



BOLETÍN TRIBUTARIO - 025

JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL

A pesar de que la Ley 1430 de 2010 se insertó el 5 de enero de 2011 en el Diario Oficial, la Corte concluyó que la publicación se llevó a cabo el 29 de diciembre de 2010, con el argumento de que existen dudas razonables sobre la legalidad y transparencia del proceso de publicación.

En la sentencia no se indica cuáles son las dudas razonables que llevaron a la Corte a semejante decisión.

Contrasta esta decisión con la adoptada hace unos pocos días, en la cual la Corte había considerado que el tema de la publicación de la Ley no era de su resorte.

No obstante que la sentencia le da viabilidad a la reforma tributaria aprobada en el Congreso, con su posición le asesta un duro golpe a la seguridad jurídica del país, privilegiando la interpretación política en desmedro de la interpretación jurídica.

Mediante [Comunicado de Prensa No. 06 del 15 de febrero de 2012](#), la Corte Constitucional informa que se adoptaron, entre otras, las siguientes decisiones:

- 1. ENCONTRÓ QUE EN EL TRÁMITE DE LA LEY 1430 DE 2010 NO SE CONFIGURARON LOS VICIOS DE FORMA ALEGADOS RESPECTO DEL TRÁMITE DE DEBATE Y APROBACIÓN DEL INFORME DE CONCILIACIÓN Y SU ACLARACIÓN. DE IGUAL MODO, DETERMINÓ QUE NO EXISTE UNA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD TRIBUTARIA**

Al respecto decidió:

- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1430 de 2010 respecto del cargo por incumplimiento del requisito de publicación del informe de



conciliación con por lo menos un día de antelación, consagrado en el artículo 161 de la Constitución.

- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1430 de 2010 por el cargo de vulneración del artículo 182 del Reglamento del Congreso.
- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1430 de 2010 por el cargo de ausencia de debate del informe de conciliación en los términos exigidos por el artículo 161 de la Constitución.
- **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-822 de 02 de noviembre de 2010 en relación con los cargos de falta de publicación con un día de antelación y alcance sustancial de la aclaración presentada al informe de conciliación en el procedimiento legislativo de la Ley 1430 de 2010.
- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1430 de 2010 con relación a los cargos de ausencia de debate y aprobación por una minoría de la aclaración presentada al informe de conciliación en el procedimiento legislativo de la Ley 1430 de 2010.
- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1430 de 2010 respecto de la presunta vulneración del artículo 187 del Reglamento del Congreso por la conformación de la Comisión Accidental de Conciliación en el trámite legislativo de la Ley 1430 de 2010.
- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “A partir del año gravable 2011” contenida en el artículo 1º de la Ley 1430 de 2010.

La Corte fundamentó su decisión en:

*“Respecto del **primer cargo**, la Corte Constitucional estableció que no existían elementos que demostraran la existencia de una actuación contraria al artículo 161 de la Constitución. Encontró que la demanda no genera certeza respecto de una fecha de publicación diferente a la que figura en las respectivas Gacetas del Congreso. En efecto, el artículo 161 de la Carta Política exige que el informe de conciliación se publique, por lo menos, con un día de antelación a su discusión y votación; el informe de conciliación del proyecto 174 de 2010 del Senado de la República y 124 de 2010 de la Cámara de Representantes aparece publicado en las Gacetas del Congreso 1103 y 1104, ambas del 15 de diciembre de 2010, mientras que la sesión en la que se discutió y votó el informe tuvo lugar el 16 de diciembre de ese año, es decir, un día después de la publicación del mismo. La demandante afirma que se presentó un vicio de procedimiento en razón a que el informe de conciliación no fue publicado el 15 de diciembre, sino el 16 de*



diciembre de 2010, lo cual iría en contra del artículo 161 de la Constitución; sin embargo, no se aporta prueba suficiente e inequívoca que demuestre la veracidad de su afirmación, razón por la cual la Corte tuvo como fecha de publicación del informe de conciliación la de la Gaceta del Congreso en que éste aparecía. En consecuencia, la Corte procedió a declarar la exequibilidad de la Ley 1430 de 2010 respecto del cargo estudiado.

*En el **segundo cargo**, la Corte determinó que la no elaboración del informe por parte del grupo de ponentes para el segundo debate de cada Cámara no desconoció lo preceptuado por el artículo 182 del Reglamento del Congreso. Advirtió la Sala que el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992 busca proteger el principio de publicidad, mediante la elaboración de un informe dirigido a la Cámara que debatirá el proyecto en segundo lugar, es decir, que realizará el tercero y cuarto debate dentro de un procedimiento legislativo. Siendo éste el fin que busca la exigencia reglamentaria, es claro que la misma no se aplica para procedimientos legislativos en los que, en razón a que las comisiones permanentes sesionaron conjuntamente, ninguna de las plenarias debate sobre lo decidido por la otra, sino, exclusivamente, sobre el texto acordado por las comisiones permanentes; siendo probable, incluso, que los debates de plenaria sean concomitantes o al menos cercanos en el tiempo. Por esta razón, en estos casos no tiene sentido exigir que el ponente de segundo debate en alguna de las cámaras redacte un informe final con destino a la otra cámara legislativa, principio de decisión que ya había sido utilizado en la sentencia C-809/01, respecto de la Ley 633 de 2000, en cuyo segundo debate se prescindió de dicho informe, en las mismas circunstancias. La Corte concluyó entonces, que en este caso no era aplicable la exigencia del artículo 182 del Reglamento del Congreso y, por consiguiente, no se presentó un vicio de procedimiento por esta causa en el trámite de la Ley 1430 de 2010.*

*En lo relativo al **tercer cargo**, la Corte consideró que no se presentaba el vicio señalado por la demandante, consistente en la no realización del debate sobre el informe de conciliación, tanto en la plenaria de la Cámara de Representantes, como en el Senado. Lo anterior, por cuanto pudo constatar que en ambas plenarias se dio la oportunidad para que los congresistas que quisieran participar lo hicieran, esto es, se abrió el debate del informe de conciliación presentado antes de proceder a su votación. Al respecto, recordó que la exigencia de llevar a cabo los debates exigidos por la Constitución en desarrollo de un procedimiento legislativo, tiene como objeto la concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes dentro del Estado colombiano. Sin embargo, la exigencia del debate no implica que necesariamente deban participar en la discusión las fuerzas políticas que tienen asiento en el Congreso de la República; de ser así, más que una garantía, sería una imposición que limitaría sin justificación los*



derechos políticos de los miembros del Congreso. Lo que se garantiza con el debate es que los representantes de la sociedad tengan la oportunidad de participar en la construcción de las decisiones que se toman en las corporaciones legislativas. En este sentido, la Corte encontró que no se presentó elusión en el debate respecto del informe de conciliación tantas veces mencionado, ni por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes, ni por parte de la plenaria del Senado, en la medida en que se dio la oportunidad para debatir el informe de conciliación y, por ende, la Ley 1430 de 2010 fue declarada exequible respecto de este cargo.

*En el **cuarto cargo**, la Corporación constató la existencia de cosa juzgada en relación con la publicación oportuna de una aclaración al informe de conciliación y la no alteración o introducción de modificación sustancial alguna al inciso segundo del artículo 4º de la Ley 1430 de 2010, de manera que se limitó a estarse a lo resuelto en la sentencia C-822/11, que declaró exequible esa disposición, por no configurarse los vicios de forma alegados, que son los mismos aducidos en la presente demanda. En cuanto al hecho de que la aclaración al informe de conciliación no fue firmada por la mayoría de los integrantes de la comisión de conciliación, la Corte encontró que en el presente caso ese hecho resulta irrelevante, en razón a que la aclaración se presentó respecto de un artículo que no había sido objeto de modificación por parte de la Comisión Accidental de Conciliación. De igual manera, no es de recibo el cargo por la presunta falta de debate de tal aclaración, toda vez que al momento de abrirse la discusión del informe de conciliación, se incluyó expresamente la aclaración presentada, luego de que la misma había sido leída a los miembros de la plenaria de una y otra cámara. Por lo anterior, se descarta la existencia de un vicio procedimental en los aspectos indicados.*

*Sobre el **quinto cargo**, la Corte examinó lo concerniente a la conformación de la comisión accidental en la forma prevista en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992. Para la Corte, una lectura acorde con el principio democrático, conduce a entender que los Presidentes de las cámaras legislativas, al momento de escoger los miembros que conformarán una comisión accidental de conciliación, deben tener en cuenta aquellos congresistas que hayan jugado un papel protagónico o de especial importancia en el trámite congresual y que, por esta razón, mejor puedan aportar en el camino para alcanzar el consenso respecto de las discrepancias existentes. No puede entenderse que -como lo señala la demandante- la comisión de conciliación deba estar integrada por los miembros de las comisiones permanentes “que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones y propuestas en las plenarias”, pues podría conducir al absurdo de conformar las comisiones accidentales por un número tal de*



miembros del Congreso que por elevado, dificulte el consenso en torno de un proyecto que tuvo una nutrida participación de los congresistas durante los debates de comisión y plenaria. Esta interpretación, además, dificultaría en gran medida el cumplimiento de la exigencia del artículo 161 de la Constitución, de acuerdo con el cual las comisiones de conciliación estarán conformadas por un número igual de senadores y representantes a la Cámara, lo que sería poco probable ante tal cantidad de participantes. Estas razones llevaron a la Corte a concluir que no se configura un vicio procedimental por la conformación de la comisión accidental, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del Reglamento del Congreso, interpretado en consonancia con el artículo 161 de la Constitución, y, por ende, la Ley 1430 de 2010 es exequible respecto del cargo presentado.

*En cuanto al **sexto cargo**, la Corte examinó la acusación planteada contra la expresión “A partir del año gravable de 2011” contenida en el artículo 1º de la ley 1430 de 2010, que la demandante considera violatoria de los artículos 338 y 363 de la Constitución, por la circunstancia que, según certificó el Subgerente de Producción de la Imprenta Nacional, el proceso de publicación de la Ley 1430 de 2010 en el Diario Oficial finalizó el 4 de enero para la versión del mismo que aparece en la página web de la Imprenta Nacional y el 5 de enero para la versión impresa. Al respecto, la Corte consideró que, de acuerdo con lo expresado en la sentencia C-141 de 2010, la publicación de un cuerpo normativo se entiende realizada cuando éste es efectivamente insertado en el documento oficial destinado para tal fin. La fecha de esta operación, que a su vez determina la fecha de la entrada en vigencia de la norma, será la que figure en el Diario Oficial; sin embargo, cuando, como en el caso examinado, encuentra la Corte que se aducen pruebas indicativas de que el proceso de publicación finalizó un día diferente a la fecha del periódico oficial, y se le plantea a la Corporación que para todos los efectos, aquella se tome como fecha de publicación, si existe duda razonable sobre la legalidad y transparencia del proceso debido a demoras injustificadas o irregularidades invocadas como fundamento para controvertir la constitucionalidad de un cuerpo normativo, el principio democrático, manifestado en el proceso de decisión política transparente, plural e inclusivo de los poderes públicos, debe operar a favor de la validez de la norma en cuestión, de manera que se aplique el principio in dubio pro legislatoris y sea posible conservar la norma fruto de este proceso de decisión.*

En el presente caso, las certificaciones de publicación de la ley 1430 de 2010 que fueron allegadas al proceso generaban duda razonable respecto de la transparencia y legalidad de la operación administrativa de publicación, razón por la cual, ante la posible existencia de irregularidades por parte de quienes participaron en dicha operación, el principio democrático y el principio de



conservación del derecho deben operar en el sentido de entender que la fecha de promulgación de la ley acusada es la que figura en el Diario Oficial, esto es, el 29 de diciembre de 2010.

En este sentido, el ámbito de aplicación de la ley 1430 de 2010, determinado por la misma ley en diversas disposiciones, se da a partir del período fiscal 2011.

Por esta razón, concluyó la Corte que el artículo 1° de la ley 1430 de 2010 es exequible respecto del cargo planteado.

Al mismo tiempo, la Corte reafirmó que es al legislador a quien corresponde decidir el momento en el que la ley ha de empezar a regir, cuya potestad puede ejercer, expidiendo una norma genérica que regule este asunto o incluyendo en la misma un precepto donde expresamente señale la fecha en que ésta comienza a regir, como ocurre en este caso, al establecer expresamente el artículo 1° que “a partir del año gravable 2011”, ningún contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios podrá hacer uso de la deducción de que trata este artículo. Para la Corte, esta disposición no tiene efecto retroactivo, en la medida en que la eliminación de la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos allí establecida, se predica de las operaciones realizadas durante el año fiscal 2011, cuya declaración tributaria para efectos del pago del impuesto de renta y complementarios, se hace en el año siguiente, es decir, en 2012. En el presente caso, observó que el período fiscal al cual se aplicará la disposición acusada finalizó el 31 de enero de 2011, mientras que la ley 1430 entró en vigencia el 29 de diciembre de 2010, por lo que no se encuentra fundamento a una acusación basada en una supuesta retroactividad de la disposición acusada.

Adicionalmente, la Corte reiteró que, como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, hay que distinguir claramente entre dos momentos: el primero, que pone fin al proceso de formación de las leyes, cual es el de la sanción gubernamental y el segundo, el de la promulgación de la ley. Así, entonces la promulgación de la ley hace relación a la formación del contenido, mientras que la promulgación se refiere a la publicación de dicho contenido. Advirtió que de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la Ley 4ª de 1913, la promulgación es el acto de insertar la ley en el periódico oficial, “la cual se entiende consumada en la fecha del número que termine la inserción”. En el presente caso, la Corte encuentra que esta fecha es el 29 de diciembre de 2010, en la cual se entregó por el Gobierno nacional a la Imprenta nacional, el texto de la Ley 1430 de 2010, que es además la fecha del Diario Oficial en el cual éste se insertó.

Estos son algunos de los fundamentos que sirvieron a la Corte para declarar ajustada a los artículos 338 y 363 la expresión “a partir del año gravable 2011” contenida en el artículo 1° de la Ley 1430 de 2010 y, por tanto, exequible”.



Los magistrados María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Pinilla Pinilla salvaron su voto por considerar que la Corte debió declarar inexecutable la Ley 1430 de 2010, al configurarse dos defectos protuberantes que afectaban la validez de la norma en cuestión: (i) de una parte, un vicio en la votación del informe de conciliación durante el proceso de formación de la ley (art. 161 CP); y de otra, (ii) la violación de los principios de legalidad e irretroactividad tributaria derivada de la publicación irregular de la ley (artículos 338 y 363 CP).

2. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. CONEXIDAD DE LAS MATERIAS QUE SE REGULAN EN ESTA LEY CON LOS OBJETIVOS, METAS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL EN EL RESPECTIVO PERIODO PRESIDENCIAL Y CON LAS ESTRATEGIAS PRESUPUESTALES Y NORMATIVAS DISEÑADAS PARA ALCANZARLAS

Frente al tema decidió:

- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 13, 14, 20, 22, 23, 24, 49 y 175 de la Ley 1450 de 2011.
- Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 11, 12, y 274 de la Ley 1450 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda y del artículo 14, por la misma ineptitud en relación con el cargo de reserva de ley orgánica.

La Corte base su decisión en:

*“La Corte encontró que los cargos de inconstitucionalidad formulados en esta oportunidad, contra los artículos 11, 12, 14 y 274 de la Ley 1450 de 2011, ameritaban una decisión inhibitoria por los siguiente: En relación con el **artículo 11**, la Corte constató que la interpretación que el demandante hace del mismo para acusarlo de vulnerar el principio de autonomía y descentralización administrativa, no corresponde a la que de forma lógica y jurídica se pueda establecer. En realidad, la norma no tiene el carácter restrictivo que le atribuye el actor, para limitar la capacidad a las vigencias presupuestales futuras para la financiación de un proyecto a ser ejecutado con recursos propios de las entidades territoriales. Por el contrario, entraña la posibilidad de que las entidades territoriales puedan acceder a las vigencias futuras cuando exista un proyecto cofinanciado con el gobierno central. La carencia de certeza del*



contenido normativo acusado, no permite una decisión de fondo sobre su constitucionalidad. De igual manera, la Corte constató la carencia de certeza del cargo formulado contra el **artículo 12** de la Ley 1450 de 2011, por cuanto, a diferencia de lo considerado por el actor, esta disposición no limita el giro de los recursos para agua potable y saneamiento básico a través de patrimonios autónomos diferentes a los del Plan Departamental, sino que, por el contrario, crea una opción adicional para que los entes territoriales decidan el mecanismo de transferencia que más consideren conveniente a sus intereses y necesidades. Por tal motivo, no era posible emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo de presunta violación de los principios de autonomía y descentralización administrativa formulados contra esta disposición, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Respecto del **artículo 14** de la Ley 1450 de 2011, la Corte adoptó dos decisiones: de un lado, se inhibió de proferir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda en lo relacionado con la reserva de ley orgánica, toda vez que este cargo no cumplió con el requisito de suficiencia que se exige del concepto de la violación de la Constitución, pues el actor no expone las razones en las cuales fundamenta la inconstitucionalidad de la norma, ni indica los preceptos específicos que no podían ser parte de la Ley 1450 de 2011, por ser de naturaleza orgánica. De otra parte, la Corte consideró que la modificación del porcentaje de la participación del propósito general para deporte y cultura, al referirse a recursos del Sistema General de Participaciones, regula aspectos relacionados con una fuente exógena de financiación, por lo que la norma debe ser analizada teniendo en cuenta que frente a esta materia, existe una amplia facultad legislativa para la determinación de los recursos e incluso, de la manera como deben ser utilizados. En ese sentido, no afecta el núcleo esencial de la autonomía territorial que sea el legislador quien fije la destinación de los recursos de participación de propósito general, pudiendo válidamente modificarse los porcentajes destinados a deporte, recreación y cultura, en tanto es claro que los recursos que atenderán dichas necesidades sociales provienen de fuente exógena y el aumento del porcentaje introducido por la norma analizada no desconoce los lineamientos contemplados en los artículos 288 y 357 de la Carta. Por consiguiente, la Corte declaró exequible el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011.

Por otra parte, la Corte advirtió que el cargo formulado contra el **artículo 13** de la Ley 1450 de 2011 por el presunto desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales indígenas, parte de un supuesto equivocado, como quiera que los resguardos a los que se refiere la norma no tienen la naturaleza jurídica de entidades territoriales previstas en el artículo 329 de la Constitución, con sujeción a lo que disponga la ley orgánica de ordenamiento territorial. Señaló



que si bien el artículo 357 de la Carta ordenó a la ley determinar los resguardos, que para el efecto de participar en las rentas nacionales deberían ser considerados como municipios, no por ello los convirtió en entidades territoriales; así, no es posible confundir como una misma institución los resguardos indígenas y las entidades territoriales indígenas. En efecto, los resguardos constituyen instituciones legales y sociopolíticas de “carácter especial, conformados por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales”, que no conforman entidades territoriales, ni son personas jurídicas de derecho público.

No obstante, la Corte consideró que dada la especificidad de las instituciones indígenas, un cargo por vulneración de la autonomía de un tipo de entidad territorial indígena aún no existente, no invalida el cargo respecto de la autonomía general de los pueblos indígenas y sus formas organizativas vigentes. Por ello, a pesar de la impropia asimilación entre entidad territorial indígena y los territorios resguardos, la Corte examinó el cargo en cuestión, concluyendo que el artículo 13 se encuentra ajustado a la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia ha considerado que se aviene a los principios de la Carta de 1991, la administración de los recursos asignados a los resguardos indígenas mediante el Sistema General de Participaciones, por las entidades en donde se encuentren ubicados (art. 85 de la Ley 715 de 2001), pues no existe constitucionalmente un mecanismo fiscal para el traslado directo de tales recursos a los resguardos indígenas. En todo caso, precisó que la determinación del uso de los recursos que se entregan a los resguardos que se plasma en el contrato de intermediación previsto en la Ley 715 de 2001, debe consultar el interés propio de dichos grupos y comunidades indígenas expresado a través de sus autoridades debidamente constituidas, al punto de que, si existe discrepancia entre la destinación de los recursos propuesta por las comunidades indígenas y las señaladas por las autoridades, debe prevalecer la de los primeros, en los términos señalados por esta Corporación en la providencia C-921 de 2007.

*En relación con el **artículo 20** de la Ley 1450 de 2011, que establece regulaciones sobre los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico y de las actividades de monitoreo, seguimiento y control de los mismos, mediante las cuales se reasignaron competencias, la Corte determinó que no vulnera el principio de unidad de materia. En efecto, esta estrategia encuadra en objetivos delineados en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos”, parte integral del PND, para alcanzar crecimiento económico, la dinamización de sectores “locomotora”, dentro de las cuales se incluye la vivienda; frente a la misma, se*



destacó no sólo su potencial para impulsar el crecimiento, sino el impacto decisivo que tiene en el ámbito social el hecho de que “los hogares colombianos [puedan] contar con más y mejores condiciones de habitabilidad”. Para conseguir el objetivo de impulsar la vivienda y con ello generar crecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida, se destacaron los encadenamientos que tiene la construcción de vivienda, con la provisión de agua potable y saneamiento, de manera que se logre un desarrollo territorial más integral y un impacto positivo en la disminución de pobreza, incremento de coberturas reales de acueducto, alcantarillado u aseo, mejoramiento de la salud y la competitividad de las ciudades y del sector rural. De esta forma, estos elementos indican que hay conexidad directa entre la norma demandada y los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, conexidad que pasa necesariamente por la variación de las competencias en el sistema ya existente de monitoreo a los recursos del SGP establecido en el Decreto 28 de 2008, situación que puede verificarse fácilmente al percibir la correspondencia prácticamente exacta entre el contenido del artículo 20 de la Ley 1450 de 2011 y el lineamiento de revisar la asignación de competencias para las actividades de monitoreo, seguimiento y control del gasto que realicen las entidades territoriales con los recursos del SGP. En consecuencia, el citado artículo 20 fue declarado exequible por no vulnerarse el principio de unidad de materia.

*De la misma manera, la Corte determinó que el **artículo 22** de la Ley 1450 de 2011 no desconoce el principio de unidad de materia, en la medida en que la autorización a las Corporaciones Autónomas Regionales para realizar aportes a municipios y a empresas de servicios públicos que en ellos operen, para obras de infraestructura del sector agua potable y saneamiento básico, se encadena igualmente con la realización de objetivos como aprovechar el nivel de urbanización de Colombia para apoyar las metas y estrategias de disminución de la pobreza. Con el fin de lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico, se prevé en el Plan, la vinculación y mayor participación de las CAR en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Para la Corte, es evidente, entonces que uno de los propósitos y objetivos del PND es el mejoramiento de las condiciones en infraestructura y prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico, tanto desde el punto de vista del mejoramiento de las condiciones de vivienda, como desde el esfuerzo de reparación de las consecuencias de la tragedia invernal, por lo que la estrategia consistente en permitir la transferencia de obras de infraestructura realizadas por las Corporaciones Autónomas Regionales a los municipios o las empresas de servicios públicos se enmarca dentro de los objetivos del Plan y representa una estrategia conducente para la realización de*



los mismos. Por estas consideraciones, el artículo 22 de la Ley 1450 de 2011 fue declarado exequible.

En cuanto al **artículo 23** de la Ley 1450 de 2011, la Corte determinó que igualmente guarda relación con dos de los ejes centrales del Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, esta norma modifica la tarifa del impuesto predial, elevando el mínimo del 1/1000 al 5/1000 y hasta el 16/1000 del avalúo correspondiente, con excepciones tanto para el mínimo como para el tope tarifario: repite la exigencia de que corresponde a los municipios y distritos establecer la tarifa, y el carácter diferencial y progresivo de la misma; describe nuevos factores para su fijación como el rango de área y el propio avalúo catastral; fija factores exceptivos de la regla tarifaria y sus respectivos incrementos con máximos de año a año; mantiene un régimen diferenciado para los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados; implementa un mecanismo para el pago de la compensación a cargo del Presupuesto Nacional para municipios con resguardos indígenas; y ratifica la posibilidad de gravar, mediante ley expresa, bienes de uso público en principio excluidos. Advirtió, que en el Plan Nacional de Desarrollo se hacen varias referencias al impuesto predial, incluidas en el marco del eje de crecimiento sostenible, bajo el esquema de las 'locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo', en el apartado del tema agropecuario y de desarrollo rural. La política plasmada en el PND frente a este sector se encamina a aumentar su productividad y crecimiento, reconociendo la gran potencialidad del tributo local a la vez que su atraso y desequilibrio, requiriendo por ende de reformas estructurales e incentivos por parte del Estado y estableciendo siete grandes líneas estratégicas de acción.

A juicio de la Corte, los lineamientos específicos cobijados en dos de los ejes centrales del PND, señalan la intención política y la necesidad desde el punto de vista de la realización de los objetivos y metas contenidos en el Plan, de aumentar el recaudo del impuesto predial, a través de la modificación tarifaria y el mejoramiento en los procedimientos de recaudo. Estos elementos indican que existe conexidad entre la norma demandada y los objetivos y metas del Plan, y no solo eso, sino que la conexidad es directa, pues para la concreción de estos objetivos la medida analizada se presenta como conducente y apropiada, en tanto tiene la potencialidad de aumentar el recaudo a través del establecimiento de tarifas mínimas superiores a las antes existentes y el establecimiento de regímenes diferenciados. De esta manera, es evidente que la disposición analizada constituye una herramienta de concreción de los objetivos del PND, por lo que la Corte procedió a declarar exequible el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.



Respecto de la modificación de la ley de estabilidad jurídica introducida por el **artículo 49** de la Ley 1450 de 2011, específicamente en materia de “normas e interpretaciones objeto de los contratos de estabilidad jurídica”, la Corte encontró que esta modificación tiene conexidad con el eje temático de los ‘soportes transversales de la prosperidad democrática’, en el tema de ‘relevancia internacional’, que identifica a su vez cuatro ejes centrales de política, tendientes a mejorar la situación del país en cuanto a inserción en la economía global, la obtención del máximo de beneficios derivados del comercio internacional y la incorporación de nuevas tecnologías al aparato productivo nacional. Observó que dentro del apartado de ‘promoción de la inversión’ se hace expresa mención de la importancia del ajuste en los incentivos del régimen de zonas francas y de contratos de estabilidad jurídica para obtener la transformación productiva del país y la transferencia tecnológica. En el presente caso, la modificación entraña una materialización de la política pública de fomento de la inversión, precisando su aplicación en aquella inversión que se realiza con posterioridad a la suscripción de cada contrato de estabilidad -y no en las ya efectuadas desde la vigencia de la ley-, para efecto de los beneficios tributarios y jurídicos que conlleva. Con tal enmienda, la regulación que se analiza cumple un doble propósito: en primer término, de focalización del incentivo de estabilidad económico-jurídica en refuerzo del incremento de la inversión; en segundo término, la protección fiscal al restringir el tratamiento tributario favorable a determinadas inversiones que cumplen la finalidad regulatoria. En ambos casos, se encamina a fortalecer los objetivos del PND. Por tales razones, el artículo 49 se encontró ajustado a la Constitución.

Por último, la Corte estableció que el **artículo 175** de la Ley 1450 de 2011 es un mecanismo idóneo para la realización del objetivo de promoción del patrimonio cultural, que se ubica dentro del eje de ‘igualdad de oportunidades para la prosperidad social’ del Plan Nacional de Desarrollo, pues establece una nueva fuente de recursos, que quedarán a cargo de la entidad designada por el PND para contribuir a la promoción de la cultura, en el propósito de facilitar con ello la “ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura”. Esta disposición adiciona un párrafo al artículo 470 del Estatuto Tributario, el cual busca que los recursos del gravamen a la telefonía móvil -art. 470 del Estatuto Tributario- transferidos en la proporción ordenada en la norma y que no hubieren sido ejecutados al final de la vigencia siguiente a la de su giro por el Distrito Capital y los departamentos, sean reintegrados con sus rendimientos financieros al Tesoro Nacional; además, señala el término para realizarlos cuando correspondan a vigencias anteriores -entre 2003 y 2010-. Igualmente prevé la inversión de los recursos reintegrados, por parte del Ministerio de Cultura, en proyectos relacionados con la apropiación social del patrimonio



cultural. Por consiguiente, no prospera el cargo por violación del principio de unidad de materia”.

La magistrada María Victoria Calle Correa se reservó la posibilidad de presentar una eventual aclaración de voto, respecto de algunos de los fundamentos en que se sustenta las decisiones de exequibilidad de las normas demandadas de la Ley 1450 de 2011.

SÍGUENOS EN [TWITTER](#)

FAO
17 de febrero de 2012