “En línea con lo anterior, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada” (Sentencia C-247 de 2017).

20 Sentencia C-089 de 2016.

21 Cfr., entre otras, las sentencias C-543 de 1996, C-447 de 1997 y C-351 de 2013.

22 De hecho, tal como se indica en la Sentencia C-192 de 2006, en la que se analizó la exequibilidad de algunas expresiones del artículo 31 de la Ley 788, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”, “el ejercicio del derecho político a presentar demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa impone al ciudadano una fuerte carga de argumentación, que en manera alguna restringe su derecho a participar en la defensa de la supremacía de la Constitución sino que por el contrario, hace eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior”.

23 En idéntico sentido, las sentencias C-1009 de 2005 y C-460 de 2011.

24 Los intervinientes en el proceso de constitucionalidad coincidieron en que el cargo por omisión legislativa no resultó acreditado en la demanda (supra numeral 2, en particular las

intervenciones de la Universidad Externado de Colombia, el ICDT y el Procurador General de la Nación).

25 Con relación a este aspecto, el ICDT, en su intervención ante la Corte, consideró que, “[...] si bien ‘el legislador no introdujo el término ‘nacionales’, y en su lugar introdujo la palabra ‘territoriales’ no resulta evidente que la adopción de ese tipo de beneficios sea un cometido obligatorio y expreso del legislador ni que no decretarlos atente contra la estructura esencial de los tributos” (folio 94).

26 Entre otros apartados del escrito de corrección a la demanda, que refieren esta generalidad, se expresa: “El cargo estructurado en nuestra demanda efectivamente suscita una duda respecto de la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016 toda vez que se entiende en nuestro medio que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, para lo cual deberá adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, de lo que se deriva la garantía constitucional de que el sistema tributario sea fundado en los principios de equidad, eficiencia y progresividad” (folio 18).

27 Folio 17.

29 Con relación a este requisito, la Corte Constitucional ha resaltado el nivel de argumentación que exige del demandante: el actor debe poner de presente cuál es la norma implícita de exclusión que, por su propia naturaleza, da lugar a la ausencia de una condición, supuesto o consecuencia que debería estar regulada en el texto legal demandado” (numeral 6.5.4.1 de la Sentencia C-494 de 2016).

30 Folio 19.

31 *Ibíd.*

32 En igual sentido, para el Procurador General de la Nación, en el presente caso, “No existen razones constitucionales por las que los contribuyentes del orden nacional deban estar incluidos en el artículo 356 de la Ley 1819 de 2016, de manera que su ausencia no constituye una imperfección de la norma que la torne inconstitucional por este aspecto” (folio 121).

33 En todo caso, es importante resaltar, tal como se hizo en la Sentencia C-119 de 2016, lo siguiente: “Por lo demás, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la Sentencia C-1298 de 2001, lo procedente es ‘adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley’.”.