

II. INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL DE LA SENTENCIA C-492/15
EXPEDIENTE D-10559 AC - AUTO 233/16 (Junio 1º)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

La Sala Plena de la Corte Constitucional aceptó la solicitud de diferimiento de los efectos de la Sentencia C-492 de 2015, presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el 31 de diciembre de 2016, con base en los argumentos en que sustentó el impacto fiscal que tendrá la sentencia cuando entren en vigencia sus efectos.

Mediante la Sentencia C-492 de 2016, la Corte declaró la exequibilidad, por los cargos examinados, de los artículos 3, 4 y 7 (parciales) de la Ley 1607 de 2012 y al mismo tiempo, declaró la *exequibilidad condicionada* del artículo 10 de la misma ley, modificado por el artículo 33 de la Ley 1739 de 2014, en el entendido de que a partir del periodo gravable siguiente a aquel en que se expide este fallo, el cálculo de la renta gravable alternativa para empleados, obtenida en virtud del sistema IMAN e IMAS-PE, debe permitir la sustracción de las rentas de trabajo exentas, en los términos previstos por el artículo 206-10, primera frase del Estatuto Tributario, una vez se detraigan del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los conceptos permitidos por el artículo 332 del Estatuto.

Surtida la notificación de esta sentencia y con fundamento en lo previsto en el inciso cuarto del artículo 334 de la Constitución Política, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría, solicitó a la Corte Constitucional, la apertura de un incidente de impacto fiscal en lo relacionado con los efectos de la referida sentencia, en particular, con la aplicación de la exequibilidad condicionada del artículo 10, la cual, en concepto del Ministerio y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) producirá un impacto fiscal anual aproximado de \$335.000 millones de pesos. En la sustentación, el Ministerio sostuvo que el costo fiscal de la sentencia se calculó a partir de estimaciones efectuadas sobre la base de la información disponible a nivel individual de los declarantes personas naturales del impuesto de renta para el año gravable 2013, de los formularios 210 y 230, a los cuáles se aplicó una simulación del 25% de deducción sobre la base gravable del sistema IMAN e IMAS. Advirtió que esto reduciría la tributación que se haría en el sistema IMAN, por lo que la pérdida potencial

que se calcula se aproximaría a los \$606.000 millones por año, aunque esta se compensaría con el mayor impuesto que se pagaría por el sistema ordinario.

Luego de calcular ese costo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público precisó cuatro aspectos del impacto que se producirá sobre la sostenibilidad referentes a: (i) los instrumentos de programación fiscal de la Nación representados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en la Regla Fiscal, que se pone en riesgo (ii) los efectos de la caída de los precios del petróleo y la desaceleración de la economía en el recaudo tributario, (iii) las alternativas planteadas por el Gobierno para enfrentar estos hechos y (iv) el efecto de desviación del plan financiero que produce la sentencia C-492 de 2015. Adicionalmente, el Ministro expuso algunas consideraciones y datos orientados a demostrar la "regresividad del fallo", que puede impactar también la sostenibilidad fiscal.

Por medio de Auto del 18 de noviembre de 2015, la Sala Plena inadmitió el incidente y otorgó al Ministerio de Hacienda un plazo para que corrigiera el escrito de sustentación y aportara los elementos de juicio que faltaban según lo indicado por la Corte. El 13 de enero de 2016, el Ministro presentó el escrito de subsanación, por lo que en Auto 184 de 2016, se admitió el incidente de impacto fiscal y el 18 de mayo siguiente se llevó a cabo audiencia ante la Sala Plena de la Corte Constitucional con el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el demandante, ciudadano Humberto Longas Londoño, durante la cual se ampliaron y precisaron las razones en que sustenta el incidente de impacto fiscal y aquellas por las que el demandante consideró que no procedía la solicitud de diferimiento de los efectos de la sentencia C-492 de 2015 formulada por el Ministro. En particular, el demandante advirtió que la norma tributaria con el condicionamiento dispuesto por la Corte empezó a regir desde el año gravable 2016 y para las declaraciones de renta que se presenten en 2017, lo cual constituye cosa juzgada constitucional, que sería desconocida de aplazar sus efectos por un año más, al reproducir por un tiempo una disposición que se consideró inconstitucional, entre otras razones, por ser regresiva y desconocer derechos fundamentales de los trabajadores.

Valorados en su conjunto los elementos de juicio aportados por el Ministerio y el demandante, la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que el Ministro de Hacienda y Crédito Público había cumplido con la carga de exponer, sustentar y demostrar el impacto que la sentencia C-492 de 2015 tiene sobre la sostenibilidad fiscal, de no aplazarse por un término adicional, los efectos de la exequibilidad condicionada del artículo 10 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 33 de la Ley 1739 de 2014. Para la decisión la Corte tuvo en cuenta que, ya desde la propia sentencia se había anticipado el impacto fiscal de la determinación adoptada, razón por la cual su vigencia se había diferido por un periodo de un año, y que debido a diversas circunstancias de coyuntura, dicho impacto sobre las finanzas públicas, con el consiguiente efecto sobre los objetivos del Estado, se había visto severamente agravado, al paso que no había sido posible adoptar las medidas alternativas que permitieran enfrentarlo en el mediano plazo. En consecuencia, aceptó diferir los efectos de la mencionada sentencia hasta el 31 de diciembre de 2016.

- **Salvamentos de voto**

Los magistrados **María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos** salvaron el voto. En su concepto, el incidente de impacto fiscal es un escenario jurisdiccional que supone decidir en derecho un conflicto entre principios constitucionales. La jurisprudencia pertinente ha señalado que el conflicto no se presenta entre la sostenibilidad fiscal, por una parte, y los principios constitucionales protegidos por el fallo y que están a la base de la cosa juzgada, pues la sostenibilidad fiscal no es un principio sino un instrumento al servicio de los objetivos del Estado Social de Derecho. En esa medida, es solo cuando se demuestra que, por serias alteraciones a la sostenibilidad fiscal, está en peligro cierto, probado y relevante la realización del Estado Social de Derecho, que procede ponderar si tienen mayor peso estos principios que los que están amparados por la decisión judicial que provoca el incidente. Esto significa que el incidente de impacto fiscal no puede convertirse en un instrumento para modificar los efectos de los fallos de la Corte únicamente con fundamento en datos o argumentos estrictamente financieros o fiscales, aun cuando estos sean naturalmente relevantes en este contexto, sino que debe mostrarse que con base en esos datos es razonable concluir que el proyecto constitucional es objetivamente inviable.

En este caso, sin embargo, no se probó que por cuenta de la sentencia C-492 de 2015 estuviera en peligro cierto y relevante la realización de los objetivos del Estado Social de Derecho, que se suponía era el fin al cual servía el instrumento de sostenibilidad fiscal en la Constitución (CP art 334). Lo que se demostró es que, por el contexto en el cual se tomó, la decisión puede acarrear una pérdida de ingresos fiscales equivalente al 0.15% del total de ingresos del presupuesto general de la nación, y que esto puede eventualmente dificultar el cumplimiento de la regla fiscal, por lo cual es preciso ajustar la disciplina de gasto e incrementar los ingresos. Pero en ningún momento se logró mostrar con suficiencia cómo esto pone en peligro total o parcial la viabilidad del proyecto constitucional. En realidad, modificar los efectos del fallo con base en los elementos de juicio aportados supone que hacia el futuro –si no se toman las correcciones pertinentes- este escenario puede convertirse en un instrumento para asegurar el respeto ortodoxo de la disciplina fiscal, más allá de si esto se traduce o no en un riesgo inminente e incontestable para la realización de los objetivos del Estado Social de Derecho. Lo cual, a su turno, le restará autonomía a la Corte para decidir si modifica los efectos de un fallo que ha hecho tránsito a cosa juzgada, pues si la discusión versa sobre asuntos meramente económicos, de disciplina fiscal y de cálculos financieros, por su competencia jurídica y técnica tendrá que acatar lo que al respecto conceptúe el Ministerio solicitante.

LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL INCISO SEXTO DEL ART. 37 DE LA LEY 1682 DE 2013, MODIFICADO POR EL ART. 6 LA LEY 1742 DE 2014, POR EXISTIR COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. DE OTRA PARTE, LA CARENCIA DE CERTEZA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS POR VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, DEBIDO PROCESO Y VIVIENDA DIGNA NO PERMITIÓ EMITIR UN FALLO DE FONDO SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL COMO UNO DE LOS ELEMENTOS A VALORAR EN EL PROCESO DE ENAJENACIÓN VOLUNTARIA

III. EXPEDIENTE D-11050 - SENTENCIA C-286/16 (Junio 1º)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1742 DE 2014
(Diciembre 26)

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 6o. El artículo 37 o de la Ley 1682 de 2013 quedará así:

Artículo 37. El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble. El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

En caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo **catastral** y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa.

El valor **catastral** que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda.

Con el fin de evitar la especulación de valores en los proyectos de infraestructura a través de la figura del autoavalúo catastral, la entidad responsable del proyecto o quien haga sus veces, informará al IGAC o a los catastros descentralizados el área de influencia para que proceda a suspender los trámites de autoavalúo catastral en curso o se abstenga de recibir nuevas solicitudes.

Para el cumplimiento de este artículo se deberá tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 1673 de 2013.

LEY 1682 DE 2013
(Noviembre 22)

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias

ARTÍCULO 37. [Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1742 de 2014]. El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble. El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

En caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo **catastral** y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa.

El valor **catastral** que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda.

Con el fin de evitar la especulación de valores en los proyectos de infraestructura a través de la figura del autoavalúo catastral, la entidad responsable del proyecto o quien haga sus veces, informará al IGAC o a los catastros descentralizados el área de influencia para que proceda a suspender los trámites de autoavalúo catastral en curso o se abstenga de recibir nuevas solicitudes.

Para el cumplimiento de este artículo se deberá tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 1673 de 2013.

2. Decisión

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-750 de 2015, que declaró la exequibilidad del inciso quinto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014 *"bajo el entendido que cuando se cuantifique de la indemnización en la etapa de expropiación, el cálculo del resarcimiento debe tener en cuenta los daños generados y probados con posterioridad a la oferta de compra del bien"*.

Segundo.- INHIBIRSE de pronunciarse sobre la exequibilidad de la expresión *"catastral"* prevista en los incisos quinto y sexto del artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 6º de la Ley 1742 de 2014, por los cargos por la presunta afectación de los derechos a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Además de haber constatado la existencia de cosa juzgada constitucional en relación con el inciso quinto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014, el cual fue declarado exequible de manera condicionada, la Corte también encontró que las acusaciones por la presunta infracción del principio de igualdad (art.13 C.Po.) y a los derechos al debido proceso (art. 29 C.Po.) y a la vivienda digna (art. 51 C.Po.). carecían de aptitud para emitir un pronunciamiento de fondo, como quiera que el demandante no indicó el sentido de la incompatibilidad constitucional, señalando las razones por las que la regla que hace depender el valor que aparece en el avalúo catastral, vulnera los principios de igualdad, justicia y equidad. De igual modo, los cargos carecen de certeza, por cuanto parte de una comprensión inadecuada de los contenidos normativos que se impugna, en la medida en que se supone por el actor que la cuantía que reconoce el Estado por el bien expropiado corresponde siempre y en todo caso al que aparece en el avalúo catastral, cuando en realidad este es únicamente un valor de referencia que debe ser tenido en cuenta por la administración pública, pero no constituye un criterio definitivo e irrefutable. Tampoco los cargos por la presunta lesión del principio de igualdad y de los

derechos al debido proceso y la vivienda digna no satisfacen las condiciones para el pronunciamiento judicial, puesto que no se indicaron los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad que se propone a la Corte, en particular, las razones por las que el legislador está obligado a mantener un régimen unificado para todos los procesos expropiatorios y por las que estaba impedido para establecer reglas especiales para valorar los bienes objeto de la medida expropiatoria, pese al margen de configuración que le otorga la propia Constitución y a las particularidades de los procesos de enajenación de inmuebles que se enmarcan en el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, cuya realización se ha visto obstaculizada por la dilación en los procesos de enajenación de inmuebles requeridos para este efecto. Finalmente, no se indican los componentes del debido proceso presuntamente desconocidos ni los argumentos por las que la valoración de los inmuebles a ser expropiados, a partir del precio que se le asigna en el avalúo catastral, deviene en la infracción del derecho a la vivienda digna, máxime cuando a la luz de la sentencia C-750/15 a la que se hizo referencia, el avalúo catastral constituye un parámetro no obligatorio ni vinculante.

- **Aclaraciones de voto**

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto, el primero, por su posición de discrepancia sobre la sentencia C-750/15 por la que existe cosa juzgada y el segundo, por su desacuerdo en que se apliquen criterios tan estrictos para valorar la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad formulados mediante una demanda ciudadana.

LA EXISTENCIA DE UN DEFECTO SUSTANTIVO POR APLICACIÓN DE UNA LEY INEXISTENTE EN LA TASACIÓN DE LA PENA IMPUESTA A LAS ACCIONANTES, CONDUJO A LA CORTE CONSTITUCIONAL A CONCEDER EL AMPARO SOLICITADO POR VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

IV. EXPEDIENTE T 5260109 - SENTENCIA SU-288/16 (Junio 2)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió dejar sin efecto parcialmente la sentencia de 18 de marzo de 2015 proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en lo correspondiente a la tasación de la pena impuesta a las accionantes, en calidad de cómplices del delito de hurto agravado y coautoras del delito de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego por el delito y ordenar a la Sala de Casación Penal proferir una nueva decisión en las condiciones establecidas en esta sentencia.

Verificado que se cumplían los presupuestos formales y materiales para la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, el tribunal constitucional encontró que en el presente caso la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia incurrieron en un defecto sustantivo en los fallos proferidos el 30 de septiembre de 2011 y el 18 de marzo de 2015 respectivamente, por haber desconocido el principio de legalidad y vulnerar el derecho fundamental al debido proceso, al aplicar una norma no se encontraba vigente al momento en que se cometieron los hechos por los que fueron condenadas las accionantes.

En efecto, el delito de fabricación tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, se encuentra consagrado en el artículo 365 del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000). Desde su expedición, esta norma ha sido modificada en tres ocasiones en lo relacionado con la pena con que se sanciona dicho delito. El texto original establecía una pena de 1 a 4 años de prisión; posteriormente, la Ley 890 de 2004 aumentó la sanción por comisión de esta conducta de 16 a 72 meses de prisión y en el año 2007 se expidió a la Ley 1442 que en su artículo 38 elevó la pena de 4 a 8 años de prisión.

La Ley 1442 de 2007 estuvo vigente hasta el 24 de junio de 2011, fecha en la que entró en vigor la Ley 1453 de 2011, mediante la cual se aumentó la pena del delito de porte ilegal de armas de 9 a 12 años de prisión. De esta manera, se evidencia que la Ley 1453 de 2011 ni

siquiera existía el 12 de noviembre de 2011, es decir, cuando ocurrieron los hechos por los que fueron condenadas las accionantes. Es claro que la norma aplicable al caso era la Ley 1442 de 2007.

Por consiguiente, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que los fallos de la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali y de la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, incurrieron en un defecto sustantivo, por desconocer el principio de legalidad al imponer como pena a las accionantes, la prevista en la Ley 1453 de 2011, que no existía cuando se cometieron los hechos por los cuales fueron condenadas. De ahí que se haya concedido el amparo constitucional, dejando sin efecto la tasación de la pena hecha aplicada en la sentencia de casación proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y se enmiende este aspecto en una nueva decisión con fundamento en la ley aplicable al caso.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta