

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 9
Marzo 10 y 11 de 2015

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE EL DECRETO 1111 DE 1952 QUE PERMITÍA EL APROVECHAMIENTO EXCLUSIVO E ILIMITADO EN EL TIEMPO DE LAS AGUAS DEL LAGO DE TOTA POR PARTE DE UNA EMPRESA PRIVADA

I. EXPEDIENTE D-10.348 - SENTENCIA C-094/15 (Marzo 10)
M. P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

DECRETO 1111 DE 1952
(abril 29)

Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras

Artículo 1º. De acuerdo con la declaración de utilidad pública hecha por las Leyes 45 de 1947 y 95 de 1948 respecto de la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., ésta tendrá derecho al uso de las aguas del Lago de Tota a excepción de la cantidad de 550 l/s que continuará siendo aprovechada de acuerdo con las resoluciones vigentes y las que posteriormente dicte el Gobierno Nacional sobre el particular.

El uso de las aguas lo hará la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., tomando el caudal directamente del Lago, o una vez que sea construida la Hidroeléctrica que allí se proyecta, recibéndola a una altura que permita su conducción por gravedad a Belencito y en un sitio cercano a la población de Cuítiva, en el Departamento de Boyacá, ya que, de conformidad con la Ley 41 de 1939, la Hidroeléctrica podrá aprovechar la energía potencia del Lago de Tota.

Artículo 2º. De acuerdo con el artículo precedente, reconócese a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., derecho para extraer, conducir y regularizar el uso de las aguas del Lago de Tota, con destino a sus dependencias.

Artículo 3º. Reconócese como de utilidad pública e interés general, las obras requeridas para la conservación del nivel de las aguas del Lago de Tota ordenadas por la Ley 74 de 1930, las necesarias para la extracción, conducción y distribución de las mismas aguas con destino a satisfacer las necesidades de la industria siderúrgica y las que demande la obra de la Hidroeléctrica de que se ha hablado.

Artículo 4º. Facúltase a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., para ejecutar los trabajos de conducción al Lago de Tota de las aguas del río Olarte o de cualquiera otra vertiente que sirva para alimentar las reservas o mantener el nivel de las aguas del Lago, así como también para efectuar los trabajos de arborización necesarios a los mismos fines, obras a las cuales se reconoce el carácter de utilidad pública para todos los efectos legales.

Parágrafo. La Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., queda obligada a mantener el nivel de las aguas del Lago de Tota, de manera que conserve su belleza natural como atracción turística.

Artículo 5º. De acuerdo con la declaración de utilidad pública que se hace en este Decreto, la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A., podrá iniciar y adelantar, en nombre de la Nación, los juicios de expropiación que se hagan necesarios, para la ejecución de las obras a que se refiere este Decreto.

Artículo 6º. Quedan suspendidas en los términos anteriores, todas las disposiciones legales que sean contrarias a este Decreto.

Artículo 7º. Este Decreto regirá desde la fecha de su expedición.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto 1111 de 1952, "*Por el cual se provee a la conservación y mejor aprovechamiento de las aguas del Lago de Tota y se reconoce el carácter de utilidad pública a unas obras*".

3. Fundamentos de la decisión

La Corte decidió sobre la exequibilidad de un decreto expedido en 1952 dentro del marco de las facultades de estado de sitio entonces vigentes, y luego adoptado como legislación permanente, a través del cual se concedía un derecho ilimitado en el tiempo a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río, S. A para el uso de las aguas del Lago de Tota. Según el demandante, la vigencia de este derecho exclusivo no se acompasa con el marco constitucional actualmente vigente, que concede gran importancia al manejo de los recursos ambientales en interés de toda la población y dentro de un modelo de desarrollo sostenible, y resulta contrario a los artículos 2º, 8º, 79 y 80 del texto superior.

Como primera medida, este tribunal observó que en razón a la ya referida evolución del marco constitucional aplicable, así como de la legislación ambiental, debe entenderse que el referido decreto no se encuentra ya vigente. Sin embargo, encontró también que el mismo estaría aun produciendo efectos, por lo que conforme a su jurisprudencia, resultaba viable emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la norma acusada.

Al avocar el análisis propuesto, y a la luz de la normatividad local e internacional aplicable al manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, la Sala relevó la trascendencia que en el marco de la política pública sobre estos temas tienen dos importantes principios cercanamente conectados entre sí, el de desarrollo sostenible y el relativo a la solidaridad intergeneracional, a partir de los cuales, sin perjuicio de la satisfacción de las necesidades de la actual población, el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse de tal forma que también las generaciones futuras puedan beneficiarse de ellos, razón por la cual éste debe estar fundado en una política pública (deber de planificación) orientada a garantizar el desarrollo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales y a promover su conservación, restauración o sustitución.

A partir de estos criterios, al contrastar el contenido del Decreto 1111 de 1952 acusado con los preceptos constitucionales invocados y el marco teórico establecido para el análisis, la Corte concluyó que todas las medidas contempladas en dicha norma plasman un modelo de gestión ambiental aplicado a un recurso natural estratégico, que se distancia abiertamente del manejo ambiental que conforme a la Constitución (Arts. 8º, 79 y 80) debe darse a los recursos naturales. Así, la norma que entrega la gestión de un recurso natural estratégico como es el Lago de Tota, a una empresa industrial cuyo capital es hoy en día mayoritariamente privado, vulnera preceptos constitucionales que conceden a la protección del ambiente un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano. La Sala señaló que la consideración del medio ambiente no sólo como un derecho sino también un bien jurídico sujeto a tutela constitucional, exige que los elementos que lo integran estén vinculados a una política pública que permita y promueva la adopción de las medidas necesarias para garantizar el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y el derecho fundamental al agua potable.

A partir de estas consideraciones, la Corte resolvió declarar inexecutable la totalidad del texto del decreto acusado.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** salvaron parcialmente su voto, pues si bien coinciden en considerar que el Decreto 1111 de 1952 debía ser declarado inexecutable, estimaron que la Corte debía simultáneamente adoptar medidas encaminadas a evitar un cambio abrupto e injustificado en la situación del hasta ahora concesionario del uso de estas aguas.

Por su parte, los Magistrados **Gloria Stella Ortiz Delgado** y **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto sobre algunos de los fundamentos de esta providencia, al tiempo que los Magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Iván Palacio Palacio** se reservaron la posibilidad de presentar también aclaraciones de voto.

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA REGLA DEL ESTATUTO TRIBUTARIO SEGÚN LA CUAL SON INEFICACES LAS DECLARACIONES DE RETENCIÓN EN LA FUENTE QUE NO SE ACOMPAÑEN CON EL RESPECTIVO PAGO

II. EXPEDIENTE D-10.349 - SENTENCIA C-102/15 (Marzo 11) M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma acusada

LEY 1430 DE 2010 (diciembre 29)

Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad

ARTÍCULO 15. INEFICACIA DE LAS DECLARACIONES DE RETENCIÓN EN LA FUENTE PRESENTADAS SIN PAGO TOTAL. Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 580-1: *Ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total. Las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago total no producirán efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.*

Lo señalado en el inciso anterior no se aplicará cuando la declaración de retención en la fuente se presente sin pago por parte de un agente retenedor que sea titular de un saldo a favor igual o superior a ochenta y dos mil (82.000) UVT susceptible de compensar con el saldo a pagar de la respectiva declaración de retención en la fuente. Para tal efecto el saldo a favor debe haberse generado antes de la presentación de la declaración de retención en la fuente por un valor igual o superior al saldo a pagar determinado en dicha declaración.

El agente retenedor deberá solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la compensación del saldo a favor con el saldo a pagar determinado en la declaración de retención, dentro de los seis meses (6) siguientes a la presentación de la respectiva declaración de retención en la fuente.

Cuando el agente retenedor no solicite la compensación del saldo a favor oportunamente o cuando la solicitud sea rechazada la declaración de retención en la fuente presentada sin pago no producirá efecto legal alguno, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 15 de la Ley 1430 de 2010, que adiciona el artículo 580.1 del Estatuto Tributario, en relación con los cargos estudiados en esta sentencia.

3. Fundamentos de esta decisión

La Corte Constitucional decidió sobre una demanda presentada por un ciudadano en contra del inciso primero del artículo 580-1 del Estatuto Tributario (adicionado mediante el artículo 15 de la Ley 1430 de 2010), según el cual, se considera ineficaz la declaración de retención en la fuente cuando el agente retenedor no la presente con el pago total de los valores declarados, sin necesidad de que la administración manifieste expresamente la ineficacia de la declaración.

La Corte consideró que la norma demandada es conforme a la Constitución, pues juzgó que la ineficacia no era una sanción, y por lo tanto, podía operar sin que la administración tenga que declarar

la ineficacia expresamente en cada caso. Por el contrario, la Corte consideró que el pago total es un requisito más para la presentación válida de la declaración de retención, como pueden serlo la firma de la misma, y los demás requisitos establecidos en la Ley tributaria. De otra parte, teniendo en cuenta que los impuestos retenidos por los agentes retenedores no hacen parte de su patrimonio, sino que le pertenecen al fisco desde el momento en que el agente los retiene, resulta razonable que el no pagarlos en su totalidad, le reste eficacia al cumplimiento de su obligación de declarar los valores retenidos.

La Corte encontró que esta medida es constitucional, pues con ella el legislador busca garantizar la eficacia y la eficiencia en el recaudo de impuestos, sin los cuales es imposible realizar todas aquellas funciones propias de un Estado Social de Derecho. Por lo tanto, todas las personas que sean agentes retenedores están obligados a presentar su declaración de retención en la fuente, junto con el pago total de las sumas declaradas, dentro de los plazos establecidos por el Gobierno Nacional.

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE UNA REGLA DEL DECRETO 267 DE 2000 QUE PERMITÍA UNA FORMA DE CONTROL PREVIO POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL SOBRE OPERACIONES Y PROCESOS EN EJECUCIÓN QUE COMPROMETAN PATRIMONIO PÚBLICO

III. EXPEDIENTE D-10.404 - SENTENCIA C-103/15 (Marzo 11)
M. P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

DECRETO 267 DE 2000
(febrero 22)

Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

(...) (...) (...)

7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el numeral 7º del artículo 5º del Decreto 267 de 2000, "*Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*".

3. Fundamentos de esta decisión

La Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 7º del artículo 5º del Decreto 267 de 2000, por infringir lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución.

Tras examinar los antecedentes del modelo de control fiscal previsto en la Carta Constitucional, la Sala concluyó que, en razón de los inconvenientes generados por las facultades de control previo que antes de la reforma constitucional de 1991 se atribuían a la Contraloría, el constituyente optó por establecer que el control fiscal a cargo de dicha entidad tuviera carácter *posterior* y reiteró la *prohibición de coadministración*. Esto no significó la renuncia a toda forma de control fiscal previo, sino que este fuera establecido a través de otros mecanismos, como son: (i) el control interno (arts.

209, 268 num. 6, 269 CP) y (ii) la función de inspección y vigilancia que se atribuye a la Administración sobre ciertas actividades y se ejerce a través de las superintendencias.

Sobre esta base, la Sala concluyó que la función de advertencia establecida en la norma acusada es inconstitucional, pues si bien apunta al logro de objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a esta entidad, desconoce el marco de actuación trazado en el artículo 267 de la Constitución, por cuanto (i) constituye una modalidad de control previo, ya que por definición se ejerce antes de que se adopten las decisiones administrativas y concluyan los procesos que luego (como lo reconoce la propia norma) también serán objeto de control posterior; (ii) le otorga a la Contraloría un poder de coadministración, porque a través de las advertencias logra tener incidencia en decisiones administrativas aún no concluidas.

Por último, la Corte sostuvo que la modalidad de control fiscal previo representada en la función de advertencia constituye una afectación innecesaria de los principios constitucionales que, para salvaguardar la autonomía e independencia de la Contraloría, establecen el carácter posterior del control externo y la prohibición de coadministración. El propio constituyente dispuso de otros instrumentos, como el control fiscal interno, el cual, sin comprometer los mencionados límites, se orienta a alcanzar las finalidades constitucionales perseguidas con la función de advertencia prevista en la norma acusada. Finalmente, la figura del control interno encuentra un adecuado complemento en los controles preventivos y la formulación de advertencias que la propia Administración, a través de las facultades atribuidas a las Superintendencias, puede implementar respecto de aquellas actividades sometidas a inspección, vigilancia y control.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **Luis Ernesto Vargas Silva** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** salvaron el voto respecto de esta, en razón a que consideran que el precepto acusado que consagra la *función de advertencia* de la Contraloría General de la República era exequible, por las siguientes razones:

Estimaron correcta la orientación jurisprudencial ya adoptada por la Corte en relación con la función de advertencia de la Contraloría, mediante la Sentencia C-967 de 2012 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio) en la cual se parte de un entendimiento amplio e integral de la función de vigilancia y control fiscal de la Contraloría, y se entiende la función de advertencia como legítima y válida desde el punto de vista constitucional.

En este sentido, señalaron que la facultad de advertencia de la Contraloría sobre operaciones o procesos en ejecución era conforme a la Constitución por cuanto: (i) no constituye una modalidad de control, ni por tanto un control previo, toda vez que no implica una intervención en la administración, y no tiene un carácter vinculante, de manera que no contraviene el modelo de control fiscal previsto por la Carta de 1991; (ii) tiene carácter excepcional y se enmarca dentro de la competencia general de vigilancia de la gestión fiscal atribuida a la Contraloría –art.267 CP-; (iii) se deriva del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público –art.113 CP-, de manera que se trata, de una importante herramienta para efectuar la vigilancia de la gestión fiscal; (iv) cumple con unas finalidades constitucionales legítimas y supremamente relevantes como es advertir y prevenir sobre el posible deterioro y afectación del patrimonio público; (v) no puede constituir una interferencia en la administración, y por tanto no se trata tampoco de una modalidad de coadministración, por cuanto la Contraloría no efectúa indicaciones sobre la manera en que debe ejecutarse el gasto público, razón por la cual no se infringe la prohibición prevista en el inciso 4º del artículo 267 CP; (viii) es válida desde el punto de vista del principio de interpretación conforme con la Constitución, según el cual el entendimiento que acoja la Corte debe ser el que más se ajuste a los principios, valores, derechos y finalidades constitucionales que informan el control fiscal amplio e integral; y (ix) por tanto la Corte no debió realizar una interpretación restrictiva y limitadora de las funciones de la Contraloría cuya función es velar por el patrimonio público, para cuyo logro es de gran importancia la función de advertencia atribuida a la Contraloría General de la República.

Por su parte, el Magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** anunció la presentación de una aclaración de voto en relación con algunos de los fundamentos de esta decisión.

LA CORTE DECLARÓ LA NULIDAD DE UNA SENTENCIA DE REVISIÓN DE TUTELA POR LA EXISTENCIA DE UN ERROR PROCEDIMENTAL, RELATIVO A LA AUSENCIA DE MAYORÍA SUFICIENTE PARA ADOPTAR ESA DECISIÓN

IV. EXPEDIENTE T-4.436.973 - AUTO A-070/15 (Marzo 11)
M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió declarar de oficio la nulidad de la sentencia T-759 del 15 de octubre de 2014 al encontrar que, por error involuntario, dicha decisión se adoptó sin el lleno de uno de los requisitos previstos en la ley y en el reglamento Interno de esta Corporación, como es la existencia de mayoría suficiente para aprobar la decisión. En efecto, y teniendo en cuenta que una de las Magistradas que integra la Sala se encontraba incapacitada, se acreditó que frente al proyecto presentado por la Magistrada sustanciadora al único otro Magistrado, éste expresó su oposición y salvó su voto. En consecuencia, no existió la mayoría mínima (en este caso dos votos) para respaldar la aprobación de una sentencia de revisión de tutela.

A continuación la Magistrada sustanciadora presentará nuevamente un proyecto de sentencia a consideración de la Sala Octava de Revisión, para que ésta adopte la correspondiente decisión, a través de lo cual se ponga fin al trámite de revisión de esta acción de tutela.

LA CORTE DECLARÓ LA NULIDAD DE UNA SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA EXISTENCIA DE UN ERROR PROCEDIMENTAL, RELATIVO A LA AUSENCIA DE MAYORÍA SUFICIENTE PARA ADOPTAR ESA DECISIÓN

V. EXPEDIENTE D-9537 - AUTO A-071/15 (Marzo 11)
M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió declarar de oficio la nulidad de la sentencia C-825 del 13 de noviembre de 2013, al encontrar que dicha decisión se adoptó sin el lleno de uno de los requisitos previstos en la ley y en el Reglamento Interno de esta Corporación, como es la existencia de mayoría suficiente para aprobar la decisión. En efecto, se acreditó que, por olvido e inadvertencia involuntaria, en la discusión y aprobación del proyecto presentado por quien vino a ser el Magistrado sustanciador, participó y votó de manera afirmativa un integrante de la Sala, a quien desde antes de la admisión de la demanda se le había aceptado impedimento para intervenir en la decisión de este caso. Así las cosas, teniendo en cuenta que el correspondiente proyecto fue aprobado por cinco votos favorables frente a tres negativos, el esclarecimiento de este error reduce el número de votos afirmativos por debajo del mínimo requerido para respaldar la aprobación de una sentencia de constitucionalidad, que es de cinco votos.

En consecuencia, el Magistrado ponente presentará nuevamente un proyecto de sentencia a consideración de la Sala Plena, para que ésta adopte la correspondiente decisión, a través de lo cual se resuelva definitivamente sobre esta acción de inconstitucionalidad.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidente (E)