REPÚBLICA DE COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL	**COMUNICADO No. 42** **Octubre 22 de 2019**

AL EFECTUAR EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA, LA CORTE DETERMINÓ LA CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y LA INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA, POR LO QUE RESOLVIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-443 DE 2019 Y DECLARARSE INHIBIDA PARA PROFERIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

I. EXPEDIENTE D-13072 - SENTENCIA C-488/19 (octubre 22)

M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma demandada

LEY 1564 DE 2012
(julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

Artículo 121. **Duración del proceso.** Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a un (1) año para dictar sentencia de primera o única instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo a la parte demandada o ejecutada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser superior a seis (6) meses, contados a partir de la recepción del expediente en la secretaría del juzgado o tribunal.

Vencido el respectivo término previsto en el inciso anterior sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y remitir el expediente al juez o magistrado que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial. El juez o magistrado que recibe el proceso deberá informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la recepción del expediente y la emisión de la sentencia.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por razones de congestión, podrá previamente indicar a los jueces de determinados municipios o circuitos judiciales que la remisión de expedientes deba efectuarse al propio Consejo Superior de la Judicatura, o a un juez determinado.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará al juez que designe la sala de gobierno del tribunal superior respectivo.

Excepcionalmente el juez o magistrado podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por seis (6) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.

Será nula ~~de pleno derecho~~ la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia.

Para la observancia de los términos señalados en el presente artículo, el juez o magistrado ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio obligatorio de calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo también se aplicará a las autoridades administrativas cuando ejerzan funciones jurisdiccionales. Cuando la autoridad administrativa pierda competencia, deberá remitirlo inmediatamente a la autoridad judicial desplazada.

2. Decisión

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-443 de 2019, mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 121 del Código General del Proceso, "*en el sentido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial correspondiente solo ocurre previa solicitud de parte, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar, sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia*".

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-443 de 2019, mediante la cual se declaró la inexequibilidad de la expresión "*de pleno derecho*" contenida en el inciso sexto del artículo 121 del Código General del Proceso, y la exequibilidad condicionada del resto de este inciso, "*en el entendido de que la nulidad allí prevista debe ser alegada antes de proferirse la sentencia, y de que es saneable en los términos de los artículos 132 y subsiguientes del Código General del Proceso*".

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-443 de 2019, mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada del inciso octavo del artículo 121 del Código General del Proceso, "*en el sentido de que el vencimiento de los plazos contemplados en dicho precepto no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales*".

Cuarto. Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los incisos primero, tercero, cuarto, quinto, séptimo y el parágrafo del artículo 121 del Código General del Proceso, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Sala Plena examinar la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 121 del Código General del Proceso, por la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Según el demandante, al prever la pérdida automática de competencia y la nulidad de pleno derecho como consecuencia del incumplimiento de los términos procesales para proferir el fallo, la disposición demandada dilata, de manera innecesaria, la duración del proceso y crea una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia.

La Corte concluyó que en el presente asunto *(i)* se configuró la cosa juzgada respecto de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del Código General del Proceso y *(ii)* constató la ineptitud sustantiva de la demanda en relación con los otros incisos de esta norma.

Primero, *en el presente asunto se configuró la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-443 de 2019*. La Sala Plena advirtió la existencia de identidad de objeto y de *causa petendi* entre la demanda *sub examine* y lo resuelto en la Sentencia C-443 de 2019. Esto, por cuanto ambas recaen sobre idénticas disposiciones, esto es, los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del Código General del Proceso, y están referidas a determinar si la pérdida automática de competencia y la nulidad de pleno derecho vulneran los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Estos asuntos fueron objeto de pronunciamiento previo en la sentencia referida, la cual declaró *(a)* la inexequibilidad de la expresión "*de pleno derecho*", contenida en el inciso sexto, y *(b)* la exequibilidad condicionada de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 *ibíd*. Por lo tanto, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en dicha providencia respecto de los incisos segundo, sexto y octavo del artículo 121 del Código General del Proceso.

Segundo, *en el presente asunto se constató la ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los demás contenidos de la disposición demandada*. A pesar de que el actor manifestó demandar la totalidad del artículo 121 *sub examine*, toda su argumentación estuvo referida a cuestionar la constitucionalidad de las expresiones "*perderá automáticamente competencia*" y "*nulidad de pleno derecho*" previstas por esta disposición. En este orden de ideas, y en atención a que el control de constitucionalidad no es un control oficioso, la Sala Plena concluyó que el actor no desarrolló el *concepto de la violación* respecto de los demás contenidos del artículo 121 *ibíd*. En tales términos, al no existir argumento alguno –*claro, cierto, especifico, pertinente y suficiente*– que constituyera un nuevo cargo de inconstitucionalidad, la Corte se declaró inhibida para proferir un pronunciamiento de fondo en este sentido.

4. Salvamento y aclaración de voto

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** al no obtener la mayoría reglamentaria para su ponencia, se separó de la decisión mayoritaria. En su concepto, se debió proferir una decisión mixta en

la que, en **primer lugar**, se declarara que se configuró la cosa juzgada constitucional parcial respecto de los incisos 2, 6 y 8 del artículo 121 del Código General del Proceso como consecuencia de la emisión de la sentencia C-443 de 2019; en **segundo lugar**, se declarara la ineptitud sustantiva de la demanda formulada contra los incisos 3, 4, 7 y el parágrafo del artículo 121 del Código General del Proceso, toda vez que la impugnación no expuso el concepto de la violación; y, en **tercer lugar**, se emitiera un pronunciamiento de fondo en relación con la acusación instaurada contra los incisos 1 y 5 del artículo 121 del Código General del Proceso, por la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, así como contra la expresión *"quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses"* contenida en el primer enunciado del inciso segundo del mismo artículo, en lo que se refiere a la posible vulneración de estos mismos derechos.

Explicó que los contenidos específicos de cada una de las disposiciones descritas tienen un alcance diferenciado, de tal manera que, si bien la acusación contra el artículo 121 del Código General del Proceso por las consecuencias que acarrea el incumplimiento de los términos (incisos 2, 6 y 8) ya fue objeto de pronunciamiento en la citada sentencia C-443 de 2019, no obstante, los señalamientos dirigidos a cuestionar dicha norma por (i) el establecimiento de términos perentorios (inc. 1), (ii) las prórrogas perentorias (inc. 5) y (iii) la ausencia de consecuencias para el funcionario judicial que avoca el conocimiento por el incumplimiento de términos (expresión del enunciado primero del inciso 2), no han sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación.

Desde esa perspectiva, habida cuenta de lo decidido en la sentencia C-443 de 2019, y al confrontar el contenido de la demanda con los presupuestos legales y jurisprudenciales relacionados con la aptitud sustantiva, los razonamientos expuestos por el actor tendientes a demostrar que el conjunto de reglas y subreglas procesales contenidas en el artículo 121 del Código General del Proceso por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Esto en lo concerniente a cuestionar el establecimiento de términos, prórrogas de estos y las consecuencias derivadas del incumplimiento de quien avoca la competencia, sí cumplían con el requisito de demanda en forma. A juicio del magistrado **Rojas Ríos,** el demandante argumentó de manera fehaciente que dichos institutos procesales, lejos de simplificar, dilatan aún más el proceso, prolongando de manera innecesaria su duración, trasgrediendo el derecho a un plazo razonable que se desprende del debido proceso y del acceso a la administración de justicia. Es decir, que el accionante expuso de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente de qué manera los términos, las eventuales prórrogas y la ausencia de una consecuencia normativa para quien avoca e incumple tales términos, contempladas en el artículo 121 del Código General del Proceso, ralentizan el normal desarrollo de los procesos judiciales y el acceso al sistema de administración de justicia y, como consecuencia de ello, impide la consecución de los fines para los cuales está prevista la administración de justicia.

Lo anterior no sólo suscitaba una mínima duda sobre la correspondencia de la consagración de términos perentorios y las eventuales prórrogas de los mismos, previstos en los incisos 1 y 5 del artículo 121 del Código General del Proceso con los parámetros del debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia; adicionalmente, da cuenta de que los argumentos del accionante no requerían la aplicación del principio *pro actione*, ya que se estructuraron en función de una comprensión[1] que se desprende del contenido dispositivo del artículo 121 del Código General del Proceso y cuya interpretación ha sido acogida por diversos operadores de justicia, incluido el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria[2]. Como consecuencia, la Sala Plena debió proferir una decisión de mérito en la que declarara ajustados al debido proceso y al acceso a la administración de justicia los incisos primero y quinto del artículo 121 del Código General del Proceso.

En ese mismo sentido, sostuvo que, si bien la pérdida automática de competencia es una medida razonable que guarda correspondencia con los parámetros del debido proceso y de

---

[1] Sentencia STC-8849-2018, correspondiente al expediente 76001-22-03-000-2018-00070-01, M.P. Aroldo Wilson Quiroz, del l 1 de julio de 2018.

[2] Entre otras, ver Sentencia de 27 de noviembre de 2015, radicado No. 08001-31-03-006-2001-00247-01; Sentencia de 18 de julio de 2016, radicado No. 68001-31-10-004-2005-00493-01; Sentencia de 14 de diciembre de 2017, radicado No. 11001-02-03-000-2017-02836-00.

acceso a la administración de justicia, conforme lo interpretó esta Corporación en la sentencia C-443 de 2019, no obstante quedó abierta una duda de constitucionalidad relacionada con otros elementos normativos, como en efecto lo es la consecuencia jurídica que prevé la norma para el funcionario que avoca competencia, debido a la pérdida de la misma en el evento en que incumpla el término de seis meses con que cuenta para fallar. Tal medida procesal concierne a una de las cinco subreglas contenidas en el primer enunciado normativo del inciso segundo[3] del artículo 121 del Código General del Proceso, puntualmente la expresión *"quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses"*, la cual al establecer un deber temporal sin prescribir una consecuencia jurídica expresa, -conforme lo advirtió el demandante-, es susceptible de dos interpretaciones posibles, a saber: (i) la primera, según la cual al funcionario que avoca la competencia también le sería aplicable la pérdida de competencia, de tal suerte que esta figura podría aplicarse ad infinitum; y, (ii) la segunda, conforme a la cual al funcionario judicial que asume la competencia por pérdida de la misma no le es aplicable tal medida, ya que el lapso allí previsto es terminante.

Ante tal dualidad de interpretaciones derivadas de la expresión *"quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses"*, contenida en el primer enunciado del inciso segundo del artículo 121 del Código General del Proceso, indicó que la Corte debió condicionar dicha expresión a que el término de seis meses con los que cuenta para fallar el funcionario judicial que ha asumido la competencia producto de la pérdida automática de competencia es perentorio y no da lugar a la posterior aplicación de esa figura, pues ello llevaría a la administración de justicia a una sucesión indefinida de traslados del proceso, lo que es a todas luces contrario al derecho fundamental a un plazo razonable en la resolución de las controversias judiciales.

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** anunció la presentación de una aclaración de voto en relación con algunas de las consideraciones expuestas en la providencia anterior.

LA PROHIBICIÓN DE "PROMOVER" O "FACILITAR" EL USO U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN VIOLACIÓN DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, NO SE PREDICA DE QUIEN ADQUIERE O CONSUME BIENES O SERVICIOS OFRECIDOS POR VENDEDORES INFORMALES EN DICHO ESPACIO

II. EXPEDIENTE D-13112 - SENTENCIA C-489/19 (octubre 22)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma demandada

LEY 1801 DE 2016
(julio 29)

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

ARTÍCULO 140. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO. *[Artículo corregido por el artículo 11 del Decreto 555 de 2017]*. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

[…]

6. **Promover o facilitar** el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente.

[3] el inciso segundo del artículo 121 del Código General del Proceso prevé diversas disposiciones, a saber: (i) su primer enunciado establece cinco diversas reglas procedimentales consistentes en (*a*) la pérdida automática de competencia, (*b*) el deber de informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, (*c*) efectuar la remisión del expediente a quien sigue en turno, (*d*) el consecuente deber de avocar conocimiento, y (*e*) proferir sentencia dentro del término máximo de seis meses; (ii) el segundo enunciado versa sobre la remisión del expediente, la cual se realiza sin necesidad de reparto; y, finalmente, (iii) el tercer enunciado establece la obligación a cargo del funcionario judicial que avoca el conocimiento del proceso de informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la recepción del expediente y la emisión de la correspondiente sentencia.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones "*promover"* y "*facilitar"* contenidas en el numeral 6º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 *"por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia",* en el entendido de que las mismas no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales en el espacio público.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional acogió los cargos por inconstitucionalidad formulados contra las expresiones *"promover"* y *"facilitar"* contenidas en el numeral 6° del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 *"por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"* por infracción de los artículos 25 y 28 de la Constitución Política.

Una vez la Sala Plena se pronunció sobre la aptitud de la demanda, y definió inhibirse en relación con los cargos de igualdad (artículo 13 CP) y de libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 CP), resolvió pronunciarse de fondo en punto a las acusaciones por vulneración del derecho al trabajo (artículo 25 CP) y de libertad (artículo 28 constitucional). A la par, negó la integración normativa del artículo 92 numeral 10 de la Ley 1801 de 2016 por no satisfacer las exigencias jurisprudenciales.

Seguidamente la Corte al definir sobre la facultad de las autoridades de policía de imponer medidas correccionales a aquellas personas que adquieren productos o interactúan en los mercados informales y ambulantes en el espacio público y si se vulnera el derecho al trabajo de los vendedores informales, encuentra que la medida censurada, aun cuando tiene un fin constitucional legítimo, vinculado con la protección a la integridad del espacio público (art. 82 superior) y, además, es imperiosa e importante, al proscribir la ocupación ilegal del espacio público, no es idónea.

En efecto, la Corte destaca que la norma tiene dos connotaciones, de un lado entender que la promoción y facilitación del espacio público permite imponer medidas correccionales a aquellas personas particulares que adquieren productos y mercancías de vendedores ambulantes o informales ubicados en el espacio público, y de otro que lo que es objeto de correctivo por parte de la policía es la sanción a la promoción y facilitación de la cooptación del espacio público a través de la coerción para *"privatizarlo"*, y extorsionar a los vendedores informales.

Sobre esa base entiende que el primer escenario debe ser excluido, en tanto, el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esto encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público. Por ende, al sancionarse a quienes adquieren sus productos, se afecta el ejercicio del derecho del trabajo lo que de contera contraviene la cláusula constitucional del artículo 25 superior, conforme a la cual la administración no puede imponer cargas desmedidas o desproporcionadas a quienes derivan su sustento de las ventas informales. Así mismo enfatiza que el principio de confianza legítima cobija también a los ciudadanos que, prevalidos de la utilización del espacio público, adquieren o consumen bienes y servicios ofrecidos por los vendedores.

Igualmente, en relación con la tensión que se presenta entre el derecho al espacio público y el derecho al trabajo, explicó que la disposición apareja un desincentivo del comprador que tiene unos efectos lesivos e injustificados en relación con el vendedor informal, que le afectan el ingreso de manera injustificada, lo que vulnera su mínimo vital y por ende las reglas de protección que se han decantado en relación con los vendedores informales, lo que da cuenta de que la medida legislativa es desproporcionada, en lo que a esta interpretación atañe. Por ende, las acepciones *"promover"* y *"facilitar"* solo serán conformes a la Constitución si se entiende que no incurre en comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público quien adquiere o consume bienes y servicios ofrecidos por los vendedores informales en este espacio.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** manifestó salvamento de voto en relación con la sentencia anterior. En particular, consideró que la mayoría debió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, debido a que los cargos de inconstitucionalidad no

cumplen con los requisitos de *certeza*[4] y *especificidad*[5] y, de solventarse estas deficiencias, las expresiones demandadas debieron ser declaradas exequibles. A su juicio, los accionantes no aportaron los elementos fácticos y argumentativos para demostrar que no se trata de una aplicación concreta (hipotética o real), sino de una interpretación que plantea una verdadera problemática constitucional.

En efecto, observó que la decisión mayoritaria se sustentó en una indebida aplicación del test de proporcionalidad, en lo concerniente a los juicios de *idoneidad* y *necesidad*, que no logró desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la disposición normativa demandada, tal y como lo expuso a continuación:

(i) El juicio de *idoneidad* es un análisis empírico en el que se evalúa la capacidad de la medida para lograr el fin propuesto. No obstante, la decisión de la que se apartó, al estudiar este paso del juicio, excedió su objetivo y perdió de vista que, como se reconoce en la referida providencia, la medida sí tiene la capacidad contrarrestar a las mafias que pretenden apropiarse del espacio público y así lograr el fin propuesto: la protección del espacio público.

(ii) En cuanto al juicio de *necesidad*, la sentencia de la referencia se limita a afirmar que la medida no es necesaria porque restringe derechos fundamentales, pero no identifica otra medida idónea y menos lesiva de derechos.

(iii) En suma, la sentencia erró en la aplicación del juicio de proporcionalidad puesto que, de una parte, no demostró que la prohibición introducida por el legislador no contribuyera en modo alguno a alcanzar los fines propuestos y, de otra parte, se limitó a afirmar que la medida no es necesaria, sin señalar qué otras medidas lesionarían en menor grado a los derechos fundamentales, y logarían proteger el espacio público.

(iv) En consecuencia, lo procedente era declarar la exequibilidad simple de las expresiones demandadas, y no condicionar su constitucionalidad a que se entendiera que "*no comprenden conductas de adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales o ambulantes ubicados en el espacio público*", porque esta no es una interpretación razonable y legítima que se derive de la disposición normativa y, en caso de que llegara a servir de fundamento para su aplicación, el ciudadano afectado podría hacer uso de los mecanismos legales para controvertir dicha decisión como en la práctica sucede[6].

Por su parte, la Magistrada **Diana Fajardo Rivera** aclaró su voto para señalar que dadas las condiciones de aplicación probadas de la norma acusada y las personas que pueden ser afectadas, decidió acompañar la decisión de la Sala Plena, a pesar de que disposiciones legales como la estudiada, en principio, deberían dar lugar a una decisión de inhibición. Para la Magistrada, la norma analizada sanciona a quien promueva o facilite el uso u ocupación del espacio público siempre y cuando, aclara expresamente el texto, esto se haga "*en violación de las normas y jurisprudencia constitucional".* En tal sentido, es claro que la norma no podría tener una interpretación contraria a lo establecido en sentencias de la Corte Constitucional en diversos asuntos como, por ejemplo, la protección de los derechos de las personas que ejercen actividades de economía informal en el espacio público. No obstante, tres razones fundamentales llevaron a la Magistrada a apoyar la decisión de exequibilidad condicionada. Primera, existe un riesgo real de que a la norma se le dé un sentido que vaya en contra de la jurisprudencia constitucional, por cuanto ya ha ocurrido en el pasado por parte de agentes de Policía específicos, cuyas decisiones han sido corroboradas y apoyadas por la Institución oficialmente. Segunda, las personas que pueden verse afectadas, en

---

[4] No se satisface este requisito porque la acusación de inconstitucionalidad parte de la aplicación de la disposición demandada en un supuesto de hecho específico y no de un contenido normativo contenido en ella. Los accionantes afirman que las autoridades de policía están utilizando la disposición demandada para sancionar a las personas que compran productos a vendedores ambulantes, pero esta no es una interpretación razonable y legítima de la ley, sino una aplicación arbitraria por parte de las autoridades de policía que puede ser controvertida mediante los procedimientos establecidos para tal fin.

[5] Tampoco se satisface este requisito, porque, al partir de una premisa que no es cierta, los accionantes no logran plantear un cargo concreto en contra de las expresiones demandadas, sino que presentan una acusación indirecta *"que no se relaciona concreta y directamente con las disposiciones que se acusan"*. No podría afirmarse que se está ante un caso de "derecho viviente" que habilite a la Corte para un pronunciamiento de fondo. Esto, por cuanto no se cumplen los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional, toda vez que se parte de una aplicación de la ley, y no de una interpretación judicial generalizada.

[6] Así como ocurrió en el mediático caso del joven Steven Claros Bahos en el que, mediante la decisión de 8 de marzo de 2019, la Inspectora 17 de Policía de Atención Prioritaria decidió no imponer la medida correctiva por haber comprado una empanada a un vendedor ambulante y, en consecuencia, dispuso la devolución del dinero que el ciudadano había pagado, correspondiente al 50% del valor de la multa.

muchas ocasiones están en situación de precariedad y, por tanto, deben ser protegidas especialmente por los jueces constitucionales. Y tercera, por cuanto un condicionamiento expreso en la parte resolutiva se convierte en un mensaje claro respecto a la imposibilidad de dar un sentido inconstitucional al texto de la norma, que las personas afectadas pueden conocer, comprender y presentar ante las autoridades cuando se requiera.

Por su parte, los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo, Gloria Stella Ortiz** y **José Fernando Reyes Cuartas** se reservaron la eventual presentación de aclaraciones de voto sobre los fundamentos de la anterior decisión.

LA CORTE CONSTITUCIONAL SE PRONUNCIÓ ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL TRÁMITE LEGISLATIVO QUE SIGUIÓ EL PROYECTO DE LEY "*POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA ACTIVIDAD DE ENTRENADOR (A) DEPORTIVO (A) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", TRAS LA SENTENCIA C-074 DE 2018. LA CORTE ENCONTRÓ QUE LAS DISPOSICIONES DEL TEXTO FUERON REHECHAS E INTEGRADAS DE FORMA CONCORDANTE CON LA SENTENCIA C-074 DE 2018, A EXCEPCIÓN DEL NUEVO CONTENIDO DEL ARTÍCULO 9°, POR LO QUE ORDENÓ DEVOLVER AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EL PROYECTO DE LEY, CON EL FIN DE QUE REHAGA E INTEGRE ESTE ARTÍCULO

III. EXPEDIENTE OG-157 - SENTENCIA C-490/19 (octubre 22)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Texto rehecho de la norma objetada

Ley No. _____

Por medio de la cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones.

CAPÍTULO 1
Disposiciones generales

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley reconoce y reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a), define su naturaleza y su propósito, desarrolla los principios que la rigen y determina las responsabilidades del Colegio Nacional de Entrenamiento Deportivo.

ARTÍCULO 2°. Definición. Entrenador (a) deportivo (a) es el responsable de orientar con idoneidad procesos pedagógicos de enseñanza, educación y perfeccionamiento de la capacidad motriz específica de individuos que practican un determinado tipo de deporte, disciplina o modalidad deportiva.

Esta orientación se realiza en niveles de formación deportiva, perfeccionamiento deportivo y de altos logros deportivos.

ARTÍCULO 3°. Naturaleza y propósito. La actividad del entrenador (a) deportivo (a), es de naturaleza pedagógica e interdisciplinaria; y tiene el propósito de desarrollar las capacidades de los practicantes de un determinado tipo de deporte o disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva, se desarrolla mediante la práctica organizada, planificada y controlada, bajo la orientación de principios de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo.

ARTÍCULO 4°. Principios. Los principios para ejercer como entrenador (a) deportivo (a) en Colombia son:

1. Responsabilidad social. Toda actividad realizada que conlleve a la promoción, mejoramiento de la calidad de vida, convivencia y demás valores relacionados con la actividad deportiva de las personas, que tienen derecho a practicar deporte sin discriminación de ningún tipo y dentro del espíritu deportivo, lo cual exige comprensión mutua, solidaridad, espíritu de amistad y juego limpio; por tanto, las actividades inherentes al ejercicio del entrenador (a) deportivo (a) imponen un profundo respeto por la dignidad humana.

2. Idoneidad profesional. La formación, la experiencia, los resultados, la innovación, la práctica y la capacitación permanente, del entrenador (a) deportivo (a) identifican su desarrollo profesional.

3. Integralidad y honorabilidad. En la labor del entrenador(a) deportivo(a) se deben preservar la ética, los principios morales, el decoro y la disciplina que rigen la actividad deportiva, a la vez, asegurar el cumplimiento de las reglas de juego o competición y las normas deportivas generales.

4. Interdisciplinariedad. La actividad del entrenador(a) deportivo(a) es una práctica que debe ser desarrollada, observando los fundamentos científicos y pedagógicos en los campos del saber, biológico, morfológico, fisiológico, sicológico, social, didáctico de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo.

5. Unicidad e individualidad. Comprende el entorno y las necesidades individuales para brindar una formación deportiva humanizada para asegurar un proceso de preparación deportiva que tiene en cuenta las características socioculturales, históricas y los valores de la persona, la familia y la comunidad de procedencia.

Parágrafo. Se incluyen demás principios constitucionales y legales.

CAPÍTULO II
Ejercicio del Entrenador (a) Deportivo (a)

ARTÍCULO 5°. Actividades. Las actividades del ejercicio del Entrenador (a) Deportivo (a), según su nivel de formación, son:

1. Diseñar, aplicar y evaluar planes individuales y colectivos de entrenamiento mediante un proceso científico, pedagógico, metodológico y sistemático, con el fin de racionalizar recursos y optimizar el proceso de preparación deportiva.

2. Diseñar y ejecutar programas que permitan realizar una adecuada identificación, selección y desarrollo del talento deportivo.

3. Formar atletas de diferentes niveles, categorías y género.

4. Administrar y dirigir planes, programas y proyectos de entrenamiento deportivo en la búsqueda de formación especialización y consecución de altos logros.

5. Dirigir grupos y equipos de trabajo interdisciplinario orientados a procesos de entrenamiento deportivo.

6. Organizar, dirigir y controlar procesos de preparación deportiva.

7. Toda actividad profesional que se derive de las anteriores y que tenga relación con el campo de competencia del (la) entrenador (a) deportivo (a).

ARTÍCULO 6°. Prohibiciones. Son prohibiciones aplicables al entrenador (a) deportivo (a):

1. Omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo.
2. Solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades.
3. Realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional.
4. Las demás prohibiciones consagradas en el Código Mundial Antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje WADA (World Antidoping Agency).

CAPÍTULO III
De la inscripción para los (las) Entrenadores (as) Deportivos (as)

ARTÍCULO 7°. Acreditación del entrenador (a) deportivo (a). Para ejercer como entrenador (a) deportivo (a), se requiere estar inscrito en el Registro de entrenadores deportivos, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta o documento que para ello se expida.

ARTÍCULO 8°. Requisitos para obtener la tarjeta de entrenador deportivo. Solo podrán ser matriculados en el Registro de Entrenadores Deportivos y obtener la tarjeta de entrenador deportivo, quienes:
1. Hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas por el Estado.
2. Hayan adquirido título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo, otorgado por instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas o por el Sena, de acuerdo con las normas legales vigentes.
3. Hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines o título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo, otorgado por Instituciones de Educación Superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado o no tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos y que sea equivalente al otorgado en la República de Colombia, siempre y cuando estos títulos hayan obtenido la convalidación del título ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo. La persona que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentre ejerciendo actividades de entrenamiento deportivo, sin haber adquirido o convalidado un título académico que lo acredite como profesional universitario, tecnólogo o técnico profesional en las áreas del deporte, educación física o afines, según el caso, obtendrá un registro de entrenador deportivo de carácter provisional por el término de cinco (5) años, renovables por cinco (5) años más.

Para obtener el registro de entrenador deportivo, el aspirante deberá obtener la certificación de idoneidad como entrenador deportivo, la cual será expedida por el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines –COLEF-, de conformidad con los siguientes lineamientos:
a) Ser mayor de 18 años.
b) Acreditar experiencia laboral como entrenador deportivo, no menor a 12 meses.
c) Aprobar la evaluación de idoneidad en una de las categorías de los ámbitos de desempeño del entrenador.

ARTÍCULO 9°. Procedimiento de inscripción y matrícula. Para obtener la tarjeta o registro de entrenador deportivo de que trata la presente ley, el interesado deberá presentar los documentos necesarios para la inscripción, fotocopia del documento de identidad y el recibo de consignación de los derechos que para el efecto se fije ante el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo.

Parágrafo Primero. Una vez realizada la solicitud de inscripción permanente y/o provisional, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo realizará los trámites internos necesarios; su resultado, ya sea de aprobación o negación de la inscripción, será sujeto de notificación para la oponibilidad del interesado; finalizado lo anterior, el resultado final deberá ser publicado para que cualquier persona dentro de los diez (10) días siguientes pueda oponerse a la inscripción.

La negativa de la inscripción solo podrá fundarse en la carencia de las condiciones requeridas para la admisión al ejercicio de entrenador deportivo.

~~Parágrafo Segundo. Los costos de inscripción permanente y provisional y de certificación de idoneidad, serán a costa del interesado y se fijará anualmente por parte del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo con base en los costos.~~

ARTÍCULO 10. Ejercicio ilegal de la actividad. Ejerce ilegalmente como entrenador deportivo y por lo tanto incurrirá en las sanciones que decrete la autoridad penal, administrativa o de policía correspondiente, la persona que sin cumplir los requisitos previstos en esta ley o en normas concordantes, practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta profesión. En igual infracción incurrirá la persona que, mediante avisos, propaganda, anuncios profesionales, instalación de oficinas, fijación de placas murales o en cualquier otra forma, actúe, se anuncie o se presente como entrenador deportivo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.

Parágrafo. También incurre en ejercicio ilegal de la actividad, el (la) entrenador (a) deportivo, que estando debidamente inscrito en el registro, ejerza la actividad estando suspendida su tarjeta o registro respectivo.

CAPÍTULO IV
De las funciones públicas del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo

ARTÍCULO 11. El Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, como ente rector de dirección, organización y control de la actividad del entrenador deportivo y como ~~única~~ entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte, conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, cuya finalidad es la defensa, fortalecimiento y apoyo en el ejercicio de entrenador deportivo, con estructura interna y funcionamiento democrático; a partir de la vigencia de la presente ley tendrá las siguientes funciones públicas:
1. Expedir la tarjeta de entrenador deportivo de que trata la presente ley a los entrenadores deportivos previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley;
2. Velar por el correcto ejercicio de la actividad, el control disciplinario y ético de la misma.
3. Desarrollar tareas de ~~reglamentación~~, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos.
4. Servir como ente asesor y consultor del Gobierno nacional en las áreas de su competencia.

CAPÍTULO V
Disposiciones finales

ARTÍCULO 12. Período transitorio. Se establece un plazo de tres (3) años para obtener la inscripción o registro, contados a partir de la vigencia de la presente ley. Para estos efectos, los (las) entrenadores (as) deportivos (as) podrán seguir ejerciendo la actividad de manera temporal en el plazo establecido.

ARTÍCULO 13. Reglamentación. El Gobierno nacional podrá reglamentar los aspectos que resulten necesarios para la adecuada aplicación de la presente ley. ~~De igual manera, determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento~~.

ARTÍCULO 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias".

2. Decisión

Primero. DECLARAR cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como lo dispuesto por la sentencia C-074 de 2018, en relación con los artículos 8 (parágrafo), 11 (primer inciso y numeral 3) y 13 del proyecto de Ley No. 104 de 2015 (Cámara) y 166 de 2016 (Senado), "*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*". En consecuencia, **DECLARAR EXEQUIBLES** tales artículos en relación con las objeciones analizadas en esta sentencia.

Segundo. DECLARAR incumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como lo dispuesto por la sentencia C-074 de 2018, en relación con el artículo 9 del proyecto de Ley No. 104 de 2015 (Cámara) y 166 de 2016 (Senado), "*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*". En consecuencia, **DEVOLVER** el expediente contentivo de dicho proyecto de Ley al Congreso de la República, con el fin de que rehaga e integre dicho artículo de conformidad con la sentencia C-074 de 2018 y con la presente decisión. Una vez finalizado procedimiento legislativo, el Congreso debe remitir el expediente legislativo nuevamente a esta Corte para fallo definitivo.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional examinó ***(i)*** si el procedimiento legislativo que, tras la sentencia C-074 de 2018, siguió el proyecto de Ley No. 104 de 2015 de la Cámara de Representantes y 166 de 2016 del Senado de la República "*Por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*" satisface las exigencias formales previstas por la Constitución Política y por la Ley 5 de 1992, y ***(ii)*** si el Congreso de la República "*rehízo*" e "*integró*" los artículos 8 (parágrafo), 9, 11 (primer inciso y numeral 3) y 13 del proyecto de Ley *sub examine*, "*en términos concordantes*" con la sentencia C-074 de 2018.

En primer lugar, la Sala Plena constató que el procedimiento legislativo que siguió el proyecto de la Ley *sub examine* tras la sentencia C-074 de 2018 se adelantó de conformidad con lo previsto por la Constitución Política, la Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia constitucional. Esto, habida cuenta de que, después de la referida sentencia, *(i)* este trámite inició en la Cámara en la que tuvo origen el proyecto de Ley, *(ii)* se observó el artículo 167 de la Constitución Política, en el sentido de "*oírse al Ministro del ramo*" para "*rehacer e integrar*" las disposiciones declaradas parcialmente inexequibles, *(iii)* tanto el informe como el texto rehecho se publicaron en la Gaceta del Congreso, *(iv)* se cumplieron las exigencias relativas al anuncio previo y a la aprobación de dicho texto en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República y, por último, *(v)* este trámite se llevó a cabo dentro del término prescrito por el artículo 162 de la Constitución Política.

En segundo lugar, la Sala Plena concluyó que el Congreso de la República "*rehízo*" e "*integró*" la mayoría de disposiciones declaradas parcialmente inexequibles en términos concordantes con la sentencia C-074 de 2018. Esto, por cuanto el Congreso de la República *(i)* eliminó la expresión "*única*" del primer inciso del artículo 11, *(ii)* definió, de manera explícita, los lineamientos para la obtención de la certificación de idoneidad como entrenador deportivo en el inciso 2 del parágrafo del artículo 8, *(iii)* eliminó la expresión "*reglamentación*" del numeral 3 del artículo 11 y, por último, *(iv)* suprimió la expresión "*de igual determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento*", inicialmente prevista por el artículo 13.

Sin embargo, la Sala concluyó que la mera supresión del parágrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley no es una alternativa compatible con la *ratio decidendi* de la sentencia C-074 de 2018. Esto, porque el Legislador mantuvo la tasa dispuesta por dicho artículo, pero sin definir sus elementos. Es más, al suprimirse dicho parágrafo, los elementos inicialmente definidos por el Legislador fueron eliminados en el texto rehecho. Con esto, lejos de dar cumplimiento a lo decidido por la Corte, en el sentido de definir la tarifa o, en su lugar, el sistema y el método para la fijación de la misma, el Legislador eliminó la definición de los restantes elementos del mencionado tributo, con lo cual resulta aún más evidente la incompatibilidad entre la tasa creada por el artículo 9 del proyecto de Ley y el artículo 338 de la Constitución Política. Dado lo anterior, la Corte declaró que el Congreso de la República no cumplió con la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política en relación con el texto rehecho del artículo 9 del

proyecto de Ley. Por lo tanto, ordenó devolver nuevamente al Congreso de la República el proyecto de Ley *sub examine* para que "*reformulen su texto en términos concordantes*" con la Sentencia C-074 de 2018 y esta providencia.

4. Salvamento de voto

El Magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se apartó de la decisión anterior, toda vez que considera que si la Corte verificó que el Congreso no rehízo parte del proyecto de ley objetado en los términos ordenados en la sentencia C-078 de 2018, la Corte no podía proferir aún una sentencia definitiva sobre la constitucionalidad de la normativa bajo estudio.

En su concepto, si bien es cierto que de conformidad con el artículo 167 de la Constitución y mientras no se agote el límite de dos legislaturas establecido en el artículo 162 superior para el trámite de todo proyecto de ley, es viable devolver al Congreso el texto de la norma objetada para que se rehaga en los términos que haya establecido la Corte Constitucional en la sentencia que decide acerca de las objeciones gubernamentales, también lo es, que solamente cuando las cámaras legislativas cumplan a cabalidad con lo dispuesto por este Tribunal, es que puede proferirse la sentencia definitiva a que alude el artículo 167 de la Carta Política, con la cual se pone fin al proceso de control constitucional de objeciones gubernamentales. Mientras no se surta ese trámite en debida forma, no puede haber un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad de la norma objetada.

EL CONVENIO ENTRE COLOMBIA Y EL REINO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN EN CIERTOS IMPUESTOS Y EVITAR LA EVASIÓN Y ELUSIÓN TRIBUTARIA Y SU PROTOCOLO, RESULTAN COMPATIBLES CON LA CONSTITUCIÓN, EN TANTO CONTRIBUYEN A LA MATERIALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE DERECHO, LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y DEL DESARROLLO, EL BIENESTAR Y LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

IV. EXPEDIENTE LAT-456 - SENTENCIA C-491/19 (octubre 22)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Normas objeto de control

El "*Convenio entre la República de Colombia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para evitar la doble tributación en relación con impuestos sobre la renta y sobre las ganancias de capital y para evitar la evasión y la elusión tributaria"* y su protocolo, suscritos en Londres el 2 de noviembre de 2016, y la **Ley 1939 de 2018**, *"por medio de la cual se aprueba el 'Convenio entre la República de Colombia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para evitar la doble tributación en relación con impuestos sobre la renta y sobre las ganancias de capital y para prevenir la evasión y la elusión tributarias' y su 'Protocolo', suscritos en Londres, el 2 de noviembre de 2016"*.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el Convenio entre la República de Colombia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para evitar la doble tributación en relación con impuestos sobre la renta y sobre las ganancias de capital y para prevenir la evasión y la elusión tributarias y su protocolo, suscritos en Londres, el 2 de noviembre de 2016.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1939 de 4 de octubre de 2018, *"Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio entre la República de Colombia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para evitar la doble tributación en relación con impuestos sobre la renta y sobre las ganancias de capital y para prevenir la evasión y la elusión tributarias' y su 'Protocolo', suscritos en Londres, el 2 de noviembre de 2016"*.

Tercero. Disponer que se comunique esta Sentencia al presidente de la República para lo de su competencia, así como al presidente del Congreso de la República.

3. Síntesis de los fundamentos

En atención a la naturaleza del asunto, la Corte formuló dos problemas jurídicos: *(i)* si el Convenio y la ley aprobatoria satisfacían los requisitos formales previstos por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, y, *(ii)* si el convenio y la ley aprobatoria eran compatibles con la Constitución Política.

En relación con el primer problema jurídico, la Corte concluyó que el tratado y su ley aprobatoria habían cumplido los requisitos formales para su expedición, en sus fases *(i)* previa gubernamental, *(ii)* trámite ante el Congreso de la República y *(iii)* sanción presidencial y envío a la Corte Constitucional.

Los requisitos de cada fase se acreditaron de la siguiente manera:

Primero, en la previa gubernamental, la Corte constató que *(i)* la representación del Estado colombiano en la negociación, celebración y firma del tratado internacional fue válida; *(ii)* el tratado internacional y la ley aprobatoria no debían someterse a consulta previa y *(ii)* la aprobación presidencial y el sometimiento del tratado internacional a consideración del Congreso de la República se llevó a cabo conforme al artículo 189.2 de la Constitución Política.

Segundo, en el trámite ante el Congreso de la República, la Corte constató que *(i)* el proyecto de ley fue presentado por el Gobierno Nacional ante el Senado de la República, *(ii)* fue publicado antes de darle trámite en la respectiva comisión, *(iii)* inició su trámite legislativo en la comisión constitucional competente, *(iv)* en cada una de las cámaras se observaron las exigencias constitucionales y legales para su trámite, debate y aprobación, incluido el lapso entre debates previsto en el artículo 160 de la Constitución, y *(v)* no fue considerado en más de dos legislaturas.

Tercero, en la etapa de sanción presidencial y envío a la Corte Constitucional, la Sala constató que el presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del convenio el día 4 de octubre de 2018 y la remitió a la Corte Constitucional el día 10 de octubre del mismo año.

En tales términos, la Corte advirtió que el convenio y la ley aprobatoria satisficieron los requisitos formales previstos por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992.

En relación con el segundo problema jurídico, la Corte estudió los siguientes asuntos: *(i)* los objetivos y el alcance de los convenios de doble imposición, y su compatibilidad con la Constitución y, *(ii)* la constitucionalidad de cada uno de los artículos que integraban *(a)* la Ley 1939 de 2018 y *(b)* el instrumento internacional en cuestión. En cuanto a la constitucionalidad del articulado del convenio, en particular, propuso y resolvió problemas jurídicos específicos, a partir de las razones de inconstitucionalidad propuestas por los intervinientes. En relación con cada uno de estos asuntos concluyó: *(i)* que las finalidades globales del tratado eran compatibles con la Constitución, en tanto contribuían a la materialización de los principios constitucionales del Estado de derecho (art. 1 de la CP), de la internacionalización de las relaciones económicas (arts. 226 y 227 de la CP) y del desarrollo, el bienestar y la prosperidad económica y social (arts. 1, 2, 333 y 334 de la CP); *(ii)* que los tres artículos que integraban la ley aprobatoria se ajustaban a la Constitución Política y, finalmente, *(iii)* que los 29 artículos del convenio y su protocolo eran compatibles con esta.

3. Salvamentos y aclaraciones

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** aclaró su voto en los siguientes términos:

En primer lugar, consideró la Corte Constitucional debió continuar la línea jurisprudencial establecida en la Sentencia C-252 de 2019 para ejercer el control material e integral del Convenio *sub examine*, mediante un test de razonabilidad e idoneidad. Este suponía valorar si, de acuerdo con los conocimientos existentes en el momento en que se aprobó el proyecto de ley contentivo del convenio *sub examine*, era posible avizorar la ineptitud de su adopción para contribuir a la obtención de los fines que pretendía, y, además, si las medidas particulares que contemplaba guardaban una relación de causalidad *plausible* con la realización de sus fines. Este umbral de idoneidad tenía como propósito evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del Legislador, es decir, decisiones que no tuviesen un mínimo de racionalidad y, por tanto, desconocieran la Constitución.

La continuación de dicha jurisprudencia suponía dos consecuencias relevantes en el proceso de adopción y revisión de constitucionalidad de los futuros Convenios de Doble Imposición –CDI– que pretendiera suscribir el Estado:

(i) Que el Legislador debiera contar con información suficiente respecto de los impactos macroeconómicos y fiscales que su suscripción pudiera traer para el país, pues solo de esa manera sería posible valorar si las medidas contenidas en el Convenio serían plausiblemente aptas para lograr sus fines. A partir de este estándar, por tanto, al momento de valorar la constitucionalidad de este tipo de instrumentos, la Corte respetaría el margen amplio de apreciación del Gobierno y el Legislativo, acerca de la conveniencia de celebrar este tipo de acuerdos y aquellos posibles problemas de orden práctico acerca de la oportunidad o efectividad de su adopción.

(ii) Que la Corte ejerciera una labor de revisión de constitucionalidad más adecuada y racional, pues la falta de idoneidad solo podría tener como causa *(a)* el hecho de que no fuese posible apreciar que el Gobierno, durante el trámite de negociación y suscripción del convenio, hubiere tenido en cuenta los impactos fiscales y hubiere valorado la conveniencia de su celebración; o *(b)* que no existiere un mínimo de evidencia empírica, con un alto grado de certeza, que demostrara que la suscripción del tratado no era plausible para alcanzar los fines que perseguía.

En segundo lugar, dado que el Magistrado **Bernal Pulido** consideró que la suscripción de este tipo de instrumentos sí puede dar lugar al otorgamiento de beneficios fiscales, debió exigirse, para la celebración de futuros CDI, en la fase previa gubernamental de negociación y suscripción, el deber de acreditar las exigencias dispuestas en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

A su juicio, la jurisprudencia constitucional que niega el reconocimiento de beneficios fiscales en la aplicación de los CDI es imprecisa. Dicha jurisprudencia se fundamenta en el siguiente razonamiento: dado que los convenios de doble tributación tienen por finalidad "evitar la doble imposición", sin acordarle un tratamiento más favorable a un contribuyente en particular –en relación con los demás–, los convenios de doble tributación no reconocen, en ningún caso, beneficios tributarios. De un lado, desde un punto de vista lógico-formal, la conclusión no se deriva de las premisas que integran el razonamiento. De otro, este razonamiento se fundamenta en una noción restrictiva e inadecuada de los beneficios fiscales que se pueden derivar de este tipo de acuerdos[7] y que es contradictoria con una noción amplia, también defendida por la jurisprudencia constitucional (para el control constitucional de disposiciones tributarias, en general), según la cual, para que "*una determinada disposición se pueda considerar como un beneficio* [fiscal]*, debe tener esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales*"[8].

A partir de esta última fundamentación, se advierten, por lo menos, tres razones que permiten inferir que los tratados internacionales del tipo objeto de control sí pueden otorgar beneficios fiscales y, por tanto, es exigible el deber de cumplir lo ordenado por el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003:

(i) La aplicación prevalente de los CDI puede propiciar *situaciones privilegiadas* para las personas cubiertas por estos, al aminorar o, incluso, eliminar su carga impositiva en el Estado colombiano.

(ii) Aunque es cierto que el propósito principal de este tipo de tratados es el de solucionar el fenómeno de la doble imposición internacional[9], también lo son, entre otros: *(a)* hacer más atractivas las condiciones del mercado para incentivar el flujo de inversión y el incremento del comercio internacional entre los países; *(b)* estimular los mecanismos de cooperación e intercambio de información entre los Estados contratantes para evitar la evasión y la elusión tributaria internacional y *(c)* instaurar políticas que frenen los

---

[7] Tesis jurisprudencial defendida en el marco del control constitucional de los CDI y de sus leyes aprobatorias, que es el caso de las sentencias C-577 de 2009, C-460 de 2010, C-221 de 2013 y C-049 de 2015.

[8] Sentencia C-989 de 2004.

[9] En ese sentido se pronunciaron el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Asociación Nacional de Industriales y el Procurador General de la Nación. *Cfr.,* cdno. de pruebas y cdno. 2, fls. 284 a 286 y 306.

comportamientos de *"treaty shopping"*, que mitigan las cargas tributarias para el beneficio indirecto de los residentes de terceros Estados[10].

(iii) Finalmente, en el contexto internacional es pacífica la posición de que los CDI pueden otorgar beneficios fiscales. En efecto, a partir de la implementación del denominado plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios –BEPS[11]– se ha considerado que, en aplicación de las cláusulas de estos convenios, es posible que los contribuyentes obtengan beneficios tributarios, incluso, indebidos.

Así mismo, la Magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** aclaró su voto en la presente decisión. Consideró que si bien está de acuerdo con la declaratoria de exequibilidad del instrumento internacional, advierte que la Corte dejó de aplicar su precedente más reciente sobre el alcance del control de constitucionalidad de los tratados internacionales, fijado en la sentencia C-252 de 2019, el cual incorporó a ese control un juicio de razonabilidad sobre (i) la verificación sobre la legitimidad constitucional de las finalidades globales y de cada una de las cláusulas del tratado; y (ii) la revisión acerca la idoneidad del tratado en su conjunto y de cada una de sus medidas para alcanzar esos fines.

En el caso estudiado, el control de constitucionalidad se centró en la exequibilidad general de los convenios para evitar la doble tributación, pero no se evidencia el análisis de razonabilidad en los términos mencionados. Para la magistrada **Ortiz Delgado** esta falencia es importante, pues deja de tener cuenta la necesidad de determinar el logro de fines constitucionales admisibles a través del instrumento internacional, en los términos analizados, lo que supone un escrutinio más específico sobre los contenidos concretos del tratado.

De igual manera, los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Cristina Pardo Schlesinger** aclararon el voto respecto de los fundamentos de la decisión anterior.

Reiterando su aclaración de voto a las sentencias C-252 y C-254 de 2019, el Magistrado **Linares Cantillo** destacó que el alcance del control de constitucionalidad adoptado por la Corte en esta sentencia podría resultar en una intervención excesiva en las competencias del Ejecutivo de celebrar tratados y dirigir las relaciones internacionales (art. 189.2 de la Constitución), por cuanto podría implicar un pronunciamiento sobre la conveniencia política, oportunidad práctica y utilidad de la celebración del acuerdo. En esa medida, consideró necesario reiterar que a la Corte Constitucional le corresponde adelantar un examen jurídico y objetivo sobre la constitucionalidad del tratado y la ley aprobatoria, salvo "*aquellas cláusulas convencionales que afecten el disfrute de derechos fundamentales constitucionales*" en las cuales el control de constitucionalidad se torna intenso, como fue señalado en la sentencia C-031 de 2009.

LA CORTE DECLARÓ LA COMPATIBILIDAD CON LA CONSTITUCIÓN, DEL CONVENIO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS Y LOS TÉRMINOS DE ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA OCDE, EN TANTO CONTRIBUYEN A LA MATERIALIZACIÓN DE LA PARTE DOGMÁTICA (VALORES, PRINCIPIOS Y DERECHOS) Y LA ORGÁNICA (ESTRUCTURA DEL ESTADO Y COMPETENCIAS) DE LA CONSTITUCIÓN

---

[10] En ese sentido se pronunció el Instituto Colombiano de Derecho Tributario. *Cfr.,* cdno. de pruebas, fls. 72 a 82.

[11] *"El Proyecto OCDE/G20 de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés) dota a los distintos Estados de soluciones para limitar los «vacíos normativos» existentes a nivel internacional que permiten que los beneficios de las empresas «desaparezcan» o sean trasladados artificialmente hacia jurisdicciones de baja o nula tributación, en las que se desarrolla una escasa o inexistente actividad económica". Cfr.,* https://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm. En efecto, a partir de la implementación del citado plan BEPS, la OCDE ha implementado una serie de acciones en su modelo de convenio, así como una serie de recomendaciones para luchar contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Esto ha propiciado un cambio en los términos de negociación de los CDI. Así, se han diseñado acciones para: *(i)* abordar los retos de la economía digital; *(ii)* neutralizar las estructuras híbridas; *(iii)* reforzar la normativa sobre CFC –Entidades controladas del Exterior, por sus siglas en inglés *"Controlled Foreign Company"*–; *(iv)* limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros; *(v)* combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y sustancia; *(vi)* impedir la utilización abusiva de los convenios; *(vii)* impedir la elusión artificiosa del estatuto de EP –Establecimiento Permanente-; y *(viii)* asegurar que los resultados de los precios de transferencia estén en línea con la creación de valor. *Cfr.* OECD (2013), Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es.

V. EXPEDIENTE LAT-457 - SENTENCIA C-492/19 (octubre 22)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Normas objeto de control

LEY 1950 DE 08 DE ENERO DE 2019, por medio de la cual se aprueba el *"acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos",* suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y *ii)* la *"convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos"*, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

TABLA DE CONTENIDO GENERAL

Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de l organización para la cooperación y el desarrollo económicos, contiene:
Declaración del Gobierno de la República de Colombia referente a la aceptación de la República de Colombia de la obligaciones de membresía de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos. Consta de u preámbulo y declara: A. Declaración general de aceptación, B. Declaración relacionada con el régimen d patentes, C. Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la organización, D. Participación en actividades órganos de la OCDE a título facultativo, E. Terminación de acuerdos anteriores con la organización, F. Entreg de informes a los comités tras la adhesión.
Anexo 1: observaciones específicas sobre la aceptación de instrumentos jurídicos de la OCDE
Anexo 2: lista de reservas al código de liberalización de los movimientos de capital
Anexo 3: lista de reservas al código de liberalización de las operaciones corrientes invisibles
Anexo 4: declaración de la República de Colombia sobre las salvaguardas en la legislación colombiana relativa a lo desequilibrios derivados de los flujos de capital y el tratamiento del mecanismo de requisito de reserva n remunerada de conformidad con los códigos de liberalización
Anexo a la declaración sobre operaciones de divisas bajo la jurisdicción del Banco Central (Banco de la República
Anexo 5: lista de excepciones para el trato nacional de acuerdo con la tercera decisión revisada del Consejo sobr trato nacional [C(91)147 y sus enmiendas]
Anexo 6: declaración de la República de Colombia referente al régimen de patentes
Anexo 7: lista de actividades y entidades opcionales en las que Colombia desea participar
Decisión del Consejo de invitar a la República de Colombia para adherir a la convención de la OCDE
Convención de la organización para la cooperación y desarrollo económicos, está compuesta:
Preámbulo
Artículos I (objetivos), II (compromisos), III (aspectos que se convienen), IV (miembros), V (atribuciones de l organización), VI (formas y grado de vinculación de las decisiones), VII (Consejo, composición), VIII (Consej facultades), IX (comité ejecutivo y órganos subsidiarios), X (secretario general), XI (secretario genera facultades), XII (organización y Consejo, facultades), XIII (representación en la organización de la comunidades europeas), XIV (ratificación y vigencia), XV (momento de reconstitución de la organizació europea de cooperación económica), XVI (invitación por el Consejo a cualquier Gobierno a adherirse), XV (denuncia de convención), XIX (regulación de capacidad jurídica de la organización y los privilegios, exencione e inmunidades), XX (presupuesto anual, cuentas y anexos), XXI (recepción instrumentos).
Ley 1950 de 08 de enero de 2019
Consta de tres artículos que aprueban los instrumentos internacionales

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** el *"Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos"* suscrito en París el 30 de mayo de 2018, y la *"Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos"* hecha en París el 14 de diciembre de 1960, así como la Ley 1950 de 08 de enero de 2019 por medio de la cual se aprueban tales instrumentos internacionales.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte encontró que se cumplieron los requisitos procedimentales en cuanto a la representación del Estado y el proceso de adhesión, el inicio del trámite legislativo (sesiones conjuntas, mensaje de urgencia), las publicaciones, los informes de ponencia, los anuncios previos a la votación, el *quórum* deliberatorio y decisorio, la votación nominal y pública, los tiempos que deben mediar entre los debates, la aprobación dentro de las legislaturas y la remisión oportuna a esta Corporación (arts. 157 y ss. Constitución y Ley 05 de 1992). Sobre la no necesidad de consulta previa a los pueblos étnicos se precisó que aun cuando se trata de normas abstractas a las cuales se adhiere el país y de compromisos y desafíos sujetos a condiciones y verificaciones de cumplimiento, al poder materializarse en actos normativos como leyes y normas reglamentarias, deben estar precedidos del deber de consulta previa, libre e informada siempre que comprometa la afectación directa y conforme al nivel de particularidad exigido constitucional y convencionalmente.

Ingresando al fondo del asunto la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el control integral sobre la convención de la OCDE y el acuerdo sobre los términos de la adhesión, que debe atender la Constitución (en particular arts. 9º, 226 y 227), el respeto por las competencias del Presidente y del Congreso de la República (arts. 189.2 y 150.16 superiores), y los tratados de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (art. 93 superior). Así mismo, reafirmó su precedente constitucional en el sentido de que carece de competencia para valorar la conveniencia nacional, lo cual no es obstáculo para que constate que el Gobierno hubiere aportado las razones y la evidencia concreta y suficiente que justifique el proceso de adhesión.

En términos generales halló que las disposiciones de la ley aprobatoria son compatibles con la Constitución de conformidad con las atribuciones conferidas al Congreso de la República (art. 150.16 superior). De otra parte, constató que el Gobierno nacional y el Congreso de la República justificaron suficientemente y debatieron la conveniencia de los instrumentos internacionales. Al comprobar la constitucionalidad general de la convención de la organización y el acuerdo sobre los términos de la adhesión, determinó que se contribuye a la materialización de la parte dogmática (valores, principios y derechos) y la orgánica (estructura del Estado y competencias) de la Constitución.

Esta Corporación señaló que la misión de la OCDE se centra en promover políticas que i) ofrecen un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes; ii) trabajen para entender qué es lo que conduce al cambio económico, político, social y ambiental; iii) midan la productividad y los flujos globales del comercio e inversión; iv) analicen y comparen datos para realizar pronósticos de tendencias; y iv) fijen estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas. Se explicó que el proceso de acceso de Colombia a la organización inició a partir de 2011, como se previó desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual una vez determinada la hoja de ruta donde se establecían los términos, condiciones y procedimientos, se sujetó a la evaluación y ajustes por 23 comités de expertos y técnicos que revisan de manera progresiva y por etapas las políticas públicas del país, para así tomar la decisión por consenso de aceptación como miembro de la OCDE.

La Corte halló que la preceptiva de la convención y del acuerdo que se traducen principalmente en compromisos y condiciones para adoptar unas políticas públicas determinadas para una buena administración, se ajustan al ordenamiento superior y al orden internacional de los derechos humanos al contener estipulaciones que promueven la integración económica, social, política y ambiental, en correspondencia con el respeto de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

Al examinar individualmente los instrumentos, precisó que tanto la convención de la OCDE como el acuerdo sobre los términos de la adhesión constituyen herramientas que buscan propiciar el mejoramiento de la economía nacional, como una opción y una expectativa válida de crecimiento económico e incorporación de la manera más adecuada a un mercado de competencia, para responder de una mejor forma a los retos que impone una economía globalizada.

4. Aclaración de voto

Reiterando su aclaración de voto a las sentencias C-252 y C-254 de 2019, el Magistrado **Linares Cantillo** destacó que el alcance del control de constitucionalidad adoptado por la Corte en esta sentencia podría resultar en una intervención excesiva en las competencias del Ejecutivo de celebrar tratados y dirigir las relaciones internacionales (art. 189.2 de la Constitución), por cuanto podría implicar un pronunciamiento sobre la conveniencia política, oportunidad práctica y utilidad de la celebración del acuerdo. En esa medida, consideró necesario reiterar que a la Corte Constitucional le corresponde adelantar un examen jurídico y objetivo sobre la constitucionalidad del tratado y la ley aprobatoria, salvo "*aquellas cláusulas convencionales que afecten el disfrute de derechos fundamentales constitucionales*" en las cuales el control de constitucionalidad se torna intenso, como fue señalado en la sentencia C-031 de 2009.

Por su parte, los Magistrados **Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo, Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto respecto de las consideraciones en que se fundamenta esta decisión.

LA CORTE DECLARÓ AJUSTADO A LA CONSTITUCIÓN, EL SISTEMA DE RECAUDO TRIBUTARIO SIMPLE, COMO MECANISMO PARA ESTIMULAR LA FORMALIZACIÓN, EVITAR LA EVASIÓN E INCENTIVAR EL MAYOR RECAUDO TRIBUTARIO, NACIONAL Y TERRITORIAL, CUYOS BENEFICIOS COMPENSAN LA ATRIBUCIÓN DE LA FACULTAD DE RECAUDO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO UNIFICADO A FAVOR DE LA NACIÓN, RESPECTO DE LOS CONTRIBUYENTES QUE SE ACOJAN A ESTE RÉGIMEN

VI. EXPEDIENTE D-13094 - SENTENCIA C-493/19 (octubre 22)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma demandada

LEY 1943 DE 2018
(diciembre 28)

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

[…]

Artículo 66. Impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) para la formalización y la generación de empleo. Sustitúyase el Libro Octavo del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

LIBRO OCTAVO

IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO

Artículo 903. Creación del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). Créese a partir del 1° de enero de 2019 el impuesto unificado que se pagará bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), con el fin de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto en el presente Libro.

El impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de declaración anual y anticipo bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta, e integra el impuesto nacional al consumo **y el impuesto de industria y comercio consolidado**, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. **El impuesto de industria y comercio consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y las sobretasas bomberil que se encuentran autorizadas a los municipios.**

Este sistema también integra los aportes del empleador a pensiones, mediante el mecanismo del crédito tributario.

Parágrafo 1°. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en uso de sus facultades, podrá registrar en el presente régimen de manera oficiosa a contribuyentes que no hayan declarado cualquiera de los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre las ventas, al consumo **y/o el impuesto de industria y comercio consolidado**. La inscripción o registro, podrá hacerse en el Registro Único Tributario (RUT) de manera masiva, a través de un edicto que se publicará en la página web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) informará a las autoridades municipales y distritales, mediante resolución, el listado de los contribuyentes que se acogieron al Régimen Simple de Tributación (Simple), así como aquellos que sean inscritos de oficio.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el intercambio de información y los programas de control y fiscalización conjuntos entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y las autoridades municipales y distritales.

Parágrafo 3°. Los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) deberán realizar los respectivos aportes al Sistema General de Pensiones de conformidad con la legislación vigente y estarán exonerados de aportes parafiscales en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 4°. El valor del aporte al Sistema General de Pensiones a cargo del empleador que sea contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación

(Simple), se podrá tomar como un descuento tributario en los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral Simple de que trata el artículo 910 de este Estatuto. El descuento no podrá exceder el valor del anticipo bimestral a cargo del contribuyente perteneciente a este régimen. La parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

El exceso originado en el descuento de que trata este parágrafo podrá tomarse en los siguientes recibos electrónicos del anticipo bimestral Simple a aquel en que se realizó el pago del aporte al Sistema General de Pensiones. Para la procedencia del descuento, el contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) debe haber efectuado el pago de los aportes al Sistema General de Pensiones antes de presentar el recibo electrónico del anticipo bimestral Simple de que trata el artículo 910 de este Estatuto.

Artículo 904. Hecho generador y base gravable del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). El hecho generador del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) es la obtención de ingresos susceptibles de producir un incremento en el patrimonio, y su base gravable está integrada por la totalidad de los ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el respectivo periodo gravable.

Para el caso del impuesto de industria y comercio consolidado, **el cual se integra al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple)**, se mantienen la autonomía de los entes territoriales para la definición de los elementos del hecho generador, base gravable, tarifa y sujetos pasivos, de conformidad con las leyes vigentes.

Parágrafo. Los ingresos constitutivos de ganancia ocasional no integran la base gravable del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). Tampoco integran la base gravable los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional.

[…]

Artículo 907. Impuestos que comprenden e integran el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). El impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) comprende e integra los siguientes impuestos:

1. Impuesto sobre la renta.

2. Impuesto nacional al consumo, cuando se desarrollen servicios de expendio de comidas y bebidas.

3. El Impuesto sobre las Ventas (IVA), únicamente cuando se desarrolle una o más actividades descritas en el numeral 1 del artículo 908 de este Estatuto.

4. Impuesto de industria y comercio consolidado, de conformidad con las tarifas determinadas por los consejos municipales y distritales, según las leyes vigentes. Las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado se entienden integradas o incorporadas a la tarifa SIMPLE consolidada, que constituye un mecanismo para la facilitación del recaudo de este impuesto.

Parágrafo transitorio. Antes del 31 de diciembre de 2019, los concejos municipales y distritales deberán proferir acuerdos con el propósito de establecer las tarifas únicas del impuesto de industria y comercio consolidado, aplicables bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).

Los acuerdos que profieran los concejos municipales y distritales deben establecer una única tarifa consolidada para cada grupo de actividades descritas en los numerales del artículo 908 de este Estatuto, que integren el impuesto de industria y comercio, complementarios y sobretasas, de conformidad con las leyes vigentes, respetando la autonomía de los entes territoriales y dentro de los límites dispuestos en las leyes vigentes.

A partir el 1° de enero de 2020, todos los municipios y distritos recaudarán el impuesto de industria y comercio a través del sistema del Régimen Simple de Tributación (Simple) respecto de los contribuyentes que se hayan acogido al régimen Simple.

Artículo 908. Tarifa. La tarifa del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

1. Tiendas pequeñas, minimercados, micromercados y peluquería:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	2.0%
6.000	6.000	2.8%
15.000	15.000	8.1%
30.000	30.000	11.6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agroindustria, mini industria y microindustria; actividades de telecomunicaciones y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	1.8%
6.000	6.000	2.2%
15.000	15.000	3.9%
30.000	30.000	5.4%

3. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	4.9%
6.000	6.000	5.3%
15.000	15.000	7.0%
30.000	30.000	8.5%

4. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	3.4%
6.000	6.000	3.8%
15.000	15.000	5.5%
30.000	30.000	7.0%

Parágrafo 1°. Cuando se presten servicios de expendio de comidas y bebidas, se adicionará la tarifa del ocho por ciento (8%) por concepto del impuesto de consumo a la tarifa Simple consolidada.

Parágrafo 2°. En el caso del impuesto de industria y comercio consolidado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desempeñará exclusivamente la función de recaudador y tendrá la obligación de transferir bimestralmente el impuesto recaudado a las autoridades municipales y distritales competentes, una vez se realice el recaudo.

Parágrafo 3°. Las autoridades municipales y distritales competentes deben informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a más tardar el 31 de enero de cada año, todas las tarifas aplicables para esa vigencia a título del impuesto de industria y comercio consolidado dentro de su jurisdicción. En caso que se modifiquen las tarifas, las autoridades municipales y distritales competentes deben actualizar la información respecto a las mismas dentro del mes siguiente a su modificación.

El contribuyente debe informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en el formulario que esta prescriba, el municipio o los municipios a los que corresponde el ingreso declarado, la actividad gravada, y el porcentaje del ingreso total que le corresponde a cada autoridad territorial. Esta información será compartida con todos los municipios para que puedan adelantar su gestión de fiscalización cuando lo consideren conveniente.

Parágrafo 4°. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen Simple, **el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.**

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así:

1. Tiendas pequeñas, minimercados, micromercados y peluquerías:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	2.0%
6.000	6.000	2.8%
15.000	15.000	8.1%
30.000	30.000	11.6%

2. Actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agroindustria, mini industria y microindustria; actividades de telecomunicaciones y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	1.8%
6.000	6.000	2.2%
15.000	15.000	3.9%
30.000	30.000	5.4%

3. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	4.9%
6.000	6.000	5.3%
15.000	15.000	7.0%
30.000	30.000	8.5%

4. Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte:

Ingresos brutos anuales		Tarifa SIMPL consolidada
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	0	3.4%
6.000	6.000	3.8%
15.000	15.000	5.5%
30.000	30.000	7.0%

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral Simple se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa Simple consolidada. **De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa Simple.**

Parágrafo 5°. Cuando un mismo contribuyente del Régimen Simple de Tributación (Simple) realice dos o más actividades empresariales, este estará sometido a la tarifa simple consolidada más alta, incluyendo la tarifa del impuesto al consumo**. El formulario que prescriba la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debe permitir que los contribuyentes reporten los municipios donde son desarrolladas sus actividades y los ingresos atribuidos a cada uno de ellos. Lo anterior con el propósito que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda transferir los recursos recaudados por concepto de impuesto de industria y comercio consolidado al municipio o distrito que corresponda.**

Parágrafo 6°. En el año gravable en el que el contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) realice ganancias ocasionales o ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, dichos ingresos no se considerarán para efectos de los límites de ingresos establecidos en este régimen. El impuesto de ganancia ocasional se determina de forma independiente, con base en las reglas generales, y se paga con la presentación de la declaración anual consolidada.

Artículo 909. Inscripción al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). Los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) deberán inscribirse en el Registro Único Tributario (RUT) como contribuyentes del SIMPLE hasta el 31 del mes de enero del año gravable para el que ejerce la opción. Para los contribuyentes que se inscriban por primera vez en el Registro Único Tributario (RUT), deberán indicar en el formulario de inscripción su intención de acogerse a este régimen. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), consolidará mediante Resolución el listado de contribuyentes que se acogieron al Régimen Simple de Tributación (Simple).

Quienes se inscriban como contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) no estarán sometidos al régimen ordinario del impuesto sobre la

renta por el respectivo año gravable. Una vez ejercida la opción, la misma debe mantenerse para ese año gravable, sin perjuicio de que para el año gravable siguiente se pueda optar nuevamente por el régimen ordinario, antes del último día hábil del mes de enero del año gravable para el que se ejerce la opción.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá establecer mecanismos simplificados de renovación de la inscripción del Registro Único Tributario (RUT).

Parágrafo. Quienes inicien actividades en el año gravable, podrán inscribirse en el Régimen Simple en el momento del registro inicial en el Registro Único Tributario (RUT).

Parágrafo transitorio 1°. Únicamente por el año 2019, quienes cumplan los requisitos para optar por este régimen podrán hacerlo hasta el 31 de julio de dicho año. Para subsanar el pago del anticipo bimestral correspondiente a los bimestres anteriores a su inscripción, deberán incluir los ingresos en el primer recibo electrónico Simple de pago del anticipo bimestral, sin que se causen sanciones o intereses.

Si en los bimestres previos a la inscripción en el régimen simple de tributación, el contribuyente pagó el impuesto al consumo **y/o el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros**, o estuvo sujeto a retenciones o auto retenciones en la fuente, por su actividad empresarial, dichas sumas podrán descontarse del valor a pagar por concepto de anticipo de los recibos electrónicos del Simple que sean presentados en los bimestres siguientes.

Parágrafo transitorio 2°. Hasta el 31 de diciembre de 2019, las autoridades municipales y distritales tienen plazo para integrar el impuesto de industria y comercio al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).

En consecuencia, únicamente por el año gravable 2019, los contribuyentes que realicen actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, en municipios que no hayan integrado este impuesto en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), podrán descontar el impuesto mencionado en primer lugar en los recibos electrónicos bimestrales del Simple.

Artículo 910. Declaración y pago del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) deberán presentar una declaración anual consolidada dentro de los plazos que fije el Gobierno nacional y en el formulario simplificado señalado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) mediante resolución. Lo anterior sin perjuicio del pago del anticipo bimestral a través del recibo electrónico Simple, el cual se debe presentar de forma obligatoria, con independencia de que haya saldo a pagar de anticipo, de conformidad con los plazos que establezca el Gobierno nacional, en los términos del artículo 908 de este Estatuto. Dicho anticipo se descontará del valor a pagar en la declaración consolidada anual.

La declaración anual consolidada del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) deberá transmitirse y presentarse con pago mediante los sistemas electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), dentro de los plazos que fije el Gobierno nacional y deberá incluir los ingresos del año gravable reportados mediante los recibos electrónicos del Simple. En caso de que los valores pagados bimestralmente sean superiores al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), se reconocerá un saldo a favor compensable de forma automática con los recibos electrónicos Simple de los meses siguientes o con las declaraciones consolidadas anuales siguientes.

El contribuyente deberá informar en la declaración del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) la territorialidad de los ingresos obtenidos con el fin de distribuir lo recaudado por concepto del impuesto de industria y comercio consolidado en el municipio o los municipios en donde se efectuó el hecho generador y los anticipos realizados a cada una de esas entidades territoriales.

Parágrafo. El pago del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) podrá realizarse a través de las redes electrónicas de pago y entidades financieras, incluidas sus redes de corresponsales, que para el efecto determine el Gobierno nacional. Estas entidades o redes deberán transferir el componente de impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto nacional al consumo **y el del impuesto de industria y comercio consolidado**, conforme con los porcentajes establecidos en la tabla respectiva **y conforme con la información respecto de los municipios en los que se desarrollan las actividades económicas que se incluirán en la declaración del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).**

Artículo 911. Retenciones y autorretenciones en la fuente en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) no estarán sujetos a retención en la fuente y tampoco estarán obligados a practicar retenciones y autorretenciones en la fuente, con excepción de las correspondientes a pagos laborales. En los pagos por compras de bienes o servicios realizados por los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), el tercero receptor del pago, contribuyente del régimen ordinario y agente retenedor del impuesto sobre la renta, deberá actuar como agente autorretenedor del impuesto. Lo anterior sin perjuicio de la retención en la fuente a título del Impuesto sobre las Ventas (IVA), regulado en el numeral 9 del artículo 437-2 del Estatuto Tributario.

Artículo 912. Crédito o descuento del impuesto por ingresos de tarjetas de crédito, débito y otros mecanismos de pagos electrónicos. Los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario para los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), por concepto de ventas de bienes o servicios realizadas a través de los sistemas de tarjetas de crédito y/o débito y otros mecanismos de pagos electrónicos, generarán un crédito o descuento del impuesto a pagar equivalente al 0.5% de los ingresos recibidos por este medio, conforme a certificación emitida por la entidad financiera adquirente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación (Simple) **y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado, no podrá ser cubierta con dicho descuento.**

Artículo 913. Exclusión del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) por razones de control. Cuando el contribuyente incumpla las condiciones y requisitos previstos para pertenecer al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) o cuando se verifique abuso en materia tributaria, y el incumplimiento no sea subsanable, perderá automáticamente su calificación como contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) y deberá declararse como contribuyente del régimen ordinario, situación que debe actualizarse en el Registro Único Tributario (RUT) y debe transmitirse a las correspondientes autoridades municipales y distritales.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrá las facultades para notificar una liquidación oficial simplificada del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), a través de estimaciones objetivas realizadas por la Administración Tributaria y conforme con la información obtenida de terceros y del mecanismo de la factura electrónica. En el caso de contribuyentes omisos de la obligación tributaria, su inscripción en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) se verificará de forma oficiosa y automática por parte de la Administración Tributaria.

El contribuyente podrá desestimar y controvertir la liquidación oficial simplificada, a través de la presentación de la declaración del impuesto sobre la renta bajo el sistema

ordinario o cedular según el caso, dentro de los tres meses siguientes a su notificación, de lo contrario quedará en firme la liquidación oficial simplificada y prestará mérito ejecutivo.

Artículo 914. Exclusión del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) por incumplimiento. Cuando el contribuyente incumpla los pagos correspondientes al total del periodo del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), será excluido del Régimen y no podrá optar por este en el año gravable siguiente al del año gravable de la omisión o retardo en el pago. Se entenderá incumplido cuando el retardo en la declaración o en el pago del recibo Simple sea mayor a un (1) mes calendario.

Artículo 915. Régimen de IVA y de impuesto al consumo. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) son responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA) o del impuesto nacional al consumo.

En el caso de los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) que sean responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA), presentarán una declaración anual consolidada del Impuesto sobre las Ventas (IVA), sin perjuicio de la obligación de transferir el IVA mensual a pagar mediante el mecanismo del recibo electrónico Simple. En el caso de los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) que desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas, el impuesto al consumo se declara y paga mediante el Simple.

Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) están obligados a expedir facturas electrónicas y a solicitar las facturas o documento equivalente a sus proveedores de bienes y servicios, según las normas generales consagradas en el marco tributario.

Parágrafo. Cuando un contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) sea responsable del Impuesto sobre las Ventas (IVA), en virtud del desarrollo de una o más actividades descritas en el numeral 1 del artículo 908 de este Estatuto, no tienen derecho a solicitar impuestos descontables.

Parágrafo transitorio. Los contribuyentes que opten por el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), tendrán plazo para adoptar el sistema de factura electrónica hasta el 31 de agosto de 2019.

Artículo 916. Régimen de procedimiento, sancionatorio y de firmeza de las declaraciones del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple). El régimen de procedimiento, sancionatorio y de firmeza de las declaraciones del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) es el previsto en el Estatuto Tributario.

Parágrafo. Los ingresos obtenidos por concepto de sanciones e intereses se distribuirán entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las autoridades municipales y distritales competentes, en proporción a la participación de los impuestos nacionales y territoriales en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 66 de la Ley 1943 de 2018, *"por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones"*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Sala Plena determinar si el artículo 66 de la Ley 1943 de 2018 desconocía los artículos 1, 2, 4, 287, 294, 313.4, 339, 346, 347, 359 y 362 de la Constitución, por los presuntos cargos de: *(i)* vulneración del principio de autonomía territorial; *(ii)* vulneración de la prohibición de trasladar impuestos territoriales a la Nación y desconocimiento de los derechos de los concejos municipales; *(iii)* desconocimiento del tratamiento legal preferencial en relación con los tributos territoriales; y, por último, *(iv)* vulneración de la destinación específica de rentas nacionales.

Luego de precisar que la disposición demandada producía efectos jurídicos, a partir de la caracterización del Impuesto Unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), la Corte consideró que los tres últimos cargos citados no eran aptos, al no satisfacer las exigencias fijadas por la jurisprudencia constitucional. En particular, consideró que las razones presentadas por el demandante carecían de certeza, especificidad y suficiencia. *Contrario sensu*, consideró que el cargo por *"vulneración del principio de autonomía territorial"* era apto.

Dada la aptitud de este único cargo, el problema jurídico propuesto por la Sala fue si el artículo 66 de la Ley 1943 de 2019, por medio del cual se creó el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) para la formalización y la generación de empleo, era compatible o no con el principio constitucional de autonomía territorial.

A partir de las siguientes premisas, la Sala concluyó que la disposición demandada era compatible con el citado principio:

(i) Primera, consideró que las finalidades perseguidas por el Legislador al estatuir el régimen Simple de tributación eran legítimas y, por tanto, compatibles con la Constitución, en la medida en que se trataba de una norma de política fiscal que buscaba, entre otros objetivos, incentivar la formalización y evitar la evasión tributaria.

(ii) Segunda, consideró que este régimen de tributación era adecuado e idóneo para alcanzar las finalidades trazadas por el Gobierno Nacional, pues el mecanismo de unificación de

impuestos genera estímulos para que los contribuyentes se formalicen y, en esa medida, se atenúe la evasión tributaria y se incentive un mayor recaudo tributario, tanto a nivel nacional como territorial.

(iii) Tercera, precisó que el régimen Simple de tributación no incidía de forma desproporcionada en la autonomía de las entidades territoriales, pues la restricción de la facultad de recaudo del impuesto de industria y comercio consolidado implicaba una limitación leve a uno de los componentes de la potestad de administración tributaria territorial, que se compensaba con la máxima realización de los fines del mecanismo de unificación tributaria. Esta premisa la fundamentó, en particular, en las siguientes razones:

(a) Las autoridades territoriales pueden acoger, establecer y, por tanto, disponer del impuesto de industria y comercio consolidado. En tal medida, entre otras, pueden fijar –dentro de los rangos establecidos– las tarifas del impuesto, determinar los elementos de la obligación tributaria, del régimen sancionatorio, de exenciones, de exclusiones, de no sujeciones, de descuentos, de registro de contribuyentes y de administración del tributo dentro de su territorio. Por tanto, el traslado de la función de recaudo a la Nación no implica la transferencia de las facultades derivadas de la autonomía fiscal territorial, en particular, de regular las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado, como tampoco elimina las exenciones, exclusiones y no sujeciones que hubiesen regulado las autoridades territoriales.

(b) Los ingresos de las entidades territoriales se protegen, pues se garantiza la transferencia bimestral de los recursos recaudados por la Nación.

(c) El recaudo que realiza la Nación del impuesto de industria y comercio consolidado de los entes territoriales no muta el carácter de estos dineros; pues estos continúan siendo recursos territoriales; en efecto, a pesar de que tal labor le corresponda a aquella, los ingresos no integran el presupuesto general de la Nación.

(d) Dado que el régimen Simple de tributación es opcional para los contribuyentes, las entidades territoriales mantienen la función de recaudar el tributo de aquellos que no se acojan. Además, respecto de todos ellos mantienen su facultad de fiscalización.

En suma, los beneficios de estimular la formalización, evitar la evasión e incentivar el mayor recaudo tributario, nacional y territorial, compensan la atribución de la facultad de recaudo del impuesto de industria y comercio unificado a favor de la Nación, respecto de los contribuyentes que se acojan a este régimen.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las Magistradas **Gloria Stella Ortiz Delgado** y **Cristina Pardo Schlesinger** y los Magistrados **José Fernando Reyes Cuartas** y **Alberto Rojas Ríos** presentaron salvamento de voto frente a la anterior providencia, por cuanto consideraron que la misma contraría de forma evidente la larga, reiterada y pacífica jurisprudencia de esta Corporación en materia de respeto por la autonomía fiscal de las entidades territoriales sobre los elementos esenciales de sus tributos.

La demanda en cuestión señaló como premisa mayor, un modelo de organización estatal con descentralización y autonomía territorial, que a lo largo del texto constitucional establece que el legislador no puede disponer de los impuestos de las entidades territoriales. Los demandantes encontraron que las expresiones demandadas, al ordenar que el recaudo y fiscalización del ICA consolidado se realice por autoridades del nivel nacional, y que la tarifa del mismo se integre en la del impuesto unificado bajo el régimen Simple, desconocen la autonomía de las entidades territoriales y el principio de descentralización, por integrar un impuesto del orden territorial en uno del orden nacional.

Observaron que el artículo 287 de la Carta Política dispone un contenido básico e indisponible por parte del legislador y a favor de las entidades territoriales. En relación con el manejo fiscal, consagra de forma expresa que éstas tendrán derecho a "*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*". Al respecto, esta Corte en su jurisprudencia ha señalado que, en el caso de fuentes endógenas, la facultad de intervención del legislativo es más limitada o restringida por parte del legislador y, por tanto, la restricción debe ser proporcionada al fin constitucional que busca alcanzar, y sólo puede hacerlo siempre que así lo exija el interés general y la preservación del equilibrio

macroeconómico de la Nación. Así mismo, ha sostenido que le está proscrito establecer reglas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses.

Del examen de la norma demandada, era posible evidenciar que, en efecto, el artículo 66 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, *"por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones"*, al establecer el Régimen Simple de Tributación de forma obligatoria para los municipios y distritos, transfiere el recaudo y la administración del Impuesto de Industria y Comercio, y complementarios, un impuesto endógeno de naturaleza territorial, a la Nación.

Pero resulta aún más grave que el artículo demandado dispone que la tarifa del ICA quedará integrada en la tarifa consolidada del SIMPLE, establecida por la misma ley. Esto significa que, aunque formalmente los concejos mantengan su competencia para fijar las tarifas, en realidad el SIMPLE absorbe dicha competencia. Consideraron importante recordar que la fijación de la tarifa de los impuestos territoriales es una **herramienta de política fiscal** a través de la cual los concejos incentivan o desincentivan las actividades económicas en sus municipios según el modelo de desarrollo que prevean. Sin embargo, como efecto de la integración de la tarifa del ICA en la del SIMPLE, en realidad el sujeto pasivo del tributo debe pagar siempre la tarifa establecida para el SIMPLE, sin importar cuál haya sido la tarifa que cada concejo municipal o distrital haya dispuesto para el ICA. Esto implica que los concejos pierden cualquier capacidad de impactar la economía de sus territorios a través de las tarifas que fijen para ese impuesto, porque su efecto en las tarifas que pagan los sujetos pasivos desaparece completamente.

La norma también dispone que quien recauda el tributo es el Ministerio de Hacienda y solo retorna los dineros cada dos meses a los municipios, tiempo en el que aquellos no pueden disponer de estos recursos. Además, es la DIAN y no las Secretarías de Hacienda quienes se encargan de vigilar el cumplimiento del tributo y sancionar su incumplimiento. El papel de los municipios es el de brindar la información y recibir el dinero cada dos meses, pero en realidad pierden la administración del impuesto y la capacidad de utilizarlo como una herramienta de política fiscal.

Si bien es cierto que la finalidad perseguida por el Régimen Simple establecido en la norma demandada resulta legítimo e importante, también lo es que la medida restringe gravemente un principio constitucional de la mayor relevancia como lo es la autonomía de las entidades territoriales y el modelo mismo de descentralización administrativa. Por tal razón, la decisión que consideramos correcta debía ser la ponderación de los principios en disputa a fin de encontrar una solución que resultara menos lesiva para la autonomía territorial y al mismo tiempo permitiera lograr los fines legítimos perseguidos por el Simple.

Por estas razones, las Magistradas Ortiz y Pardo y los Magistrados Reyes y Rojas manifestaron su discrepancia con la decisión mayoritaria de la Sala Plena de la Corporación que consideró que la norma, tal como está redactada y pese a la evidente confrontación con los principios constitucionales que guían la descentralización administrativa, debía ser declarada exequible.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** destacó que, como lo ha reconocido la jurisprudencia, los elementos esenciales de la garantía de la autonomía territorial están determinados de manera expresa en el artículo 287 del texto constitucional y que, dentro de ellos, el derecho a "[a]*dministrar los recursos* […] *necesarios para el cumplimiento de sus funciones*" debe entenderse como el referido al uso, destinación y disposición de los dineros de su propiedad[12], no así a la definición de elementos formales de la actividad tributaria. En efecto, la propia norma constitucional indica que dicha prerrogativa de administración está referida a los recursos y no a los tributos que eventualmente los generen, de manera que el establecimiento de un esquema centralizado de recaudo de un gravamen territorial no genera per se un impacto significativo en la autonomía de los municipios y distritos titulares del impuesto de industria y comercio consolidado.

El Magistrado **Linares Cantillo** señaló también que, de acuerdo con la jurisprudencia recientemente reiterada en la sentencia C-030 de 2018, una de las razones que permiten la intervención del legislador en asuntos relacionados con la recaudación de las rentas

[12] Constitución Política, Art. 362.

municipales y distritales, deriva de "*la comprobada trascendencia del ámbito local o regional*"[13] de la medida relacionada. En este caso, la delimitación adecuada del elemento de territorialidad del impuesto de industria y comercio, implica que la norma declarada exequible superaría incluso un juicio estricto de proporcionalidad. La armonización o unificación de tributos endógenos de las entidades territoriales, que se causen en varias jurisdicciones, justifica una intervención del legislador.

Finalmente, el Magistrado **Linares Cantillo** consideró importante resaltar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al desempeñar la función de recaudador del SIMPLE, que comprende tributos de las entidades territoriales, tiene la obligación de tratar esos dineros con "*las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares*"[14]. En consecuencia, una vez surja la obligación de transferir los recursos a los municipios y distritos por parte del Ministerio, nace en cabeza de este último una obligación de pagar, exigible en los términos fijados en las normas aplicables.

Por su parte, los Magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Diana Fajardo Rivera** se reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto.

EL PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE MARRAKECH POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO RESPETA LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA NACIONAL Y LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS, EL MANDATO DE PROMOVER LA INTERNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA CON LAS DEMÁS NACIONES Y LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL QUE REGULAN LA ENTRADA EN VIGOR, EL DEPÓSITO Y EL REGISTRO DE LOS TRATADOS

VII. EXPEDIENTE LAT-448 - SENTENCIA C-494/19 (octubre 22)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de control

El *"Protocolo de enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio",* adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014, y la Ley 1879 de 9 de enero de 2018, por medio de la cual se aprueba dicho protocolo.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** el *"Protocolo de enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio",* adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 27 de noviembre de 2014, y la Ley 1879 de 2018 por medio de la cual se aprobó dicho tratado internacional.

3. Síntesis de la providencia

Dada la naturaleza de este asunto, la Corte se formuló dos problemas jurídicos: *(i)* ¿el protocolo y su ley aprobatoria satisfacen los requisitos formales previstos por la Constitución Política y por la Ley 5 de 1992? y *(ii)* ¿el protocolo y su ley aprobatoria son compatibles con la Constitución Política?

En relación con el primer problema jurídico, la Corte concluyó que el tratado internacional y su ley aprobatoria cumplieron con los requisitos formales en sus fases: *(i) previa gubernamental, (ii) trámite ante el Congreso de la República* y *(iii) sanción presidencial y envío de las normativas a la Corte Constitucional.* Los requisitos de cada fase se acreditaron de la siguiente manera: *(i) en la previa gubernamental,* la Corte constató que *(a)* la representación del Estado colombiano en la negociación y adopción del tratado internacional fue válida; *(b)* el tratado internacional y la ley aprobatoria no debían someterse a consulta previa y *(c)* la aprobación presidencial y el sometimiento del tratado internacional a consideración del Congreso de la República se llevó a cabo conforme al artículo 189.2 de la

[13] Sentencia C-030/2018.
[14] Constitución Política, Art. 362.

Constitución Política; *(ii) en el trámite ante el Congreso de la República,* la Corte constató que *(a)* el proyecto de ley fue presentado por el Gobierno Nacional ante el Senado de la República, *(b)* fue publicado antes de darle trámite en la respectiva comisión, *(c)* inició su trámite legislativo en la comisión constitucional competente, *(d)* en cada una de las cámaras se observaron las exigencias constitucionales y legales para su trámite, debate y aprobación, incluido el lapso entre debates previsto en el artículo 160 de la Constitución Política, y *(e)* no fue considerado en más de dos legislaturas; finalmente, *(iii) en la sanción presidencial y el envío de las normativas a la Corte Constitucional,* la Corte constató que *(a)* el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del tratado internacional el día 9 de enero de 2018 y *(b)* la remitió a la Corte el día 12 de enero del mismo año. En suma, el tratado internacional *sub examine* y su ley aprobatoria satisficieron los requisitos formales previstos por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992.

En relación con el segundo problema jurídico, la Corte estudió los siguientes asuntos: *(i)* la naturaleza, el alcance y los efectos del control de constitucionalidad material de los tratados internacionales en materia comercial; *(ii)* la compatibilidad general del tratado con la Constitución Política y *(iii)* la constitucionalidad de cada uno de los artículos que integran *(a)* la Ley 1879 de 2018, *(b)* el protocolo en cuestión y *(c)* el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) anexado a dicho tratado internacional.

Compatibilidad general del tratado sub examine con la Constitución Política. Al respecto, la Corte concluyó que las finalidades del protocolo *sub examine* son compatibles con la Constitución Política, en tanto contribuyen a materializar los principios constitucionales de *(i)* la internacionalización de las relaciones económicas (arts. 226 y 227 de la CP) y *(ii)* el desarrollo, el bienestar y la prosperidad económica y social (arts. 1, 2 y 334 de la CP).

Constitucionalidad de los artículos que integran a Ley 1879 de 2018. En este punto, la Corte concluyó que *(i)* el artículo primero desarrolla la competencia del Congreso prevista en el artículo 150.16 de la Constitución Política y *(ii)* los artículos segundo y tercero, referidos al perfeccionamiento del vínculo internacional y a la vigencia de la ley, respectivamente, se ajustan a la jurisprudencia constitucional sobre el momento en el cual entran a regir las normas.

Constitucionalidad del protocolo sub examine. Sobre el particular, la Corte concluyó que este instrumento internacional se ajusta a *(i)* los principios de soberanía nacional y libre autodeterminación de los pueblos, previstos por el artículo 9 de la Constitución Política; *(ii)* el mandato de promover la internacionalización e integración económica, social y política con las demás naciones, previsto por los artículos 226 y 227 superiores, *(iii)* las normas de derecho internacional que regulan la entrada en vigor, el depósito y el registro de los tratados y *(iv)* la libertad de configuración normativa del legislador en asuntos internacionales, en particular, su facultad de aprobar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional, prevista por el artículo 150.16 superior.

Constitucionalidad del AFC anexado a dicho tratado internacional. Al respecto, la Corte consideró que *(i)* el preámbulo del AFC es compatible con los mandatos superiores que promueven la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (arts. 226 y 227 de la CP), así como con el desarrollo, el bienestar y la prosperidad económica y social a los que se refieren los artículos 1, 2 y 334 *ibídem*. Así mismo, constató que *(ii)* los 24 artículos del AFC se ajustan a la totalidad de las disposiciones de la Constitución Política y de los instrumentos normativos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto; particularmente, estas normas armonizan, entre otros preceptos superiores, con la soberanía nacional en la que se fundamentan las relaciones exteriores del Estado (artículo 9 de la CP); el derecho a la igualdad (art. 13 de la CP); el respeto de las garantías constitucionales en la circulación de datos (artículo 15 de la CP); el derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades (artículo 23 de la CP); el derecho al debido proceso (artículo 29 de la CP); el derecho de acceso a documentos públicos (art. 74 de la CP); la buena fe en las actuaciones de las autoridades públicas (art. 83 de la CP); la libertad de configuración normativa del legislador

(art. 150 de la CP); los principios en los que se fundamenta la función administrativa (art. 209 de la CP); la promoción de la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226 de la CP) y la promoción de la integración económica con las demás naciones (art. 227 de la CP). Finalmente, *(iii)* consideró que el Anexo 1 del AFC es compatible con la Constitución Política, pues busca facilitar la aplicación de las disposiciones relacionadas con la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad en materia de facilitación del comercio en los países en desarrollo y menos adelantados miembros de la OMC.

4. Aclaración de voto

El magistrado Carlos Bernal Pulido aclaró su voto en los siguientes términos:

La Corte Constitucional debió continuar la línea jurisprudencial establecida en la Sentencia C-252 de 2019, para ejercer el control material e integral del protocolo *sub examine* mediante un test de razonabilidad e idoneidad. Este suponía valorar si, de acuerdo con los conocimientos existentes en el momento en que se aprobó el proyecto de ley contentivo del protocolo *sub examine*, era posible avizorar la ineptitud de su adopción para contribuir a la obtención de los fines que pretendía, y, además, si las medidas particulares que contemplaba guardaban una relación de causalidad *plausible* con la realización de sus fines. Este umbral de idoneidad tenía como propósito evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del Legislador, es decir, decisiones que no tuviesen un mínimo de racionalidad y, por tanto, desconocieran la Constitución.

La continuación de dicha jurisprudencia suponía dos consecuencias relevantes en el proceso de adopción y revisión de constitucionalidad de los futuros tratados internacionales de naturaleza comercial:

(i) Que el Legislador debiera contar con información suficiente respecto de los impactos que su suscripción pudiera traer para el país, pues solo de esa manera sería posible valorar si las medidas contenidas en el protocolo serían plausiblemente aptas para lograr sus fines. A partir de este estándar, por tanto, al momento de valorar la constitucionalidad de este tipo de instrumentos, la Corte respetaría el margen amplio de apreciación del Gobierno y el Legislativo acerca de la conveniencia de celebrar este tipo de acuerdos y aquellos posibles problemas de orden práctico acerca de la oportunidad o efectividad de su adopción.

(ii) Que la Corte ejerciera una labor de revisión de constitucionalidad más adecuada y racional, pues la falta de idoneidad solo podría tener como causa *(a)* el hecho de que no fuese posible apreciar que el Gobierno, durante el trámite de negociación y adopción del protocolo, hubiere tenido en cuenta los impactos y hubiere valorado la conveniencia de su celebración o *(b)* que no existiere un mínimo de evidencia empírica, con un alto grado de certeza, que demostrara que la suscripción del tratado no era plausible para alcanzar los fines que perseguía.

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Diana Fajardo Rivera** se reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto relativas a los fundamentos de esta decisión.

EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO DISCIPLINADO* QUE CONDUCE A QUE TODA DUDA RAZONABLE DEBE RESOLVERSE A FAVOR DEL SUJETO DISCIPLINADO, NO SURGE DE QUE NO HAYA MODO DE ELIMINAR LA RESPONSABILIDAD, PUES ESTO CONTRARIABA LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

VIII. EXPEDIENTE D-13121 - SENTENCIA C-495/19 (octubre 22)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada

LEY 1952 DE 2019
(enero 28)

Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario

ARTÍCULO 14. Presunción de inocencia. El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminar **la responsabilidad***.*

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad"*, prevista en el artículo 14 de la Ley 1952 de 2019, "*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".*

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte decidir una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra expresiones contenidas en el artículo 14 de la Ley 1952 de 2019. Considerando que la expresión demandada "*la responsabilidad*" carece por sí sola de contenido normativo, este tribunal decidió, de manera preliminar, ampliar el objeto del proceso a la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad"*, con el fin de juzgar una proposición jurídica completa. A partir de la acusación formulada por el accionante, la Corte Constitucional resolvió el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 14 de la Ley 1952 de 2019, vulnera la presunción de inocencia prevista en el artículo 29 de la Constitución, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al disponer que durante la actuación disciplinaria, toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable, "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad*"?

Luego de precisar el alcance del derecho fundamental a la presunción de inocencia, la regla que implica resolver las dudas razonables en favor del investigado y de recordar que se trata de garantías aplicables a los procesos penales y a los procedimientos administrativos sancionatorios, incluido el proceso disciplinario, concluyó este tribunal que la expresión demandada contraría la presunción de inocencia porque al ordenar que las dudas razonables se resuelvan en favor del disciplinado "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad*", en realidad no está presumiendo la inocencia, sino su opuesto, es decir, la responsabilidad. En estos términos, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad*", contenida en el artículo 14 de la Ley 1952 de 2019, "*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".*

EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CLARIDAD, CERTEZA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS EN EL PRESENTE CASO, NO LE PERMITIERON A LA CORTE PROFERIR UNA DECISIÓN DE FONDO

IX. EXPEDIENTE D-13126 - SENTENCIA C-496/19 (octubre 22)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Normas demandadas

LEY 1949 DE 2019
(enero 8)

Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 2o. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 131. Tipos de sanciones administrativas. En ejercicio de la función de control sancionatorio y en desarrollo del procedimiento que para el efecto se haya previsto, la Superintendencia Nacional de Salud podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.

2. Multas entre doscientos (200) y hasta ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para personas jurídicas, y entre (50) y hasta (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personas naturales.

3. Multas sucesivas, para las personas jurídicas de hasta tres mil (3.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y para el caso de las personas naturales de hasta trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, **cuando en un acto administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud se imponga una obligación no dineraria y no se cumpla en el término concedido**.

4. Revocatoria total o parcial de la autorización de funcionamiento, suspensión del certificado de autorización y/o el cierre temporal o definitivo de uno o varios servicios, en los eventos en que resulte procedente.

5. **Remoción de representantes legales y/o revisores fiscales en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Seguridad Social en Salud.**

PARÁGRAFO 1o. El monto de las multas se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, y el pago de aquellas que se impongan a título personal debe hacerse con recursos diferentes a los de la entidad. En el caso de que las sanciones se impongan a personas jurídicas, deberán ser asumidas con su patrimonio y en ningún caso para su pago se podrá acudir a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la autorización de funcionamiento y la remoción de los representantes legales y/o revisores fiscales cuando a ello hubiere lugar.

Cuando en el proceso administrativo sancionatorio se encuentren posibles infracciones relacionadas con el mal manejo de los recursos a cargo de personas naturales que sean sujetos vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud, se iniciará proceso administrativo sancionatorio en su contra.

PARÁGRAFO 2o. Los actos administrativos expedidos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud podrán contener órdenes o instrucciones dirigidas al propio infractor y/o **a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta** con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso, con el propósito de superar la situación crítica o irregular de que dio lugar a la investigación administrativa y evitar que la conducta sancionada se repita. El incumplimiento de dichas órdenes o instrucciones dará lugar a la imposición de las multas sucesivas a las que se refiere el artículo tercero numeral 3 de la presente ley.

PARÁGRAFO 3o. Quienes hayan sido sancionados administrativamente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 de este artículo, quedarán inhabilitados hasta por un término de quince (15) años para el ejercicio de cargos que contemplen la administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta inhabilidad se aplicará siempre de forma gradual y proporcional a la gravedad de la conducta.

La Superintendencia Nacional de Salud adoptará los criterios técnicos y jurídicos necesarios para la adecuada dosificación de la inhabilidad.

PARÁGRAFO 4o. Cuando proceda la sanción determinada en el numeral 5 del presente artículo, el reemplazo o designación del nuevo representante legal y/o revisor fiscal removido, estará a cargo de la misma entidad a quien le competa realizar el nombramiento, conforme a la normatividad que regule la materia.

PARÁGRAFO 5o. Las sanciones administrativas impuestas no eximen de la responsabilidad civil, fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar.

PARÁGRAFO 6o. Para efectos de la imposición de las sanciones acá previstas, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará el proceso administrativo sancionatorio establecido en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, a excepción de las sanciones derivadas de la conducta descrita en el numeral 10 del artículo 3o de esta ley, la cual solo será excusada por evento de fuerza mayor, que deberá ser acreditada por el infractor dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ocurrencia. La Superintendencia Nacional de Salud diseñará un procedimiento y una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones por el incumplimiento en el reporte de información.

ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 130. Infracciones administrativas. La Superintendencia Nacional de Salud impondrá sanciones de acuerdo con la conducta o infracción investigada, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

1. Infringir la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.

2. No dar aplicación a los mandatos de la Ley 1751 de 2015, en lo correspondiente a la prestación de los servicios de salud.

3. Aplicar preexistencias a los afiliados por parte de la Entidad Promotora de Salud.

4. Impedir u obstaculizar la atención de urgencias.

5. Incumplir las normas de afiliación o dificultar dicho proceso.

6. Incumplir con los beneficios a los cuales tienen derecho todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, en especial, con la negociación de los medicamentos, procedimientos, tecnologías, terapias y otros que se encuentran incluidos en el Plan Obligatorio de Salud.

7. Impedir o atentar contra la selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.

8. La violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

9. Efectuar por un mismo servicio o prestación un doble cobro o pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

10. Efectuar cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos inexactos o suministrando información falsa.

11. No reportar información con calidad, cobertura, oportunidad, pertinencia, fluidez y transparencia para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud y aquella que solicite el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias.

12. Obstruir las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud por renuencia en el suministro de información, impedir o no autorizar el acceso a sus archivos e instalaciones.

13. El no reconocimiento, el reconocimiento inoportuno, el pago inoportuno o el no pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

14. Incumplir los compromisos obligatorios de pago y/o depuración de cartera producto de las mesas de saneamiento de cartera, acuerdos conciliatorios y/o cualquier otro acuerdo suscrito entre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y del Contributivo o entre estas y cualquier otra entidad de los regímenes especiales o de excepción.

15. No brindar un diagnóstico oportuno, entendido como el deber que tienen las entidades responsables de prestar servicios de salud en aras de determinar el estado de salud de sus usuarios, de manera que se impida o entorpezca el tratamiento oportuno.

16. Aplicar descuentos directos, sobre los pagos a realizar a los prestadores de servicios de salud sin previa conciliación con estos, en los eventos en que las entidades responsables de pago efectúen reintegros de recursos a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). En todo caso, se respetarán los acuerdos de voluntades suscritos entre las entidades, en relación con los pagos y sus descuentos.

17. Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

18. Incumplir los planes de mejoramiento suscritos en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

19. Incumplir con las normas que regulan el flujo de recursos y el financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

20. Incumplir los términos y condiciones del trámite de glosas a las facturas por servicios de salud, impedir la radicación de las facturas e imponer causales de glosas y devoluciones injustificadas o inexistentes.

21. Incurrir en las conductas establecidas en el artículo 133 de la Ley 1438 de 2011.

PARÁGRAFO 1o. En los casos en los que, como resultado de las investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud, se compruebe que cualquier sujeto vigilado ha cometido una o más infracciones previstas en el presente artículo, por una razón atribuible a cualquier otra entidad sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, **este iniciará y/o vinculará a dicho sujeto al proceso administrativo sancionatorio.**

PARÁGRAFO 2o. En el proceso sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud se atenderán los criterios eximentes de responsabilidad regulados por la ley respecto de cada una de las conductas señaladas en el presente artículo cuando haya lugar a ello.

PARÁGRAFO 3o. La Superintendencia Nacional de Salud no es competente para adelantar investigaciones administrativas respecto de la praxis en los servicios de salud.

ARTÍCULO 7o. Modifíquese el artículo 3o del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 3o. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

PARÁGRAFO 1o. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en cursos serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los cargos formulados contra los artículos 2o. (parcial), 3o. (parcial) y 7o. de la Ley 1949 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Después de analizar la aptitud de la demanda, la Sala Plena llegó a la conclusión que los cargos carecían de certeza, toda vez que la demandante hizo una lectura fragmentada de los artículos 2o. y 3o. de acusados, que la condujo a una interpretación que no corresponde a su contenido normativo visto en su conjunto, que busca prever reglas claras para garantizar el debido proceso en el análisis de las circunstancias que dan lugar a la imposición de sanciones. De igual manera, la accionante confundió las funciones de inspección, vigilancia y control administrativo que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud, con el régimen disciplinario que aplica al Ministerio Público. Otro tanto tiene lugar respecto de los cargos planteados en relación con el artículo 7o. que se basan en una interpretación particular del procedimiento que la ADRES debe aplicar para el reintegro de recursos, que no se deriva de su contenido normativo, el cual sí prevé los elementos que echa de menos la demandante.

A juicio de la Corte, la presente demanda no permite realizar con claridad un cotejo de los cargos formulados con la Constitución, en la medida en que plantea una serie de cuestionamientos basados en una percepción subjetiva de la demandante, pero sin que concrete en que consiste la infracción de los preceptos constitucionales.

ES CONSTITUCIONAL EL SORTEO, EN CUANTO MECANISMO PARA DECIDIR A QUIÉN SE DECLARA ELEGIDO EN UNA ELECCIÓN -EN LA QUE EL NÚMERO DE VOTOS DEPOSITADOS POR DOS O MÁS CANDIDATOS FUERE IGUAL-, PORQUE NO DESCONOCE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A ELEGIR DIRECTAMENTE A LOS SERVIDORES QUE LA CONSTITUCIÓN SEÑALA COMO DE ELECCIÓN POPULAR.

X. EXPEDIENTE D-11996 - SENTENCIA C-497/19 (octubre 22)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Demanda demandada

DECRETO 2241 de 1986

Por el cual se adopta el Código Electoral

ARTICULO 183. Si el número de votos a favor de dos (2) o más candidatos o listas fuere igual, la elección se decidirá a la suerte, para lo cual, colocadas en una urna las papeletas con los nombres de los candidatos o de quienes encabezan las listas que hubiesen obtenido igual número de votos, un ciudadano designado por la corporación escrutadora extraerá de la urna una de las papeletas. El nombre que ésta contuviere será el del candidato o lista a cuyo favor se declara la elección.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Auto 305 de 2017, en relación con el expediente radicado bajo el número D-11.996.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 183 del Decreto 2241 de 1986 "*Por el cual se adopta el Código Electoral*", por los cargos analizados en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

3.1 La Corte resolvió algunas cuestiones previas relativas a la reserva de ley estatutaria y al control de constitucionalidad de normas anteriores a la Constitución de 1991, a la aptitud sustantiva de la demanda, y a la cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-1081 de 2005.

3.2. Luego de resolver las anteriores cuestiones, la Sala formuló los siguientes problemas jurídicos que afrontó en esta oportunidad: *(i)* si el sorteo previsto en el artículo 183 del Código Electoral –como mecanismo para decidir a quien se declara elegido en una elección popular en la que el número de votos depositados por dos o más candidatos fuere igual- desconoce el derecho de los ciudadanos a elegir directamente a los servidores que la Constitución señala como de elección popular y *(ii)* si la votación popular es el único mecanismo con la Constitución para dirimir los casos en que dos o más candidatos obtienen igual número de votos en una elección popular.

3.3 Con el fin de dar respuesta a las cuestiones jurídicas formuladas, esta Corporación efectuó, en primer lugar, una referencia general al modelo democrático en la Constitución de 1991; en segundo lugar, a la función electoral como manifestación de soberanía del pueblo consagrada en la Constitución; en tercer lugar, al derecho a elegir y ser elegido; en cuarto lugar, al sistema electoral en cuanto conjunto de reglas aplicables a los procesos electorales mediante los cuales los ciudadanos eligen a sus gobernantes; en quinto lugar, a los procesos electorales a través de los cuales los ciudadanos hacen efectiva, en ejercicio de la función electoral, su participación en la conformación del poder político; en sexto lugar, al escrutinio, en cuanto etapa del proceso

electoral en la cual se hace la valoración, contabilización y cómputo de los votos depositados en las urnas y se declara la elección, acudiendo para ello, en caso de empate, al sorteo, y, finalmente, al margen de configuración del legislador en esta materia.

Antes, sin embargo, la Sala hizo una breve referencia al sorteo y a su utilización histórica para la toma de decisiones electorales y, a partir de esta primera aproximación, se averiguó si de manera general existe algún vínculo entre el sorteo y la democracia. Además, se indagó si es posible o no establecer un vínculo entre el sorteo y las elecciones.

3.4 Con fundamento en el anterior análisis, este Tribunal concluyó que el artículo 183 del Código Electoral es constitucional por las siguientes razones:

(i)Si bien el sorteo es incompatible con el sistema electoral adoptado en la Constitución de 1991, en cuanto regla para elegir a los servidores que la Constitución señala como de elección popular, su aplicación en la etapa del escrutinio, por el contrario, en cuanto regla para definir a quién se declara elegido en un cargo, en los casos en que la votación popular arroja un empate entre dos o más candidatos, no contraría la Constitución; (ii) el sorteo no es una regla que afecte ninguna de las variables del sistema electoral adoptado en la Constitución. En contrario, se trata de una regla administrativa -aplicable en la etapa del escrutinio-, para efectos de resolver los casos de empate entre candidatos a cargos o corporaciones de elección popular; (iii) el sorteo no altera ni afecta las reglas de la elección popular sino que, por el contrario, garantiza su realización en los casos en que los electores apoyan por igual a dos o más candidatos ; (iv) el sorteo garantiza la igualdad tanto para los electores como para los candidatos; (v) es al legislador, dada su amplia libertad de configuración en materia de escrutinio, al que corresponde determinar el mecanismo de desempate en la etapa del escrutinio, con respeto de los valores, principios y derechos que informan nuestro modelo democrático; (vi) no es posible aplicar una regla de segunda vuelta que solo está prevista constitucionalmente para la elección de Presidente y Alcalde Mayor de Bogotá, de conformidad con los artículos 190 y 323 de la Constitución, en los que se aplica una fórmula de mayoría calificada en la primera vuelta. Para casos de empate la ley prevé el sorteo. Adicionalmente, la nueva elección no garantiza que no se vuelva a repetir el empate; y (vii) en el caso de listas para la elección de las Corporaciones Públicas, resulta aplicable el precedente fijado en la Sentencia C-1081 de 2005, mediante la cual declaró exequible el artículo 18 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Electoral, en cuyo inciso segundo se remitía al artículo 183 del Código Electoral en los casos de empate en la aplicación de la cifra repartidora y solo respecto de la última curul; en tales casos, la curul se adjudicará, luego de aplicar la cifra repartidora, al candidato o lista que tenga la mayor cifra decimal.

(viii) Con fundamento en lo anterior, a los problemas jurídicos planteados en esta providencia, la Corte concluyó (a) que el sorteo, previsto en el artículo 183 del Código Electoral como mecanismo para decidir a quién se declara elegido en una elección popular en la que el número de votos depositados por dos o más candidatos fuere igual, no desconoce el derecho de los ciudadanos a elegir directamente a los servidores que la Constitución señala como de elección popular; y (b) que la votación popular no es el único mecanismo compatible con la Constitución para dirimir los casos en que dos o más candidatos obtienen igual número de votos en una elección popular, cuya regulación, en todo caso, corresponde al legislador.

4. Salvamento y aclaración de voto

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** presentó salvamento de voto en relación con la providencia anterior. Consideró que los cargos presentados por el accionante no eran aptos, pues carecían del requisito de argumentación exigido por el artículo 2.3. del Decreto 2067 de 19921, así como de los requisitos de *(i)* claridad, *(ii)* certeza, *(iii)* especificidad*, (iv)* pertinencia y *(v)* suficiencia y, por lo tanto, el fallo debió ser inhibitorio frente a la disposición demandada.

(i) *Los cargos por violación del preámbulo y del artículo 303 y 314 de la Constitución Política carecen del requisito de argumentación exigido por el artículo 2.3. del Decreto 2067 de 1991.* El demandante señala que el artículo 183 del Código Electoral viola las normas constitucionales señaladas. Sin embargo, al momento de exponer las razones de la vulneración, no aporta

argumentos en relación con la presunta inconformidad de la norma legal con los mismos. En el caso del preámbulo, el demandante guarda silencio, y respecto a los artículos 303 y 314 de la Constitución, se limita a enunciar la aparente contradicción. Por esta razón, no cumple con la carga que le corresponde al demandante de exponer *"las razones por las cuales dichos textos se estiman violados"*.

(ii) *Los cargos carecen de claridad y de certeza.* Frente al primer requisito, los argumentos desplegados por el demandante para sustentar la vulneración de los artículos 2, 4, 29 y 258 se presentan de forma desordenada y confusa, lo que no permite establecer un hilo conductor claro en el planteamiento de las razones por las cuales estima que la norma es inconstitucional. Respecto al segundo requisito, de acuerdo el demandante, la norma *sub judice* desconoce el artículo 260 de la Constitución por cuanto la posibilidad de un sorteo en caso de empate *(i) "desdibuja todo cometido estatal involucionando hacia un Estado Autoritario que, en el caso concreto […] escoja al funcionario que en síntesis debió escogerse popularmente para que gobierne aun en contra de la voluntad de la mayoría".* Estas consideraciones generales planteadas sobre la hipótesis en la que pueda gobernarse en contra de la voluntad de la mayoría, no constituyen un cargo cierto en contra del artículo 183 del Código Electoral.

(iii) *Los cargos carecen de especificidad.* Todos los cargos se encuentran sustentados en afirmaciones vagas, generales, indeterminadas y, sobre todo, reiterativas, que en ningún caso demuestran como la disposición demandada vulnera cada uno de los preceptos constitucionales que estima atacados. Así, argumentos tales como que la norma desconoce *"abierta y arbitrariamente la voluntad del pueblo", "reprime la aptitud que tienen los ciudadanos de elegir a sus gobernantes"* o que representa *"un método […] arcaico e irresponsable"*, no permiten una oposición objetiva y verificable entre el contenido normativo del artículo 183 y los artículos de la Constitución Política que el demandante estima vulnerados.

(iv) *Los cargos carecen de pertinencia.* El actor sustenta la mayoría de sus afirmaciones en dos argumentos: *(i)* en lo que a " *[su] manera de ver, como seguramente lo perciben otras personas […] desea el electorado"*, a decir, *"el resultado de la votación de las mayorías, y no el resultado de una apuesta o golpe del azar"* y *(ii)* en su opinión acerca de cómo debería ser regulado el supuesto de hecho del empate, que, en su punto de vista, debería resolverse por la vía de que, *"terminado el escrutinio y evidenciado el empate entre los dos (2) o más candidatos, se opte por realizar una segunda vuelta (al igual que en las elecciones presidenciales)",* lo que en su parecer, *"debió preverse incluso desde la misma Constitución"*. Estos argumentos de conveniencia, históricos o meramente descriptivos, están basados en su querer y anhelos sociales, no son de carácter constitucional, y por esa razón, no son admisibles.

La Sala Plena concluyó que, en esos términos, la demanda sí contenía un cargo de inconstitucionalidad. Al respecto, el magistrado **Bernal Pulido** consideró que la providencia hace una aplicación desproporcionada del principio *pro actione*, y suple la notoria falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos presentados por el demandante en el caso *subjudice*, que en algunos casos ni siquiera son desarrollados por el actor. Yerra entonces la Sala Plena cuando afirma que *"basta repasar los contenidos constitucionales cuya vulneración se predica para identificar los aspectos sobre los cuales el actor llama la atención y edifica sus acusaciones"*, y del mismo modo, cuando reproduce la transcripción de los artículos constitucionales y las consideraciones generales y subjetivas presentadas por el actor en su demanda, considerando con ello satisfechos los requisitos de admisibilidad.

El Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto relativa a algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de esta decisión.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta