



**I. EXPEDIENTE RDL-018-SENTENCIA C-516/17 (Agosto 10)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma revisada**

**"MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

**DECRETO-LEY 883 DE 2017**

*Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

*En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo número 1 de 2016, "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera", y*

**CONSIDERANDO:**

***Consideraciones generales:***

Que el artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante: el Acuerdo Final.

Que el 30 de noviembre de 2016 el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que con base en la suscripción del Acuerdo Final se dio apertura a un proceso amplio e inclusivo, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado. En tal contexto, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final.

Que el Acuerdo Final desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con *i)* una reforma rural integral (RRI); *ii)* participación política; *iii)* fin del conflicto; *iv)* solución integral al problema de las drogas ilícitas, y *v)* acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Asimismo, incorpora un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos.

Que el constituyente, mediante Acto Legislativo número 01 de 2016, con el fin de facilitar y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional, específicamente diseñada para este fin.

Que la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 2º del Acto Legislativo número 01 de 2016. Teniendo presente los parámetros decantados por la Corte, el Gobierno nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho.

Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 2º del Acto Legislativo número 01 de 2016, para asegurar la construcción de una paz estable y duradera es necesario adoptar un marco que ofrezca las condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza de ley.

**Requisitos formales de validez constitucional:**

Que el presente Decreto ley se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016. En este sentido, teniendo presente que la refrendación popular fue llevada a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política del 30 de noviembre de 2016, la expedición del presente Decreto-ley tiene lugar dentro del término habilitante a que hace referencia el artículo 2º del referido Acto Legislativo.

Que el presente Decreto-ley no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el citado Acto Legislativo, pues no incorpora materias objeto de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, leyes que decretan impuestos, temas de reserva estrictamente legal o asuntos propios de un acto legislativo.

Que, en observancia de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política, el presente Decreto-ley ha sido suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quienes constituyen Gobierno para el presente acto, en atención al contenido material de las normas que se expiden.

Que, en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 superior, el presente Decreto-ley tiene el título: "*Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos*", el cual corresponde precisamente a su contenido.

Que el presente Decreto-ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en observancia de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional.

**Requisitos materiales de validez constitucional:**

Que -en atención al requisito de conexidad objetiva- el presente Decreto-ley (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia, su articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo (C-174/2017); (iii) y no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para su proceso de implementación.

Que, en este sentido, el punto 1 del Acuerdo Final resalta la relevancia de las inversiones en infraestructura vial, de riego y drenaje, eléctrica y de conectividad, y aquella destinada a salud, educación y agua potable.

Que en este mismo punto, en el numeral 1.2., señala que en las zonas afectadas por el conflicto se debe lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Con ese fin, debe asegurarse, entre otros aspectos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementado inversiones públicas progresivas.

Que, en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, las medidas adoptadas por medio del presente Decreto Ley guardan congruencia con aspectos concretos del Acuerdo Final, Con estos parámetros presentes, el Gobierno identificará el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y demostrará que la medida respectiva está vinculada con tal contenido.

Que, de conformidad con lo anterior, el punto 6.1. del Acuerdo Final establece que el Gobierno nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. Asimismo, menciona que la implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Que el punto 6,1,3 del Acuerdo Final - Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos - señala que se promoverá la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos para contribuir a garantizar la productividad, el acceso a mercados y, en general, la sostenibilidad de los proyectos contemplados en la Reforma Rural Integral y todos los planes que lo componen, en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos y en los planes de reincorporación a la vida civil.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.1.9. del Acuerdo Final, la adopción de las medidas necesarias para la implementación y verificación del Acuerdo Final, incluyendo lo relativo a normas de financiación, es una de las prioridades del desarrollo normativo, en el marco del procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016.

Que, teniendo en consideración los elementos que preceden, la conexidad objetiva de este Decreto Ley con el Acuerdo Final se encuentra acreditada, toda vez que al habilitar a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos, en virtud de concesiones legamente otorgadas, y las calificadas como grandes

contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legalmente otorgada, para que puedan, como forma de pago de su impuesto, realizar obras en las zonas más afectadas por el conflicto, se está promoviendo "la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos para contribuir a garantizar la productividad, el acceso a mercados y en general la sostenibilidad de los proyectos contemplados, entre otros, en la Reforma Rural Integral, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos y en los planes de reincorporación a la vida civil." (Punto 6.1.3). Así, a través de la habilitación que se propone, las empresas focalizadas podrán ejecutar obras en materia de suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial, entre otros aspectos necesarios para superar las brechas sociales que han nutrido el conflicto armado. Esto, paralelamente, permitirá incrementar la inversión directa en obras y proyectos de desarrollo en las zonas más afectadas por el conflicto armado por parte de grandes contribuyentes que desarrollan actividades económicas de gran envergadura.

Que con el fin de asegurar el desarrollo normativo del Acuerdo Final en los aspectos antes mencionados, el Gobierno nacional debe procurar que las herramientas que existen en la normatividad vigente, tales como los "Incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socio-económica en las zonas más afectadas por el conflicto armado ZOMAC", que la Ley 1819 de 2016 dispuso en su Parte XI, se puedan aplicar de manera concreta y amplia para lograr ese cierre de brechas entre lo urbano y lo rural.

Que - en atención a los elementos que informan el requisito de conexidad suficiente - las normas que se han adoptado por medio del presente Decreto Ley tienen un grado de estrecha proximidad con el contenido concreto del Acuerdo Final, de manera que estas se traducen en un desarrollo propio del mismo. Así, la relación entre cada artículo y el Acuerdo Final no es incidental ni indirecta.

Que la Ley 1819 de 2016, "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", creó el mecanismo de obras por impuesto como una forma de extinción de las obligaciones tributarias, que permite pagar una parte del impuesto sobre la renta y complementarios mediante un aporte para el desarrollo de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los municipios definidos como "zonas más afectadas por el conflicto armado" - ZOMAC.

Que el parágrafo 1 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016 señala que las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos, en virtud de concesiones legamente otorgadas, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legalmente otorgada, se excluyen del tratamiento tributario al que se refiere la Parte XI de la citada Ley. Por lo mismo, estos contribuyentes no pueden acceder al mecanismo de obras por impuestos previsto en el artículo 238 de la citada Ley.

Que, teniendo en consideración estos parámetros normativos, se requiere adicionar un parágrafo 5 al Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 para efectos de permitir la forma de pago de obras por impuestos a las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos y a las empresas calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria que cuenten con una concesión legalmente otorgada.

Que para el adecuado control y cobro de las obligaciones tributarias de los contribuyentes que opten por el mecanismo de pago de obras por impuestos, se hace necesario precisar la forma en que opera la interrupción del término de prescripción a que se refiere el artículo 817 del Estatuto Tributario.

Que el artículo transitorio de la Constitución Política de Colombia, introducido por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, prohíbe utilizar las facultades presidenciales para la paz para decretar impuestos. Siendo ello así, viene al caso poner de presente que las normas que se introducen no incurren en dicha prohibición.

Que a través de la sentencia C-134/09 la Corte Constitucional determinó que la prohibición del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, sobre el otorgamiento de facultades presidenciales para decretar impuestos, se refiere a la creación de cualquier gravamen o tributo y a la determinación de sus elementos esenciales.

Que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1114/03, indicó que según lo establecido en el artículo 338 Superior, la ley, las ordenanzas y los acuerdos que establezcan impuestos, tasas o contribuciones deben fijar directamente sus elementos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa.

Que la forma de pago de obras por impuestos establecida en el Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 es un mecanismo de pago de la obligación tributaria, que por lo tanto no crea o modifica ningún elemento esencial de los impuestos nacionales, y, por consiguiente, no se enmarca dentro de la prohibición constitucional analizada.

Que, de conformidad con lo expresado, se cumple con el criterio de competencia material según lo establecido por la Corte Constitucional mediante sentencia C-699/16, al no decretar tributos, modificar elementos esenciales o crear beneficios tributarios.

Que, en cumplimiento del requisito de conexidad teleológica, el presente Decreto Ley (i) es instrumental a la realización de los compromisos del Acuerdo Final y (ii) tiene el potencial de facilitar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Que, en tal contexto, resulta pertinente poner de relieve la congruencia entre la Parte XI de la Ley 1819 de 2016, denominada "*Incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socio-económica en las zonas más afectadas por el conflicto armado ZOMAC*", y el contenido mismo del Acuerdo Final. Así, cabe señalar que en la introducción del Acuerdo Final se expresa: "*el fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional (...)*".

Que - al tenor de los elementos que informan el requisito de necesidad estricta - el presente Decreto Ley (i) regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 eran idóneos para expedir esta regulación; (ii) no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible, y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley; y (iii) sirve de medio para la implementación del Acuerdo Final respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales.

Que, establecido lo anterior, existen circunstancias excepcionales que suponen privilegiar las facultades presidenciales para la paz para la expedición de las normas en cuestión. En efecto, la implementación adecuada del Acuerdo Final implica la ejecución de obras públicas indispensables para el cierre de brechas, entre las cuales vale la pena destacar, en particular, aquellas necesarias para lograr la implementación integral de programas de sustitución de cultivos y, en general, todas aquellas que buscan brindar mejores condiciones para el campo.

Que el desarrollo de las obras necesarias para la implementación del Acuerdo Final requiere de la destinación de considerables recursos económicos, por lo que la participación del sector empresarial - de conformidad con lo previsto en punto 6.1.3. del Acuerdo Final - se revela indispensable para efectos de sumar esfuerzos en el sentido propuesto.

Que las obras en cuestión requieren iniciar de manera inmediata, con el fin de conjurar situaciones que se traduzcan en la repetición de ciclos de violencia, y generar y reconstituir lazos de confianza entre las instituciones, la comunidad y el sector privado.

Que el Gobierno nacional, mediante los Decretos 2001 a 2026 de 2016, estableció 19 Zonas Veredales y 7 Puntos Transitorios de Normalización, con el propósito de iniciar el proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC- EP que participen y se encuentren comprometidos con el cese al fuego y hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas.

Que la duración de las Zonas y Puntos a que se ha hecho referencia es de 180 días, contados a partir del "día D".

Que dada la inminencia de la fecha de expiración de los plazos establecidos para las Zonas y Puntos Transitorios de Normalización, resulta necesario permitir que la inversión y el inicio de la ejecución de proyectos viabilizados para obras por impuestos se realice en el presente año, para complementar las distintas acciones estatales destinadas a la implementación del Acuerdo Final.

Que, siendo ello así, el contenido del presente Decreto Ley cumple con el requisito de estricta necesidad, al permitir a las empresas focalizadas financiar directamente la ejecución de proyectos viabilizados, prioritarios y de gran trascendencia social en los municipios ubicados en las ZOMAC en materia de suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial, entre otros propósitos.

Que por lo anteriormente expuesto:

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 236 de la ley 1819 de 2016, el cual quedará así:**

"Las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos, en virtud de concesiones legamente otorgadas, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión

legalmente otorgada, se excluyen del tratamiento tributario al que se refiere esta Parte, sin perjuicio en lo dispuesto en el artículo 238 de la presente Ley."

**ARTÍCULO 2. Adiciónense los parágrafos 5 y 6 al artículo 238 de la ley 1819 de 2016, los cuales quedarán así:**

**"Parágrafo 5.** Las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales y de hidrocarburos, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legalmente otorgada, podrán acogerse al mecanismo de pago previsto en este artículo, para lo cual deberán cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios establecidos. Para tal efecto, se dará prioridad a los proyectos que hayan de ejecutarse en los municipios ubicados en la ZOMAC que coincidan con aquellos en donde se desarrollen planes de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.

**Parágrafo 6.** El término de prescripción de la acción de cobro a que se refiere el artículo 817 del Estatuto Tributario, para las obligaciones tributarias de los contribuyentes que opten por la forma de pago de "Obras por impuestos" establecida en el presente artículo, se interrumpirá a partir de la comunicación de aprobación de la postulación que envía la Agencia de Renovación del Territorio - ART al contribuyente y a la DIAN. Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la fecha en que el interventor certifique a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales del domicilio principal del contribuyente el incumplimiento definitivo de la obligación de construcción de la obra.

Una vez comience a correr nuevamente el término de prescripción de la acción de cobro, la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales competente deberá iniciar el proceso administrativo de cobro coactivo en relación con las obligaciones pendientes de pago, aplicando la normatividad del Estatuto Tributario."

**ARTÍCULO 3º. VIGENCIA.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica los artículos 236 y 238 de la Ley 1819 de 2016.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE"

## 2. Decisión

**DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEY 883 DE 2017**, en el entendido de que las inversiones en infraestructura física que pueden postular las entidades establecidas en el parágrafo primero del artículo 235 y en el parágrafo 5º del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, no pueden ser de aquellas relacionadas con su actividad generadora de renta y no deben corresponder a las que de ordinario deban ejecutarse en virtud de mandato legal, acto administrativo o decisión judicial.

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte efectuó un control constitucional integral del Decreto Ley 883 de 2017, evaluando el cumplimiento de las condiciones formales, competenciales y materiales de validez del citado acto.

En primer lugar, se encontró que el decreto había satisfecho las *exigencias de orden formal y procedimental*, por cuanto: (i) fue suscrito por el presidente y el ministro del ramo; (ii) fue motivado debidamente, en cuanto se dio cuenta de las razones por las cuales el Presidente de la República contaba con la competencia para adoptar las medidas allí contempladas, y las razones por las que las mismas se ajustan a la normatividad constitucional; (iii) finalmente, aunque algunos de los intervinientes sostuvieron que la expedición del decreto debía estar precedida de una consulta previa con las comunidades indígenas, en tanto las medidas allí dispuestas tendrían un impacto significativo en este colectivo, y en tanto el mismo gobierno nacional se habría comprometido a ello en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, la Corte desestimó este planteamiento porque en el caso particular la consulta previa no resultaba imperativa a la luz de la Constitución Política, ya que el decreto no se refería a la viabilidad de ningún proyecto de inversión, sino únicamente a la facultad de un segmento económico para acceder a una modalidad especial de pago del impuesto a la renta, potestad esta que, por sí misma, no provoca un impacto directo, especial o diferenciado en el colectivo referido; este tribunal aclaró que, sin perjuicio de lo anterior, si en el marco de la facultad anterior se pretenden realizar inversiones que a la luz del ordenamiento superior requieren consulta previa, se debe agotar el citado procedimiento.

En segundo lugar, se encontró que el Decreto Ley 883 de 2017 se enmarca dentro de las *competencias temporales, geográficas y materiales* que le fueron otorgadas por el

constituyente al Presidente de la República, así: (i) por un lado, la normatividad fue expedida dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, por lo cual se debe entender satisfecha la exigencia del artículo 2 del citado acto legislativo, que fija el ámbito temporal de las facultades gubernamentales para implementar el Acuerdo Final de Paz por vía de los decretos-leyes; (ii) asimismo, los contenidos objeto de regulación no tienen una reserva especial de ley, ya que ni la habilitación para acceder a un mecanismo alternativo de pago del impuesto a la renta, ni la suspensión del plazo de caducidad para cobrar las obligaciones fiscales originadas en esta figura, son materias que deban ser desarrolladas en actos legislativos, leyes orgánicas, leyes estatutarias o códigos; tampoco se transgredió la prohibición del Acto Legislativo 01 de 2016 para decretar impuestos por medio de decretos-leyes, puesto que no se impusieron ni se levantaron cargas tributarias, ni se fijaron o modificaron los elementos esenciales del impuesto a la renta, sino que, por el contrario, se regularon asuntos accesorios al sistema fiscal, habilitando a unas empresas para acceder a un mecanismo especial de pago de un impuesto específico; (iii) además, existe una relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el decreto objeto de revisión y el Acuerdo Final con fundamento en el cual se otorgaron las facultades normativas especiales al Ejecutivo; en este sentido, la extensión de la figura de obras por impuestos a las empresas de explotación minera, de hidrocarburos y portuarias, realiza contenidos específicos del referido instrumento en al menos cuatro sentidos: primero, desde una perspectiva geográfica, la inversiones sociales que se pretenden incentivar mediante el mecanismo de obras por impuestos se concentran en las ZOMAC, y de manera prioritaria en aquellas donde se desarrollan los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, que son justamente los territorios en los que se debe focalizar la atención y la inversión social según el Acuerdo Final; segundo, desde una perspectiva material, el esquema de pago de los impuestos tiene por objeto y efecto incentivar la realización de proyectos de inversión social, que constituyen el tipo de medidas que según el Acuerdo Final contribuyen a la superación de las condiciones de orden estructural que alimentaron el conflicto armado; tercero, desde una perspectiva temporal, la mencionada figura contribuye positivamente a la construcción acelerada de las obras de desarrollo requeridas en el Acuerdo, ya que al prescindir del complejo sistema de recaudo de impuestos, distribución de recursos en las instancias gubernamentales, y ejecución de los mismos según las reglas de derecho público, se puede dar cumplimiento oportuno a las demandas de inversión social exigidas por el citado instrumento; y finalmente, desde la perspectiva de los actores involucrados en la realización del Acuerdo Final, el Decreto 883 prevé la participación del sector privado en el proceso de paz, habilitando a las empresas mineras, de hidrocarburos y portuarias para que, en lugar de pagar el impuesto a la renta mediante los mecanismos convencionales, asuma la realización de proyectos de inversión social; (iv) y finalmente, los contenidos objeto de reglamentación podían ser desarrollados en el marco de los decretos leyes previstos en el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2016, y no en el marco del proceso legislativo ordinario o del procedimiento legislativo especial, ya que, por un lado, la regulación de aspectos accesorios y secundarios del sistema fiscal no requiere de la mediación del debate parlamentario ni de los complejos escenarios de deliberación democrática, y ya que, por otro lado, la necesidad de acelerar la inversión social en las ZOMAC le resta idoneidad al procedimiento de aprobación legislativa.

Finalmente, con respecto a la *validez material* del Decreto Ley 883 de 2017, la Corte efectuó dos tipos de precisiones: (i) primero, se aclaró que el análisis debía limitarse a evaluar la constitucionalidad de las medidas contenidas en el Decreto Ley 883 de 2017, esto es, de la extensión de la figura de obras por impuestos a las empresas mineras, portuarias y de hidrocarburos, y de la suspensión de la acción de cobro de obligaciones fiscales, y no a determinar la validez del mecanismo de obras por impuestos como tal, previsto en la Ley 1819 de 2016, con respecto a la cual no es viable la integración normativa en el escenario del control automático de los decretos leyes expedidos para la implementación del Acuerdo de Paz; (ii) y segundo, se concluyó que aunque las medidas adoptadas en el decreto objeto de revisión se ajustan al ordenamiento superior, debe entenderse que las inversiones que pueden efectuar las empresas para efectos de descontar su valor del impuesto a la renta, son únicamente aquellas que no tienen relación de causalidad con su actividad generadora de renta, y aquellas que no corresponden a la ejecución de un mandato legal, de un acto administrativo o de una decisión judicial, pues de darse un alcance semejante al mecanismo en cuestión, se estaría otorgando una exención del impuesto a la renta a los referidos contribuyentes, exención que no solo desborda el propósito de implementar el Acuerdo Final, sino que además resulta incompatible con los principios de progresividad, igualdad y equidad.

En este orden de ideas, la Corte resolvió declarar la exequibilidad del Decreto Ley 883 de 2017, en el entendido de que las inversiones a las que pueden postular las entidades establecidas en el parágrafo 5 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, no deben corresponder a las que se realizan en el marco de su actividad productiva para generar renta, ni tampoco a las que dan cumplimiento a un mandato legal, a un acto administrativo o a una decisión judicial.

#### 4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos**, anunciaron que aclaraban su voto con respecto a las consideraciones efectuadas en torna al juicio de necesidad estricta.

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera y Antonio José Lizarazo Ocampo**, al considerar que los requisitos de constitucionalidad de los actos legislativos, de las leyes y de los decretos ley expedidos en desarrollo del procedimiento especial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, fueron determinados por la sentencia C-699 de 2016, que juzgó la constitucionalidad de dicho acto legislativo.

En consecuencia, la estricta necesidad del ejercicio de las facultades presidenciales al proferir los decretos con fuerza de ley, debe juzgarse y justificarse por la urgencia especial en la implementación (urgencia de adoptar inmediatamente las medidas), lo cual respeta lo dispuesto en la sentencia C-699 de 2016 al establecer que las atribuciones conferidas se encuentran establecidas “para facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final”. Por lo cual, indican los Magistrados que si bien consideran que al tratarse de decretos con fuerza de ley proferidos en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016, el estándar debe ser más exigente dado su impacto en el principio democrático, no se puede imponer un requisito de estricta necesidad de imposible cumplimiento al Gobierno Nacional. Lo anterior, implica que no se puede limitar la actividad probatoria del juez constitucional, ni la Corte proceder a realizar un análisis sobre la conveniencia –el cual no es propio de esta Corte, pues según los estrictos y precisos términos del artículo 241, le corresponde adelantar un control estrictamente jurídico- de las medidas que se adopten en ejercicio de las facultades excepcionales conferidas al Presidente. Tal entendimiento conduciría a vaciar por completo de contenido la habilitación constitucional al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley (art. 2 del AL 01 de 2016).

La Magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** aclaró su voto, por considerar que el requisito de “estricta necesidad”, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del Presidente en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y porque desconoce la urgencia que llevan implícitamente las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo Final. Considera que la celeridad de la implementación es una condición indispensable para el éxito del proceso, tal como ha sido demostrado en el contexto internacional y, finalmente, sostiene que las medidas destinadas a implementar el Acuerdo de paz hacen parte de un todo inescindible y pese a la variedad de sus materias, deben ser comprendidas como distintas facetas de un proceso integral.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto al considerar que adelantar un juicio de necesidad, orientado a demostrar si la premura en la adopción del decreto con fuerza de ley justificaba no acudir al trámite legislativo ordinario, o incluso, a la expedición de un texto legal vía procedimiento legislativo para la paz, termina por desconocer la finalidad de la norma constitucional habilitante, cual es, lograr una adecuada implementación del Acuerdo Final, suscrito y refrendado.

En ese sentido, sostuvo que no se trata de comparar la agilidad propia de la expedición de un decreto, con la tardanza del procedimiento legislativo ordinario; menos aún, con la celeridad propia de las leyes aprobadas mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.

El juicio de necesidad estricta, antes que un examen sobre la urgencia de la adopción del decreto con fuerza de ley, apunta a establecer si la medida conduce a implementar algunos contenidos del Acuerdo Final, juicio de valor que corresponde al Presidente de la República.

**II. EXPEDIENTE RE-227-SENTENCIA C-517/17 (Agosto 10)**  
M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo

**2. Norma revisada**

**"DECRETO-LEGISLATIVO 731 DE 2017**

(mayo 5)

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Por el cual se dictan medidas tributarias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las consagradas en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 601 de 2017,

**CONSIDERANDO:**

Que mediante Decreto 601 del 6 de abril 2017 el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto; Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, corresponde al Gobierno nacional, en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis, entre ellas, las acciones tributarias que permitan superar las dificultades económicas en los sectores productivos generadas con ocasión de la catástrofe ambiental;

Que de conformidad con lo establecido en el Decreto 601 del 6 de abril de 2017, la avalancha impactó negativamente el sector agropecuario, pues se deterioraron y destruyeron viviendas rurales, afectando la productividad de las tierras de los campesinos en relación con la generación de ingresos y su hábitat. Así mismo, causó la pérdida de cultivos agrícolas, ganado, especies menores y piscicultura, y perjudicó severamente la economía de las familias del sector rural, con efectos negativos sobre sus finanzas y proyectos productivos. La afectación de la realidad económica y social de las zonas rurales ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de la región;

Que adicionalmente, la avalancha afectó parte de la infraestructura del municipio, pues destruyó el acueducto que suministraba agua a la zona afectada, se averiaron varios puentes y, por tanto, se bloquearon algunas de las vías por las que Mocoa se comunica con el resto del país;

Que en atención a lo anterior es necesario establecer un tratamiento tributario especial para algunos bienes producidos o comercializados en el municipio de Mocoa, con el propósito de estimular la demanda interna, contrarrestar los posibles impactos directos sobre la inflación e incrementar el consumo local de los bienes que se producen o comercializan en esta zona,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1o. EXENCIÓN TRANSITORIA DE IVA.** Hasta el 31 de diciembre de 2017, estarán exentos de IVA sin derecho a la devolución y/o compensación, los siguientes bienes, cuya venta se realice en el municipio de Mocoa, de conformidad con lo establecido en el artículo 1o del Decreto 601 de 2017:

- a) Alimentos;
- b) Calzado;
- c) Prendas de vestir;
- d) Materiales de construcción;
- e) Electrodomésticos y gasodomésticos.

**PARÁGRAFO 1o.** Los saldos a favor generados en las respectivas declaraciones tributarias podrán ser imputados en las declaraciones de los períodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución y/o compensación.



**PARÁGRAFO 2o.** Los bienes que a la fecha de expedición de este decreto tengan la condición de exentos o excluidos del impuesto sobre las ventas continuarán con el tratamiento correspondiente a dicha calificación prevista en el Estatuto Tributario.

**PARÁGRAFO 3o.** El tratamiento previsto en este artículo se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del Régimen Común y a las personas naturales pertenecientes al Régimen Simplificado del impuesto sobre las ventas, inscritos en el Registro Único Tributario (RUT) que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en el municipio de Mocoa.

Así mismo, a las ventas realizadas en el municipio de Mocoa por responsables del Régimen Común del impuesto sobre las ventas inscritos en el Registro Único Tributario (RUT), que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en el municipio de Mocoa.

**ARTÍCULO 2o. EXENCIÓN PARA INSUMOS ADQUIRIDOS POR LAS FUERZAS MILITARES.** Los bienes gravados que sean adquiridos por parte de las Fuerzas Militares, cuyo destino sea el municipio de Mocoa y que se destinen a conjurar la crisis, gozarán del tratamiento establecido en el artículo 1o de este decreto y se someterán a las disposiciones de que trata este decreto.

**ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES.** Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se entenderá por:

- a) Alimentos: son todos los productos sólidos o líquidos que comen o beben los seres vivos de la especie humana y los animales con el propósito de nutrir su cuerpo, es decir, que en su acción y efecto de nutrir, conllevan a la reparación de la pérdida de energía del organismo del hombre y de los animales, dentro de los cuales se encuentran los alimentos naturales, alimentos procesados, entre otros. Se entienden incluidos en esta categoría los insumos agropecuarios;
- b) Calzado: todo género de zapato, que sirve para cubrir o resguardar el pie;
- c) Prendas de vestir: cada una de las partes que componen el vestido del hombre o de la mujer o cualquier prenda que utilice el hombre o la mujer para cubrir su cuerpo, sin importar su material de elaboración;
- d) Materiales de construcción: son todos los productos naturales y manufacturados que se requieren para levantar o arreglar una construcción, tales como: arena, arcilla, cemento, teja, ladrillos, pisos, aluminio, alambres, cables eléctricos, pinturas, tubería, hierro, cobre, acero;
- e) Electrodomésticos y gasodomésticos: todos los aparatos eléctricos o cuya fuente de energía es el gas, que normalmente se utilizan en el hogar y en consecuencia su vocación es la de permanencia en el mismo, es decir, que su función está orientada al uso en el hogar, tales como: televisores, neveras, lavadoras, secadoras, estufas, hornos, y otros enseres menores como: licuadoras, ventiladores, planchas, tostadoras.

**ARTÍCULO 4o. CONDICIONES DE APLICACIÓN.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 1o del presente decreto deberá seguirse el siguiente tratamiento:

1. Al momento de facturar la operación de venta, el responsable deberá indicar en la factura a través de cualquier medio electrónico, sello o anotación mediante una leyenda que indique: "Bienes Exentos –Decreto 731 de 2017".
2. Para efectos de las ventas realizadas dentro del municipio de Mocoa, los bienes a comercializar deberán encontrarse físicamente dentro de la extensión territorial de este municipio.
3. Tanto la venta como la entrega de los bienes deberá realizarse dentro del plazo establecido en el artículo 1o del presente decreto.
4. El responsable deberá rendir un informe fiscal de ventas con corte al último día de cada mes, el cual será remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas, que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas, que efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle:
  - a) Relación de facturas o documentos equivalentes, registrando el número, fecha, cantidad, especificación del bien y valor de la operación;
  - b) Asociar a las facturas o documento equivalente de que trata el literal anterior, los documentos de remisión, recepción y certificado de revisor fiscal o contador público, para el caso de las ventas de que trata el literal b) del artículo 5o de este decreto.

**ARTÍCULO 5o. TRATAMIENTO A LAS VENTAS REALIZADAS DESDE EL RESTO DEL TERRITORIO NACIONAL.** Para efectos de las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional que estén dirigidas al municipio de Mocoa, los proveedores deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Acreditar que la venta se efectuó a un responsable del Régimen Común o a una persona perteneciente al Régimen Simplificado del impuesto sobre las ventas, inscrito en el Registro Único Tributario (RUT), que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en el municipio de Mocoa, para lo cual deberá exigirle la entrega de una copia del mismo;

b) Comprobar que las mercancías vendidas se trasladaron físicamente al municipio de Mocoa, mediante guía de transporte, factura del servicio de transporte de carga y documento de recepción de la mercancía.

**ARTÍCULO 6o. INCUMPLIMIENTO.** El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el presente decreto dará lugar a la pérdida del beneficio al que se refiere el artículo 1o. Por consiguiente, habrá lugar al pago del impuesto sobre las ventas a la tarifa aplicable a los respectivos bienes enajenados y a la imposición de la sanción por inexactitud contemplada en el Estatuto Tributario, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

**ARTÍCULO 7o. TRATAMIENTO EN LA RETENCIÓN EN LA FUENTE.** Las personas jurídicas contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios que con anterioridad a la declaratoria de Emergencia se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en el municipio de Mocoa, tendrán para los periodos gravables 2017 y 2018 una tarifa de retención en la fuente y autorretención a título del Impuesto de Renta del 0%.

**ARTÍCULO 8o. TRATAMIENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.** Las personas jurídicas contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios que con anterioridad a la declaratoria de Emergencia se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en el municipio de Mocoa, tendrán para el periodo gravable 2018 una tarifa del impuesto sobre la renta del 0%.

**ARTÍCULO 9o. PROCEDIMIENTO Y CONTROL PARA LA RETENCIÓN EN LA FUENTE.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 7o del presente decreto deberá seguirse el siguiente tratamiento:

1. Las personas jurídicas de que trata el artículo 7o deberán acreditar al agente retenedor las condiciones establecidas en la ley mediante certificado suscrito por el representante legal de la empresa cuando esta corresponda a persona jurídica, en el que haga constar bajo la gravedad del juramento, que cumple todos los requisitos exigidos en la ley y los reglamentos, anexando certificado de la Cámara de Comercio en el que se constate la fecha del inicio de su actividad económica empresarial y que se encuentra ubicado en el municipio de Mocoa, la fecha de inscripción en el Registro Mercantil o su renovación y/o copia del RUT.

2. Al momento de facturar la operación sujeta a retención, deberá indicarse en la factura a través de cualquier medio electrónico, sello o anotación mediante una leyenda que indique: "No sujeto a retención –Decreto 731 de 2017–".

Sin perjuicio de lo anterior, la DIAN de conformidad con lo establecido en el artículo 651 del Estatuto Tributario, podrá solicitar a los agentes retenedores los soportes en donde se constate el cumplimiento de los requisitos de este decreto.

En caso tal en que no se demuestre el cumplimiento de los mismos, aplicará el régimen previsto en los artículos 370 y 371 del Estatuto Tributario.

**ARTÍCULO 10. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación..."

## 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º y 10º del Decreto 731 del 5 de mayo de 2017, "Por el cual se dictan medidas tributarias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo".

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 7º del Decreto 731 del 5 de mayo de 2017, en el entendido que los beneficios en el tratamiento en la retención en la fuente otorgados a las personas jurídicas comprenden también a las personas naturales que realicen actividades industriales o comerciales y respecto de las rentas derivadas de dichas actividades.

**Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 8º del Decreto 731 del 5 de mayo de 2017, en el entendido que los beneficios en el tratamiento en el impuesto sobre la renta otorgados a las personas jurídicas comprenden también a las personas naturales que realicen actividades industriales o comerciales y respecto de las rentas derivadas de dichas actividades.

### **3. Síntesis de la providencia**

Por tratarse de un Decreto expedido al amparo del Estado de Emergencia Económica y Social, la Corte inició su estudio recordando los parámetros jurídicos dentro de los cuales deben ser dictadas esta clase de medidas, particularmente en lo relacionado con los principios que les son aplicables, y los requisitos formales y materiales que debe tener en cuenta el Gobierno al momento de ejercer esta función legislativa.

Luego la Corporación se ocupó del contenido del Decreto, explicando que el mismo fue expedido para hacer frente al fenómeno natural que afectó negativamente al municipio de Mocoa en el sector agropecuario, deterioró y destruyó viviendas rurales, alteró la productividad de las tierras de los campesinos, causó la pérdida de cultivos agrícolas, ganado, especies menores y piscicultura, perjudicó severamente la economía de las familias del sector rural, agregando que esta realidad puso en riesgo la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de la región.

Sobre el contenido del Decreto Ley examinado la Corte precisó que cuenta con diez (10) artículos, el primero de ellos crea la exención transitoria de IVA hasta el 31 de diciembre de 2017, sin derecho a la devolución y/o compensación, para determinados bienes cuya venta se realice en el municipio de Mocoa. El parágrafo 1º explica que los saldos a favor generados en las declaraciones tributarias podrán ser imputados en las declaraciones de periodos siguientes, pero no podrán ser objeto de devolución y/o compensación; el parágrafo 2º aclara que a la fecha de expedición del decreto los bienes exentos o excluidos del IVA, continuarán con el tratamiento correspondiente según lo dispuesto en el Estatuto Tributario; el parágrafo 3º señala que los beneficios de esta exención se aplicarán a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común y a las personas naturales pertenecientes al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, inscritos en el registro único tributario (RUT) que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en Mocoa.

Agregó que el artículo 2º tiene como destinatario de la medida a las Fuerzas Militares, respecto de los bienes gravados que ellas adquieran y cuyo destino sea el municipio de Mocoa y que se destinen a conjurar la crisis. Para efectos de la aplicación del decreto, el artículo 3º define qué son alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción, electrodomésticos y gasodomésticos. Sobre el artículo 4º explicó que regula las condiciones de aplicación para las medidas adoptadas, particularmente lo relacionado con la elaboración de las facturas, aclaración sobre la ubicación de los bienes a comercializar, los cuales deberán encontrarse físicamente dentro del territorio del municipio. Este dispositivo precisa que la venta y entrega de bienes deberá tener lugar antes del 31 de diciembre de 2017, y que el responsable deberá rendir un informe fiscal de ventas con corte al último día de cada mes.

Acerca del artículo 5º la Sala precisó que aplica para las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional hacia Mocoa, caso en el cual los proveedores deberán acreditar que la venta se efectuó a un responsable del régimen común o a una persona perteneciente al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas. Además, la norma aclara que se debe comprobar que las mercancías vendidas se trasladaron físicamente al municipio de Mocoa, mediante guía de transporte, factura de servicio de transporte de carga y documento de recepción de la mercancía. En cuanto al artículo 6º dijo la Corte que prevé las sanciones a quienes incumplan lo dispuesto sobre condiciones y requisitos, señalando que perderán el beneficio de la exención de IVA, dando lugar al pago del impuesto y a la imposición de la sanción por inexactitud regulada en el Estatuto Tributario, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan.

La Corporación reseñó que el artículo 7º se aplica a las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, precisando que si estaban domiciliadas o tenían establecimiento de comercio en Mocoa con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, tendrán para los periodos 2017 y 2018 una tarifa de retención en la fuente y autorretención a título del impuesto de renta del 0%. Respecto del artículo 8º dijo la Sala que es de contenido similar pero aplica para el impuesto sobre la renta y complementarios, estableciendo que las personas jurídicas contribuyentes de esta clase de tributo, que con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia se encuentren domiciliadas o tengan establecimiento de comercio en Mocoa, tendrán para el periodo 2018 una tarifa del impuesto sobre la renta del 0%.

Sobre el artículo 9º del Decreto explicó que regula el procedimiento y el control para la retención en la fuente; su numeral 1. precisa que las personas jurídicas beneficiarias de la exoneración deberán acreditar al agente retenedor las condiciones establecidas en la Ley con un certificado suscrito por el representante legal, documento que debe cumplir con todos los requisitos legales y anexar certificado de la cámara de comercio sobre la fecha de inicio de su actividad económica, ubicación en el municipio de Mocoa, fecha de inscripción en el registro mercantil y copia de RUT. En cuanto al artículo 10 refirió que se limita a establecer que el Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

La declaratoria de exequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º y 10º del Decreto 731 del 5 de mayo de 2017, tuvo entre sus consideraciones que la avalancha que sobrevino durante la noche del 31 de marzo del presente año en el municipio de Mocoa, arrasó viviendas, vías y medios de comunicación, puentes, calles, cegó la vida de un gran número de personas, causó la desaparición de otras y produjo el desplazamiento masivo de familias que perdieron su patrimonio. La Corte tuvo en cuenta que el Gobierno Nacional expidió el citado Decreto para conjurar la crisis económica que se presentó e impedir la extensión de sus efectos.

La Corporación consideró que entre las medidas sociales y económicas a adoptar resultaba necesario establecer un tratamiento tributario especial para determinados bienes producidos o comercializados en Mocoa, con el propósito de estimular la demanda interna, contrarrestar los posibles impactos directos sobre la inflación e incrementar el consumo local de los bienes que se producen o comercializan en esa zona. Por ende, encontró legítimo que el Ejecutivo acudiera una vez más a una medida usual y eficaz representada por la exención tributaria de IVA para algunos bienes, extendiendo el beneficio para los insumos adquiridos por las Fuerzas Militares, fijando condiciones especiales para la aplicación de la medida.

Sin embargo, la Corte declaró exequibles de manera condicionada los artículos 7º y 8º del Decreto, en el entendido que los beneficios en el tratamiento en la retención en la fuente y en el impuesto sobre la renta otorgados a las personas jurídicas comprenden también a las personas naturales que realicen actividades industriales o comerciales y respecto de las rentas derivadas de dichas actividades.

La Corte reconoce que cada evento causante de una declaratoria de emergencia económica y social puede tener origen y circunstancias diversas, y que las medidas excepcionales adoptadas por el Gobierno tienen en cuenta estas realidades y atienden a un mismo propósito. Señaló la Corporación que a pesar de las previsiones de la Sentencia C-327 de 1999, en el presente caso el Gobierno omitió explicar razonadamente la diferencia de trato entre personas jurídicas y naturales respecto de los beneficios concedidos por los artículos 7º y 8º del Decreto Ley 731 de 2017.

Encontró la Corte que en el presente caso la situación de unas y otras es semejante si se considera que están localizadas físicamente en la jurisdicción del municipio de Mocoa, en ambas puede concurrir la calidad de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, como también el hecho de estar domiciliadas con anterioridad a la declaratoria de emergencia o tener establecimiento de comercio en el ente territorial. Por ello determinó que resulta inequitativo conceder beneficios solamente a las jurídicas cuando

las personas naturales también sufrieron la devastación causada por los acontecimientos presentados durante la noche del 31 de marzo del presente año.

En cuanto a los beneficios aplicables a las personas naturales explicó la Corte que se deberán tener en cuenta las previsiones del Estatuto Tributario, particularmente lo dispuesto en su artículo 332, según el cual "Solo podrán restarse beneficios tributarios en las cédulas en las que se tengan ingresos. No se podrá imputar en más de una cédula una misma renta exenta o deducción."

Explicó la Corte que los beneficios tributarios concedidos a las personas naturales en virtud de lo dispuesto en los artículos 7º y 8º del Decreto Ley 731 de 2017, podrán aplicarse en las condiciones previstas en el artículo 332 del Estatuto Tributario, a aquellas cédulas en las que se tengan ingresos o rentas derivadas de las actividades industriales o comerciales ejercidas en el municipio de Mocoa.

#### **4. Aclaración de voto**

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró el voto respecto de algunas de las consideraciones expuestas en la providencia en relación con el alcance específico de las medidas tributarias examinadas y su vínculo con los principios constitucionales que rigen la regulación en la materia

### **III. EXPEDIENTE RDL-033-SENTENCIA C-518/17 (Agosto 10)**

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

#### **1. Norma revisada**

##### **"PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

##### **DECRETO LEY NÚMERO 900 DE 2017 29 MAY 2017**

"Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones"

##### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", y

##### **CONSIDERANDO**

Que el artículo 22 de la Constitución Política dispone que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; así mismo el artículo 188 ibídem, dispone que el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos;

Que el día 24 de agosto de 2016 se llegó por parte de delegados plenipotenciarios del Gobierno Nacional y miembros representantes de las FARC- EP a un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado el Gobierno Nacional suscribió, el 24 de noviembre de 2016, con el grupo armado organizado al margen de la ley Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC- EP), un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el día 1 de diciembre dicho acuerdo fue refrendado por el Congreso de la República;

Que el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016 consagró un artículo transitorio en el cual se conceden facultades presidenciales para la paz, el cual señala que el Presidente de la República, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo queda facultado para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera;

La finalidad perseguida con el uso de las facultades extraordinarias se cumple en este caso, ya que a través del trámite legislativo especial, por muy expedito que pueda ser, no se alcanzan a tener a tiempo las disposiciones previstas en el presente decreto ley, en especial y con mayor urgencia, las referidas a la suspensión de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley concentrados en las zonas de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz;

La necesidad urgente de reglamentar a través del presente instrumento legal la suspensión de los efectos de las órdenes de captura de los miembros de las FARC- EP se justifica en el hecho de que permanentemente los miembros de la organización en proceso de tránsito a la legalidad necesitan ausentarse de las zonas para adelantar actividades programadas derivadas del acuerdo o de los protocolos, relacionadas con la implementación de los acuerdos o con la preparación para las tareas de reincorporación y para cumplir con citas médicas o atención de urgencia;

Que el párrafo 2º del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014, y a su vez modificada por la Ley 1779 de 2016, establece que: "Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz."

Que según el mencionado párrafo, respecto de la suspensión de las órdenes de captura "para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación",

Que el párrafo 3º del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014 y a su vez modificada por la Ley 1779 de 2016, dispone que "el Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz."

Que respecto de dicha medida consagrada por el legislador, la H. Corte Constitucional se pronunció en la sentencia de constitucionalidad C- 048 de 2001 expresando que la suspensión de las ordenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada.

Que en efecto, agregó la H. Corte Constitucional en dicha oportunidad, estas disposiciones consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito (i), como una medida excepcional (ii), que opera de manera temporal (iii) y que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz (iv). Este mismo mecanismo ya había sido adoptado por el Legislador extraordinario en los procesos de paz adoptados con grupos guerrilleros que se reincorporaron a la vida civil, lo cual demuestra que éste instrumento puede resultar idóneo para la terminación del conflicto armado en Colombia y para obtener la paz.

Que mediante Resolución Presidencial N° 216 del 3 de agosto de 2016, se impartieron órdenes a la Fuerza Pública para la realización de los procedimientos para la ubicación, reconocimiento, delimitación y definición de

las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), los campamentos y las sedes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación y se dictaron otras disposiciones;

Que según el "Acuerdo para facilitar la ejecución del cronograma del proceso de dejación de armas alcanzado mediante acuerdo del 23 de junio de 2016", suscrito en La Habana, República de Cuba, el 20 de agosto de 2016, del Acuerdo Final, respecto a los integrantes de las FARC- EP que vayan a participar en el proceso de dejación de armas, se aplicará la suspensión de la ejecución de órdenes de captura conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 418 de 1997 modificada por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016.. La suspensión se producirá desde el inicio del desplazamiento a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), suspensión que se mantendrá durante dicho desplazamiento y hasta la culminación del proceso de dejación de armas o hasta que el Gobierno lo determine en caso de que se incumpliera lo establecido en el acuerdo de dejación de armas;

La suspensión de las órdenes de captura constituye una medida que facilita el acceso a los programas e iniciativas de reincorporación social, económica y política y al SIVJRNR, de conformidad con lo acordado. Por tanto, es la garantía jurídica para este acceso y un requisito que permite iniciar un proyecto de vida dentro de la legalidad de manera segura, digna y productiva;

Por otra [sic] lado, la reincorporación a la vida civil es definida por el Acuerdo Final como un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considera los intereses de la comunidad de las FARC- EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes lo habitan y, de la misma forma, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local;

La suspensión de los efectos de las órdenes de captura contra los miembros de las FARC- EP constituye una medida de seguridad jurídica que facilitará [sic] el paso a la reincorporación y por lo tanto el tránsito a la legalidad. La suspensión de las órdenes de captura que puedan tener los hombres y mujeres con tales compromisos facilitará su concurrencia a las diligencias pertinentes de los mecanismos judiciales y extrajudiciales del SIVJRNR;

Que se hace necesario, igualmente, y para facilitar el desarrollo de actividades relacionadas con el tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC- EP concentrados en las ZVTN y PTN, referidas a citas o emergencias para atención en salud, calamidades domésticas y familiares y otras situaciones especiales debidamente justificadas, que continúen suspendidas las órdenes de captura, por el tiempo de ausencia de las ZVTN o PTN, debidamente justificadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz;

Que de otra parte, también se considera urgente que las personas trasladadas a las ZVTN o PTN en situación de privación de la libertad, permanezcan hasta la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) de conformidad con la Ley 1820 de 2016, en los sitios acordados para actividades de reincorporación por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata la Ley de Amnistía e indulto;

Que se hacen necesarias y guardan una indiscutible conexidad con el Acuerdo Final de Paz firmado con las FARC- EP, las medidas que confieran seguridad jurídica al traslado de las personas de la organización que no portan armas de forma visible y que son comúnmente conocidos como milicianos, desde los lugares del territorio nacional en donde se encuentren hasta las zonas de ubicación temporal;

Que el Gobierno Nacional encuentra adecuado la provisión de seguridad jurídica a través de la suspensión de las órdenes de captura que se hayan dictado o se puedan expedir contra los miembros de la organización comúnmente conocidos como milicianos, durante el transcurso de su tránsito hacia las zonas de ubicación temporal, durante su permanencia en ellas o después de extinguidas las mismas hasta el momento en que sea definida su situación jurídica de forma definitiva, bien por el órgano pertinente de la JEP o bien por la autoridad ordinaria competente en aplicación de la Ley de Amnistía e Indulto;

Que de otra parte, y en conclusión, se hace necesario y urgente, para una transición regular y con seguridad jurídica hacia la Jurisdicción Especial de Paz, establecer claramente la situación jurídica provisional en la que quedarán los miembros de FARC EP que dejan las armas, al término de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización;

Que en consideración a lo anterior,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1º.** El artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, se adicionará con un párrafo transitorio 3A y un párrafo transitorio 3B, del siguiente tenor literal:

**"Parágrafo transitorio 3A.** Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, según lo acordado en el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de dicha organización que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra;

En el caso de los miembros de la organización que no se encuentren ubicados físicamente en las zonas de ubicación temporal, pero se hallen en el listado aceptado y acreditado por el Alto Comisionado para la Paz y hayan a su vez firmado un acta de compromiso de dejación de las armas, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

De igual forma, se mantendrá suspendida la ejecución de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado, cuya suspensión se ordenó en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de las zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las armas. Dicha suspensión se mantendrá hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

Las personas trasladadas permanecerán en dichas ZVTN en situación de privación de la libertad hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016.

En aquellos casos en los que no se hubiere decidido por parte de las autoridades judiciales sobre el traslado de las personas privadas de la libertad a la ZVTN o PTN, y las mismas ya hubieren finalizado, la autoridad judicial procederá a otorgar la libertad condicionada en los términos establecidos en la ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

**Parágrafo transitorio 3B.** Se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado concentrados en las zonas, de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Cuando los miembros del grupo armado requieran salir temporalmente de las Zonas de Ubicación Temporal por los motivos relacionados en el inciso anterior, se suscribirá un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia de la zona y la fecha en la que se retornará a la misma.

Quedarán suspendidas las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las FARC- EP, incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por dicho funcionario, que hayan dejado las armas y además firmado las actas de compromiso correspondientes.

**ARTÍCULO 2º.** El presente Decreto-Ley rige a partir de su promulgación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE..."

## **2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 900 de 2017, *"Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*.

## **3. Síntesis de la providencia**

En esta oportunidad correspondió a la Corte revisar el Decreto Ley 900 del 29 de mayo de 2017, mediante el cual se adicionan los parágrafos transitorios 3 A y 3 B al artículo 8 de la



Ley 418 de 1997, que regulan diversos supuestos de prórroga de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura proferidas contra miembros de las FARC-EP, hasta que su situación jurídica les sea resuelta por la JEP o se les aplique la amnistía *de iure*, así como la situación de quienes hubieren sido trasladados a las zonas de ubicación temporal encontrándose privados de la libertad.

La Corporación verificó que dicho acto cumple los requisitos formales, pues fue suscrito por el Presidente de la República y por el ministro del ramo a que pertenece la materia regulada, esto es el Ministro de Justicia; fue expedido dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016; existe congruencia entre el título y lo regulado por el Decreto; e incorpora la motivación respectiva.

Igualmente la Sala Plena estableció que la materia regulada por el Decreto Ley bajo análisis se encuentra objetivamente ligada al Acuerdo Final, quedando con ello satisfecha la exigencia de conexión objetiva.

En lo que respecta al juicio de conexidad estricta, se constató que cada una de las medidas contenidas en el decreto ley 900 de 2017 obedecen y responden a exigencias del Acuerdo Final. En lo atinente al cumplimiento del requisito de conexidad suficiente, se observó que en la motivación del Decreto Ley aparecen las razones que sustentan porqué las normas allí contenidas son un desarrollo específico del Acuerdo.

Con respecto a la estricta necesidad, la Corte evidenció la necesidad del trámite extraordinario para regular la materia específica que contiene el decreto. Se destacó que este era un asunto que debía ser priorizado de conformidad con el Acuerdo y así se indicó en el cronograma para facilitar la ejecución del proceso de dejación de armas.

La Sala advirtió la especial relevancia que reviste la norma en análisis dentro de la implementación del Acuerdo Final, por cuanto regula la prolongación de la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura a ex combatientes de las FARC EP, lo cual les genera seguridad jurídica hasta el momento en que accedan al SIVJNR, pues, esas medidas, brindan a los miembros de las FARC EP la certeza de que su juzgamiento solo tendrá lugar una vez se implemente el sistema concebido para tal efecto. A su vez, valoró el peso de las medidas como un punto de partida en el camino de la reincorporación de los integrantes de las FARC EP a la vida civil. Igualmente, destacó la importancia de las mismas para preservar la confianza entre las partes.

Al momento de adelantar el control material, el Pleno de la Corte estimó que en materia de configuración del procedimiento penal el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración y más aún cuando el motivo es la búsqueda de la paz. Al establecer la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, o al prolongarla cuando ya había sido fijada y al clarificar la situación jurídica de los miembros de las FARC privados de la libertad, autorizando su traslado a las ZVTN se implementaron mecanismos necesarios para la consolidación del proceso de paz y, en ese orden, para el logro de los fines constitucionales de verdad, justicia y reparación y búsqueda, logro y aseguramiento de la paz.

Por consiguiente, al encontrar la norma objeto de revisión ajustada a la Constitución, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Ley 900 de 2017 *"Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*.

#### **4. Aclaraciones de voto**

Los magistrados **Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Cristina Pardo Schlesinger**, anunciaron que aclaraban su voto con respecto a las consideraciones efectuadas en torno al juicio de necesidad estricta.

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo, Diana Fajardo Rivera** y **Antonio José Lizarazo Ocampo**, al considerar que la necesidad estricta de ejercer facultades extraordinarias para implementar el Acuerdo Final es un asunto que fue resuelto por el constituyente derivado al otorgar dichas facultades mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, y no le corresponde a la Corte juzgar en cada caso de ejercicio de las mismas si existe o no estricta necesidad para ello.

En efecto, durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 2016 quedó claro que la implementación y desarrollo del Acuerdo Final requería de instrumentos jurídicos que así lo garantizaran y aseguraran dada la urgencia especial en la implementación. Lo contrario conduciría a vaciar por completo de contenido la habilitación constitucional al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley (art. 2 del AL 01 de 2016).

La Magistrada **Cristina Pardo Shlesinger** aclaró su voto, por considerar que el requisito de "estricta necesidad", carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del Presidente en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y porque desconoce la urgencia que llevan implícitamente las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo Final. Considera que la celeridad de la implementación es una condición indispensable para el éxito del proceso, tal como ha sido demostrado en el contexto internacional y, finalmente, sostiene que las medidas destinadas a implementar el Acuerdo de paz hacen parte de un todo inescindible y pese a la variedad de sus materias, deben ser comprendidas como distintas facetas de un proceso integral.

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Presidente