

# COMUNICADO No. 18

Abril 29 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

**LAS REGLAS ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR PARA EFECTUAR EL RECAUDO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS O DISTRITOS, NO DESCONOCE EL ÁMBITO DE AUTONOMÍA QUE RECONOCE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA TRIBUTARIA**

## I. EXPEDIENTE D-13469 - SENTENCIA C-132/20 (abril 29)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

### 1. Norma acusada

#### LEY 1819 DE 2016

(diciembre 29)

*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 352. RECAUDO Y FACTURACIÓN.** El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.

### 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016.

### 3. Síntesis de la providencia

De manera preliminar, la Corte verificó la inexistencia de cosa juzgada constitucional frente a las sentencias C-088 de 2018 y C-018 de 2019. Si bien en el primer fallo este tribunal se pronunció sobre algunos apartes del artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, el análisis versó sobre cuestiones constitucionales diferentes a la posible violación del principio de autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, cargo de inconstitucionalidad que fue planteado en el presente proceso. Por su parte, en la sentencia C-018 de 2019, la Corporación se inhibió sobre varias acusaciones contra el mismo precepto legal y dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-088 de 2018, respecto de otras.

De otra parte, establecida la ineptitud del cargo por vulneración del principio de eficiencia tributaria, el examen que le correspondió a la Corte se circunscribió a determinar si el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 vulnera la autonomía de las entidades territoriales reconocida en el artículo 287.3 de la Constitución<sup>1</sup> al restringir la posibilidad de los distritos o municipios para (i) señalar recaudadores del tributo diferentes al propio municipio-distrito o a la empresa comercializadora de energía; (ii) utilizar para el recaudo facturas de servicios públicos diferentes a las del servicio de energía eléctrica; (iii) disponer que los recursos obtenidos no se entreguen al prestador del servicio público

<sup>1</sup> Si bien en la demanda se enuncian los artículos 338 y 362 de la Constitución como disposiciones vulneradas, la Corte encuentra que el cargo por la infracción de la autonomía fiscal se anuda, principalmente al artículo 287.3 de la Constitución. En efecto, es alrededor de esa disposición que giran los planteamientos de la acusación.

sino al municipio, distrito o a otra entidad diferente; (iv) prever un término de recaudo más reducido o más amplio; (v) adoptar otros medios de control de la actividad desarrollada por el recaudador o condicionar el giro de los recursos o la continuidad del servicio a los resultados de las actividades de interventoría; (vi) establecer o no un régimen de sanciones aplicable a la evasión; y (vii) establecer una contraprestación para quien presente el servicio de facturación.

Con fundamento en los criterios que ha definido la jurisprudencia constitucional para lograr la articulación entre el principio unitario consagrado en el artículo 1o. de la Constitución y la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria (arts. 287.3, 338 y 362 CP), la Corte concluyó que el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 no desconoce la autonomía de los entes locales. Por el contrario, el legislador autorizó a los municipios y distritos para adoptar o no el impuesto de alumbrado público, preservó un espacio amplio para delimitar varios de los elementos del tributo y estableció reglas generales de recaudo del tributo que, además de permitir la elección entre varias modalidades, se dirigen a la consecución de objetivos constitucionalmente valiosos. En suma, la norma examinada se limita a regular la forma de recaudo de un tributo, lo cual no cercena en el presente caso, el ámbito de autonomía que consagra el artículo 287.3 de la Constitución Política en cabeza de las entidades territoriales. A juicio de la Corte, el análisis integral del diseño fiscal en materia de alumbrado público evidencia que el legislador eligió, entre varias, una forma posible de armonizar el principio unitario y la autonomía territorial que salvaguarda las competencias básicas de las entidades locales.

Los Magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre algunas de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**LA AUSENCIA DE CERTEZA Y SUFICIENCIA EN LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS EN ESTA OPORTUNIDAD CONTRA LA SANCIÓN TRIBUTARIA PREVISTA EN LA LEY POR INFORMACIÓN EXTEMPORÁNEA, NO PERMITIÓ A LA CORTE EMITIR UNA DECISIÓN DE FONDO**

**II. EXPEDIENTE D-13439 - SENTENCIA C-133/20 (abril 29)**  
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

**1. Norma acusada**

**LEY 1819 DE 2016**  
(diciembre 29)

*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*

ARTÍCULO 289. Modifíquese el artículo 651 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 651. Sanción por no enviar información o enviarla con errores.** Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción:

1. Una multa que no supere quince mil (15.000) UVT, la cual será fijada teniendo en cuenta los siguientes criterios:

a) El cinco por ciento (5%) de las sumas respecto de las cuales no se suministró la información exigida;

b) El cuatro por ciento (4%) de las sumas respecto de las cuales se suministró en forma errónea;

**c) El tres por ciento (3%) de las sumas respecto de las cuales se suministró de forma extemporánea;**

d) Cuando no sea posible establecer la base para tasarla o la información no tuviere cuantía, del medio por ciento (0.5%) de los ingresos netos. Si no existieren ingresos, del medio por ciento (0.5%) del patrimonio

bruto del contribuyente o declarante, correspondiente al año inmediatamente anterior o última declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio

2. El desconocimiento de los costos, rentas exentas, deducciones, descuentos, pasivos, impuestos descontables y retenciones, según el caso, cuando la información requerida se refiera a estos conceptos y de acuerdo con las normas vigentes, deba conservarse y mantenerse a disposición de la Administración Tributaria.

Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, previamente se dará traslado de cargos a la persona o entidad sancionada, quien tendrá un término de un (1) mes para responder.

La sanción a que se refiere el presente artículo se reducirá al cincuenta por ciento (50%) de la suma determinada según lo previsto en el numeral 1), si la omisión es subsanada antes de que se notifique la imposición de la sanción; o al setenta por ciento (70%) de tal suma, si la omisión es subsanada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que se notifique la sanción. Para tal efecto, en uno y otro caso, se deberá presentar ante la oficina que está conociendo de la investigación, un memorial de aceptación de la sanción reducida en el cual se acredite que la omisión fue subsanada, así como el pago o acuerdo de pago de la misma.

En todo caso, si el contribuyente subsana la omisión con anterioridad a la notificación de la liquidación de revisión, no habrá lugar a aplicar la sanción de que trata el numeral 2). Una vez notificada la liquidación solo serán aceptados los factores citados en el numeral 2) que sean probados plenamente.

PARÁGRAFO. El obligado a informar podrá subsanar de manera voluntaria las faltas de que trata el presente artículo, antes de que la Administración Tributaria profiera pliego de cargos, en cuyo caso deberá liquidar y pagar la sanción correspondiente de que trata el numeral 1) del presente artículo reducida al veinte por ciento (20%).

Las correcciones que se realicen a la información tributaria antes del vencimiento del plazo para su presentación no serán objeto de sanción.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra el literal c) del artículo 651 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de la providencia

El demandante formuló seis cargos de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 651 del Estatuto Tributario que establece el monto de la sanción por presentación extemporánea de información tributaria solicitada. Adujo que esta sanción vulnera el derecho a la igualdad en su acepción material, al contemplar una misma sanción para personas en situaciones disímiles y no integrar un criterio diferenciador a ese propósito. Sostuvo que el literal acusado no prevé la posibilidad de exoneración demostrando ausencia de culpa o de dolo en la conducta infractora y “ni siquiera establece la posibilidad de eximirse de la sanción por el acaecimiento de una causa extraña”. En esos términos, la sanción constituye, a su parecer, un “supuesto de responsabilidad objetiva”<sup>2</sup>, incompatible con los principios de gradualidad, proporcionalidad y lesividad aplicables a las sanciones en materia tributaria a efectos de garantizar el orden justo constitucional. En el mismo sentido, arguye que la disposición impugnada no tiene en cuenta elementos de gradualidad para la imposición de la sanción, de modo que vulnera el derecho de defensa y resulta inequitativa e injusta, porque pretende sancionar a todos los contribuyentes que cometen el hecho sancionable por igual, omitiendo circunstancias particulares de cada caso, lo que desconoce los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario. Por último, el actor considera que el legislador incurrió en una omisión relativa por violación de los principios de gradualidad, proporcionalidad y lesividad aplicables a las sanciones tributarias.

La Corte encontró que los anteriores cargos de inconstitucionalidad son *claros* pues siguen un curso de exposición comprensible y presentan un razonamiento inteligible. Asimismo, constató que son *específicos* porque el accionante muestra cómo, a su juicio, el literal demandado vulnera la Constitución Política. En esa misma línea,

---

<sup>2</sup> Folio 48.

considera que los cargos son *pertinentes* pues el demandante emplea argumentos de estirpe estrictamente constitucional. No obstante, para la Sala los cargos incumplían con los requisitos de *certeza* y *suficiencia*, y en esa medida, son ineptos para habilitar un estudio de fondo por parte de este Tribunal.

En realidad, todos los cargos se estructuraron en una interpretación aislada y fragmentada del literal acusado. El accionante entiende que la sanción por extemporaneidad en la entrega de información tributaria no contempla “*principios de gradualidad, proporcionalidad y lesividad*” e impone un régimen de responsabilidad objetiva. Esta lectura ignora lo establecido en el mismo artículo donde se inserta el literal acusado, y desatiende lo regulado en el artículo 640 del Estatuto Tributario y en otras disposiciones de ese mismo compendio normativo que versan sobre el procedimiento y el régimen probatorio aplicables a la sanción por extemporaneidad. En concepto de la Corte, el sentido que el accionante le da al literal acusado desconoce, que el mismo artículo 651 en el que se inserta el literal acusado, establece criterios de graduación del monto de la sanción cuya supuesta ausencia se reprocha en los cargos por omisión legislativa relativa y por violación de los artículos 13, 95.9 y 363 superiores.

Al mismo tiempo, por fundarse en un entendimiento *incierto* del literal demandado, los cargos de inconstitucionalidad que se formulan en esta oportunidad, no ofrecen argumentos aptos para generar siquiera una duda mínima sobre eventuales vulneraciones de la Constitución. En consecuencia, la Corte consideró que la demanda no cumplía tampoco con el requisito de suficiencia.

#### 4. Salvamentos de voto

Los Magistrados **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se apartaron de la decisión inhibitoria adoptada por la mayoría. A su juicio, la demanda presentada en este caso contra el literal c) del artículo 651 del Estatuto Tributario que establece una sanción por extemporaneidad en el suministro de información tributaria a la que se está obligado, permitía a la Corte realizar un examen de fondo. Además de la claridad y pertinencia de los cargos que se reconoce en la misma sentencia, consideraron que los argumentos expuestos por el demandante planteaban una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma, frente al debido proceso y el derecho de defensa. Por esta razón, manifestaron salvamentos de voto.

**POR EXTEMPORÁNEA E INSUFICIENTEMENTE ARGUMENTADA, LA CORTE CONSTITUCIONAL RECHAZÓ LA SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA SU-627/15, PROVIDENCIA QUE ADMITIÓ LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS DE TUTELA. SIN EMBARGO, SE REMITIRÁN COPIAS DE LO ACTUADO, PARA QUE EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA INVESTIGUE LA ACTUACIÓN DE LA SALA CIVIL FAMILIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE SANTA MARTA, AL HABER NOTIFICADO LA SENTENCIA DE LA CORTE, CUATRO AÑOS DESPUÉS**

**III. SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA SU-625/15 - AUTO 153 (abril 29)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

#### 1. Hechos

A la Corte le correspondió analizar la solicitud de nulidad interpuesta el día trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) en contra de la sentencia SU-627 de 2015, providencia por medio de la cual, la Sala Plena de la Corte Constitucional admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias que han resuelto, igualmente, amparos constitucionales, cuando los jueces no cumplen su deber de informar, notificar o vincular al proceso, a quienes puedan verse afectados con la decisión y, por ende, vulneran el derecho fundamental al debido proceso.

A juicio de la solicitante, con la providencia en cita, la Sala Plena de la Corte Constitucional: (i) violó el principio de la cosa juzgada constitucional, al pronunciarse respecto de una acción de tutela que compartía triple identidad (partes, objeto y hechos) con otra que ya había surtido el trámite de eventual selección; (ii) desconoció el precedente jurisprudencial, en la medida en la que se apartó de las reglas vigentes, sin agotar de manera adecuada las cargas de transparencia y de argumentación suficiente, incluyendo así una nueva hipótesis de procedencia de la acción de tutela interpuesta contra un proceso de iguales características y, finalmente; (iii) omitió pronunciarse sobre asuntos de relevancia constitucional, en tanto que no se estudió de fondo el problema jurídico propuesto, sino que, por el contrario, la sentencia se refirió a asuntos que son únicamente procesales.

Quien deprecó la nulidad, argumentó que su solicitud fue interpuesta de manera oportuna, como quiera que la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta tan sólo le informó sobre la providencia emitida por la Corte Constitucional en 2015, el día 11 de diciembre de 2019.

## 2. Decisión

**Primero. RECHAZAR** la solicitud de nulidad formulada por Ana Elisa Vives Pérez en contra de la sentencia SU-627 de 2015, providencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

**Segundo. REMITIR COPIAS** a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para lo de su competencia.

## 3. Síntesis de la providencia

Respecto de la solicitud de nulidad interpuesta en contra de sentencias proferidas por la Corte Constitucional, la Sala Plena reiteró que este trámite (i) es excepcional, por lo que en ningún caso puede constituir un escenario de reapertura del debate que ya había sido decidido en la debida oportunidad; (ii) procede únicamente cuando se acrediten los requisitos de forma y materiales previstos en la jurisprudencia, con la finalidad de proteger la cosa juzgada constitucional y la seguridad jurídica y; (iii) origina la anulación de la sentencia cuando se demuestra, de manera suficiente, que la misma adolece de vicios de tal magnitud que genera una grave afectación al debido proceso.

La Corte consideró que la solicitud de nulidad interpuesta en contra de la providencia SU-627 de 2015 no acredita el requisito de oportunidad, como quiera que del análisis de los elementos de juicio puestos en conocimiento de la Sala Plena y, en aplicación de las reglas de la sana crítica, de la lógica y de la experiencia, se logró establecer con suficiencia, que Ana Elisa Vives Pérez tuvo conocimiento del contenido de la providencia desde el veintitrés (23) de enero de dos mil diecisiete (2017), fecha en la que intervino para solicitar copias de todo lo actuado, al interior del incidente de desacato propuesto por la Sociedad de Activos Especiales, ante el incumplimiento de las órdenes confirmadas por la sentencia SU-627 de 2015. La solicitud de la señora Vives Pérez fue aprobada por parte de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta en auto de la misma fecha y las copias fueron efectivamente entregadas a su apoderado al día siguiente. Así, a juicio de la Sala Plena, la solicitante tuvo conocimiento efectivo en el año 2017 del contenido de la providencia emitida por esta corporación en 2015 y, por lo tanto, su solicitud de nulidad es extemporánea. Igualmente, la Corte encontró que aún si no fuera extemporánea la solicitud de nulidad, ésta no cumple con el requisito de suficiente argumentación, que se requiere para solicitar la nulidad de las sentencias proferidas por este tribunal. Por tales razones, decidió **rechazar** la solicitud de nulidad.

Finalmente, la Sala Plena decidió remitir copias a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que investigue las presuntas irregularidades cometidas por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta en la notificación de la sentencia SU-627 de 2015.

#### 4. Salvamento de voto

El Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó su voto frente a lo resuelto por la mayoría. No se dan aquí los presupuestos de la notificación por conducta concluyente en los términos del artículo 301 del Código General del Proceso: i) la solicitante nunca manifestó que hubiera conocido la providencia respecto de la cual reclama su nulidad; ii) tampoco la mencionó en escrito alguno que llevara su firma; iii) igualmente, no la mencionó verbalmente durante una audiencia o diligencia; y, iv) tampoco, aparece acreditado que la solicitante haya constituido apoderado a quien se le hubiere reconocido la personería con posterioridad a la providencia objeto de notificación por conducta concluyente. De esta suerte, su petición no es extemporánea, como lo ha declarado mayoritariamente la Sala Plena de la Corporación; en consecuencia, ha debido decidirse sobre el mérito constitucional de la solicitud de nulidad.

Al margen de que las alegaciones de la incidentante pudieran llegar a tomarse o no como argumentos con la virtualidad de anular el la sentencia SU-627 de 2015, el magistrado ROJAS RÍOS sostuvo que las anomalías en la notificación del fallo cuya nulidad se solicita no eran atribuibles a la conducta de las partes del proceso y, en esa medida, resulta desproporcionado trasladarles la carga de soportar las consecuencias adversas de la mora del juez constitucional de primera instancia, esto es, de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, sobre quien recaía el deber de cumplir oportunamente con la notificación al tenor de lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Subrayó que, en efecto, la propia Corte pudo comprobar –en virtud del decreto de pruebas– que la sentencia SU-627 de 2015 también fue notificada de forma tardía al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Pivijay, el 11 de diciembre de 2019, concomitante al momento en que se cumplió la notificación formal a la incidentante. Tan ostensible fue la irregularidad en cuanto a los términos de la notificación, que incluso la Sala dispuso remitir copias a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Con todo –indicó el magistrado ROJAS RÍOS–, la conclusión en cuanto a que la solicitante accedió previamente a la providencia cuya validez pretende ahora enervar, para derivar de allí la existencia de una notificación por conducta concluyente, no podía adoptarse por la Sala Plena apresuradamente y sin una verificación respecto de que materialmente sí hubo un conocimiento anterior del fallo, como lo explica con claridad la doctrina procesal más autorizada:

*“Debe entonces, para que opere esta especial modalidad de notificación que, reitero, realmente viene a ser una variante de la notificación personal, quedar constancia escrita del conocimiento que se tiene de determinada providencia, bien por mención directa de ella, ora por referencia tangencial pero clara a la misma. Empero, cualquier duda razonable que exista al respecto, por estar de por medio el ejercicio del derecho de defensa de cualquiera de las partes, debe interpretarse en el sentido de no otorgar efectos a la notificación por conducta concluyente.”<sup>3</sup> (se subraya)*

Quiere esto decir que, en el caso analizado, no se demostró que hubiese otras actuaciones procesales de la peticionaria –distintas a la sola solicitud de unas copias que, por lo demás, asegura que no tuvo a su alcance– que permitieran inferir que la

<sup>3</sup> LÓPEZ BLANCO, HERNÁN FABIO. Código General del Proceso Parte General. Dupré Editores, Bogotá, 2016. p. 758.

citada estuvo en capacidad de reaccionar más tempranamente, por estar enterada desde antes del contenido de la sentencia de unificación. Diferente habría sido si, por ejemplo, la conducta concluyente se hubiera extraído de alguna pieza procesal que, al mencionar la sentencia SU-627 de 2015, diera a entender que la conocía o supusiera de manera inequívoca una determinada postura sustantiva de la interesada –de adhesión, de descontento, de interpretación, etc.– en relación con lo decidido por la Corte en aquella oportunidad. No ha debido perderse de vista, además, que el incidente de desacato que se tramitó en el año 2017 fue promovido a iniciativa de otro de los intervinientes en el proceso, de modo que de la existencia de dicha actuación incidental tampoco podía inferirse, lejos de toda duda, que la señora Pérez Vives hubiese conocido materialmente la sentencia SU-627 de 2015.

En criterio del magistrado **ROJAS RÍOS**, la Sala Plena se precipitó al concluir que existía una notificación por conducta concluyente que tornaba extemporánea la solicitud de nulidad, sin detenerse en las condiciones procesales para que esta forma de notificación pueda operar, obviando el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial e, inclusive, presumiendo –según parece– la mala fe, en oposición al mandato del artículo

**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
Presidente