



Comunicado 09

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Marzo 11 de 2021

SENTENCIA C-056/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-13541

Norma acusada: Ley 1955 de 2019 (art. 296, parcial). Matriz energética.

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL OBLIGACIÓN DE COMPRAS DE ENERGÍA DE FUENTES NO CONVENCIONALES PARA AGENTES COMERCIALIZADORES DEL MERCADO DE ENERGÍA MAYORISTA

1. Norma objeto de control constitucional

El artículo 296 de la Ley 1955 de 2019 (**Matriz Energética**) contempla: “en cumplimiento del objetivo de contar con una matriz energética complementaria, resiliente y comprometida con la reducción de emisiones de carbono, los agentes comercializadores del Mercado de Energía Mayorista estarán obligados a que entre el 8 y el 10 % de sus compras de energía provengan de fuentes no convencionales de energía renovable, a través de contratos de largo plazo asignados en determinados mecanismos de mercado que la regulación establezca. Lo anterior, sin perjuicio de que los agentes comercializadores

puedan tener un porcentaje superior al dispuesto en este artículo.

El Ministerio de Minas y Energía (Minminas), o la entidad a la que este delegue, reglamentará mediante resolución el alcance de la obligación establecida en el presente artículo, así como los mecanismos de seguimiento y control, sin perjuicio de la función sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las condiciones de inicio y vigencia de la obligación serán definidas en dicha reglamentación”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 296 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el “*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’*”.

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable del artículo 296 de la Ley 1955 de 2019, por cuanto, en su criterio, esta norma vulnera: (i) el principio de reserva de ley, (ii) la potestad reglamentaria del Presidente, (iii) el derecho a la igualdad y a la libre de competencia de los comercializadores mayoristas y los generadores de fuentes convencionales, (iv) el derecho a la libertad de empresa

y la iniciativa privada y (v) la finalidad social y el mandato de prestación eficiente de los servicios públicos.

En primer lugar, la Sala Plena valoró la aptitud sustancial de la demanda. Resolvió que todos los cargos formulados por el demandante eran aptos, con excepción de (i) el cargo por vulneración al derecho a la igualdad y a la libre competencia de los comercializadores "mayoristas" y (ii) el cargo por desconocimiento del mandato de prestación eficiente de los servicios públicos y la finalidad social del Estado. Por lo tanto, se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de estas acusaciones.

En segundo lugar, la Sala adelantó el estudio de fondo de los cargos que superaron el examen de aptitud sustancial. Respecto de cada una de ellos resolvió lo siguiente.

En el primer cargo, es decir, por la supuesta violación del principio de reserva de ley, la Corte reconoció que el artículo 296 del PND versa sobre materias que, en abstracto, están sujetas a la reserva de ley aplicable a la regulación de los servicios públicos y el ejercicio de las libertades económicas por parte de los particulares que concurren a su prestación. Sin embargo, **concluyó que dicha disposición no desconoce la reserva legal aplicable a estas materias**, por cuanto: (i) define los elementos esenciales de la obligación de compra de energía, (ii) ordena al MinMinas reglamentar aspectos técnicos y operativos referentes a la modalidad de cumplimiento de dicha obligación y (iii) fija criterios inteligibles y reglas mínimas que orientan la labor de regulación a cargo del MinMinas.

Sobre el segundo cargo, relacionado con el desconocimiento de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, **la Corporación encontró que el artículo 296 del PND no desconoce la potestad reglamentaria del Presidente** (arts. 189 y 370 de la CP), por tres razones.

Primero, la Corte Constitucional ha sostenido que el legislador está facultado para atribuir potestad de regulación administrativa a los ministros de forma directa en materias que estén dentro del ámbito de sus competencias. Segundo, la orden de reglamentar, que el inciso 2 de la norma demandada impone al MinMinas, (i) no supone un desplazamiento de la potestad reglamentaria del Presidente en materia de servicios públicos a este ministerio y (ii) no limita la potestad del Presidente de vincular a otras autoridades administrativas en el proceso de reglamentación de la obligación de compra. Tercero, la norma demandada no desconoce las reglas sobre atribución de potestad de regulación administrativa a los ministros, ni el carácter residual y subsidiario de esta potestad.

Y en cuanto a los demás cargos, por vulneración al derecho a la igualdad, la libre competencia, *la libertad de empresa y la libertad contractual*, la Corte constató que la obligación de compra de energía limitaba el ejercicio de las libertades económicas del MEM; sin embargo, a partir de la aplicación de un test *débil* de proporcionalidad, **resolvió que estas limitaciones se encontraban justificadas y eran compatibles con la Constitución**. Lo anterior porque la norma demandada persigue finalidades que no están prohibidas por la Constitución y, además,

justifican la intervención del Estado en la economía de acuerdo con lo previsto por los artículos 333 y 334 superiores, a saber: (i) fomentar el desarrollo empresarial, (ii) aumentar la competencia y eficiencia en los mercados, y (iii) proteger el medio ambiente. Finalmente, la Sala concluyó que el sistema de cuota de compra que la norma instituye es un medio idóneo para alcanzar estas finalidades.

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto respecto de algunas de las consideraciones de la parte motiva de esta sentencia.

SENTENCIA C-057/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-13725

Norma acusada: LEY 2010 DE 2010 (art. 92)

Impuesto sobre la renta. Las instituciones financieras deberán liquidar puntos adicionales para los períodos gravables 2020, 2021 y 2022.

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL DISPOSICIÓN QUE ESTABLECE QUE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DEBEN LIQUIDAR UNA SOBRE TARIFA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

1. Norma objeto de control constitucional

El **artículo 92 de la Ley 2010 de 2019** adicionó el párrafo 7° al artículo 240 del Estatuto Tributario, que regula la tarifa general del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas.

Dicha tarifa es "del treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022". Sin embargo, el

párrafo acusado estableció una sobretarifa para las entidades financieras durante los siguientes periodos gravables: en el año 2020, de cuatro puntos, y en los años 2021 y 2022, de tres puntos. El texto completo de la norma demandada se puede consultar en el siguiente enlace:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr010.html#CAPITULO%20IX-I

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 7° del artículo 92 de la Ley 2010 de 2019.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena analizó si la norma acusada resultaba contraria a los artículos 95.9, 359 y 363 de la Constitución Política, a los cuales se adscriben, por una parte, el principio de equidad tributaria y, por otra, la prohibición de establecer rentas nacionales de destinación específica.

En efecto, reiteró su jurisprudencia relativa al principio y a la mencionada prohibición, así como la atinente a los principios de igualdad y generalidad en materia impositiva. Asimismo, reconoció que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia tributaria y recordó que el principio de equidad es uno de los límites de dicha potestad de configuración. También insistió en que la equidad es un principio que se predica del sistema tributario en su conjunto y no de un tributo específico.

La Corte **concluyó que la norma acusada no vulnera el principio de equidad tributaria**. Por un lado, determinó que la disposición supera el examen de proporcionalidad. Por otro, que, al establecer la sobretarifa cuestionada, el Legislador sí tuvo en cuenta la capacidad contributiva de las entidades financieras, con lo que descartó que la sobretarifa se hubiera establecido en atención a la actividad económica de estas o al crecimiento económico del sector financiero. Además, determinó que, para efectos tributarios, las entidades financieras gozan de algunos beneficios tributarios con las que no cuentan las demás sociedades comerciales, por lo que no son sujetos comparables.

Por otro lado, **la Corporación encontró que la norma acusada constituye una excepción a la prohibición de establecer rentas nacionales de destinación específica**. Constató que, para los efectos del artículo 359.2 de la Constitución Política, la “*financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria*” es compatible con el sentido social del Estado (art. 2, CP), por lo que resulta equiparable con la noción de “*inversión social*”. Esto, porque el desarrollo de la infraestructura vial terciaria del país está relacionada con la superación de la pobreza y el desarrollo económico y social de las entidades territoriales, en particular, en aquellas zonas del territorio apartadas e históricamente afectadas por la violencia.

De esta manera, resaltó la importancia de estas inversiones en lo relacionado con la implementación de la Reforma Rural Integral, en el contexto del *Acuerdo Político de Desarrollo Agrario Integral* del Acuerdo Final para la Paz. De ahí que el alto tribunal señalara que el punto de partida es la efectiva presencia estatal en los territorios más apartados, así como en aquellos municipios más afectados por el conflicto en los que la infraestructura de vías terciarias recobra una especial importancia, en particular, en la protección de la población campesina.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena declaró constitucional el parágrafo 7º del artículo 92 de la Ley 2010 de 2019.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se apartó de la decisión mayoritaria por considerar que la norma demandada resulta inconstitucional.

El magistrado Linares Cantillo destacó que la imposición creada en la Ley 2010 para las instituciones financieras por el solo hecho de serlo implica un tratamiento discriminatorio respecto de otras personas jurídicas con igual o superior capacidad contributiva, pues genera una carga que sujetos comparables no deben soportar. Consideró equivocado el planteamiento del juicio de igualdad desarrollado por la mayoría, pues no toma como criterio de comparación la capacidad contributiva de los sujetos, sino elementos accidentales y secundarios para el análisis de una norma tributaria, todos ellos asociados a la actividad económica de las

instituciones financieras y su régimen jurídico. Al respecto, recordó que para comparar los sujetos es imperativo atender la finalidad de la norma estudiada, lo cual en el caso de una norma que crea una obligación tributaria supone necesariamente la atención a la capacidad económica de los obligados. Resulta claro para el Magistrado Linares Cantillo que tal elemento no se tuvo en cuenta ni para crear la imposición ni para juzgar su constitucionalidad, pues es evidente que otras personas jurídicas que no desarrollen labores relacionadas con el sistema financiero no tributarán por esta vía, a pesar de que su renta líquida gravable supere los 120.000 UVT. Ante esta clara deficiencia del tributo, advertida por el demandante, resultaba imperativo declarar la inconstitucionalidad de la norma por el tratamiento groseramente discriminatorio que dispensa para un solo sector de la economía.

El magistrado **LINARES CANTILLO** también advirtió sobre la trasgresión de los artículos 95.9 y 363 de la Constitución. Explicó que admitir que en un Estado se impongan gravámenes a las personas solo por sus calidades subjetivas o por las actividades que desarrollan en ejercicio de sus libertades individuales y económicas implica la perversión del sistema como un todo, al abandonarse los parámetros de equidad y justicia. Destacó que un sistema tributario liberal y compatible con el diseño constitucional establecido en 1991 debe tener como orientador de la imposición la capacidad contributiva de los sujetos, pero que en este caso tal elemento se dejó de lado para privilegiar otras cualidades eminentemente subjetivas de los obligados. Anotó también que una carga tributaria bien puede tener excepciones en su aplicación, pero todas ellas deben ser justificadas razonablemente por el Legislador. Siendo esto así, respecto de las personas jurídicas con rentas iguales o superiores a 120.000 UVT no obligadas por este tributo se han debido exponer razones para la no sujeción, que en este caso no existieron. Aclaró que la carga argumental para el Legislador en estas situaciones no se ubica solo en mostrar por qué un solo sector podría ser gravado, sino por qué otros, en idéntica situación de capacidad contributiva, no deben quedar sujetas a la imposición.

El magistrado **LINARES CANTILLO** recordó que precisamente para evitar ese peligro de convertir el sistema tributario en un esquema injusto de persecución de ciertos sujetos o sectores lo que inspiró a la Corte Constitucional a declarar hace muy poco la inconstitucionalidad del "*impuesto solidario por el COVID 19*", establecido en el Decreto Legislativo 568 de 2020. Así, en la sentencia C-293 de 2020 se evitó que se realizara una imposición a los servidores públicos por el solo hecho de serlo, sin que existieran razones para que la misma solidaridad, operada por medio del impuesto, no se predicara de otros trabajadores con igual o superior capacidad contributiva. Teniendo esto en cuenta resaltó que no existe razón para que la Corte al analizar este tributo se haya apartado del criterio anterior, que protegió la supremacía de la Carta.

El magistrado **Linares Cantillo** también expuso que la destinación específica establecida en la norma desconoce la prohibición establecida en el artículo 359 superior. Explicó que no es claro cómo la financiación de la Red Vial Terciaria no podría operarse a través de los mecanismos ordinarios propios de la programación presupuestal y destacó que no pueden tolerarse infracciones constitucionales para

subsanan décadas de negligencia en materia de mantenimiento y construcción de infraestructura. Al respecto recordó que la Corte en la sentencia C-504 de 2020 fue estricta al analizar la excepción a la prohibición de rentas de destinación específica, descartando que cualquier gasto que no beneficie directamente a la población pueda encuadrarse en el concepto de inversión social. En el presente caso, tal como ocurrió en aquel, el Legislador no expuso razones acerca del beneficio directo para la población, ni justificó razonablemente por qué la financiación de la Red Vial Terciaria requiere una renta de destinación específica, cuando mecanismos presupuestales ordinarios podrían atender las necesidades de mantenimiento y construcción de dicha infraestructura.

Las magistradas **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente
Corte Constitucional der Colombia