



COMUNICADO 24

Mayo 27 de 2024

Auto 948/24

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar y Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: D-15097

Corte negó la solicitud de incidente de impacto fiscal promovida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la Sentencia C-489 de 2023

1. Decisión

PRIMERO. NEGAR la solicitud de incidente de impacto fiscal promovida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la Sentencia C-489 de 2023.

SEGUNDO. En contra de esta providencia procede el recurso de insistencia, en los términos previstos en el artículo 13 de la Ley 1695 de 2013.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió el incidente de impacto fiscal (IIF) formulado por el ministro de Hacienda y Crédito Público con el objeto conjurar el efecto de la Sentencia C-489 de 2023 sobre el flujo de caja de la Nación en 2024. Según el ministro, ese efecto equivale a la suma de \$ 6.7 billones de pesos. Esta cifra corresponde a (i) \$ 3.4 billones de pesos por concepto de las devoluciones de los pagos anticipados realizados por los contribuyentes en 2023, imputables al impuesto de renta que estos deben pagar en 2024; y (ii) \$ 3,3 billones de pesos derivados de la imposibilidad de recaudar los pagos anticipados en 2024, por concepto del impuesto que los contribuyentes deberán cancelar en 2025.

El ministro propuso cuatro alternativas para la modulación de la Sentencia C-489 de 2023: (i) diferir los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2025; (ii) diferir los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2024; (iii) diferir los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2025 y disponer que el mayor valor del impuesto se reconozca como descuento en cuotas iguales entre los años gravables 2024 y 2028; y (iv) diferir los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2024 y disponer que el mayor valor del impuesto se reconozca como descuento en cuotas iguales entre los años gravables 2024 y 2026.

Para resolver el asunto, la Sala Plena formuló los siguientes problemas jurídicos: primero, ¿La Sentencia C-483 de 2023 produce alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal? Segundo, ¿es posible armonizar la figura del IIF con la Sentencia C-489 de 2023, teniendo en cuenta que esta declaró la inexecutable de una norma tributaria que incrementaba el recaudo? De ser posible (i) ¿cuáles son los límites que, en este contexto especial, tiene el juez constitucional para modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia?; y (ii) ¿cuál de las cuatro alternativas de modulación de la Sentencia C-489 de 2023, formuladas por el ministro de Hacienda y Crédito Público, es una respuesta razonable a la alteración seria de la sostenibilidad fiscal y no desconoce o afecta de manera desproporcionada los derechos protegidos en el fallo?

La Corte precisó las condiciones mínimas que se deben satisfacer para tener por demostrado que el cumplimiento de una sentencia genera una alteración seria de la sostenibilidad fiscal. Concluyó que corresponde al solicitante la carga de probar que la sentencia produce esa alteración. Para el efecto, los cálculos aportados sobre el posible impacto de la sentencia deben estar soportados en información propia o de terceros suministrada con el incidente. Además, dicha información debe resistir la constatación sobre su coherencia interna, así como el contraste con otros medios de prueba recaudados por la Corte en el trámite del incidente.

Para que se pueda considerar que una sentencia genera una alteración seria a la sostenibilidad fiscal, el juez debe tener en cuenta el impacto particular que la sentencia produce en el contexto macroeconómico en el que esta se inserta. Por consiguiente, el juez deberá considerar que el hecho de que una sentencia no provoque el incumplimiento de la Regla Fiscal no significa que no genere una alteración seria de la sostenibilidad fiscal. La decisión deberá generar, además, un efecto serio, específico y probado en el entorno macroeconómico. En otras palabras, el cumplimiento de la Regla Fiscal no es suficiente para concluir que una sentencia produce esa alteración y, por ello, el solicitante debe demostrar que la decisión causa un deterioro grave en las condiciones macroeconómicas del país en el mediano plazo.

Una vez demostrado que la sentencia genera una alteración seria de la sostenibilidad fiscal, correspondió a la Corte determinar si resulta procedente la modulación, modificación o diferimiento de los efectos del fallo. Para el efecto, la Corporación reiteró que una decisión, en este sentido, se refiere únicamente a los efectos de la sentencia y no a su contenido, pues este se encuentra protegido por la regla de la cosa juzgada y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento.

La decisión de modulación, modificación o diferimiento de los efectos del fallo exige la armonización de los derechos constitucionales protegidos en él y la necesidad de preservar la sostenibilidad fiscal. Para ello, primero, corresponde al juez identificar los derechos protegidos en la sentencia y precisar su alcance en ese contexto. Segundo, indagar (i) cuáles fueron las razones para declarar la inexecutable o executable condicionada de la norma y (ii) la relación de esas razones con los efectos de la decisión señalados por la propia Corte en el fallo. Y, tercero, determinar si es posible vincular los derechos resguardados en la sentencia con el deber de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, con miras preservar la sostenibilidad fiscal.

En todo caso, en la solución de estos interrogantes, la Sala deberá observar de forma estricta los límites prohibitivos que la Constitución fija a la facultad de modulación prevista en el incidente de impacto fiscal. Esto son: en ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales y, bajo ninguna circunstancia, la modulación, modificación o diferimiento de los efectos de una sentencia de inexecutable, sin efectos diferidos originales, cuyo fundamento haya sido la violación de derechos fundamentales, podrá afectar los derechos fundamentales y otras garantías constitucionales protegidas en el fallo.

Determinadas las reglas de juzgamiento, la Corte analizó el caso concreto y concluyó que no se demostró que la sentencia C-489 de 2023 produjera alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En concreto, la Sala encontró que la sentencia no genera el incumplimiento de la Regla Fiscal y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no probó que el fallo provocara un efecto serio y específico en el entorno macroeconómico. Adicionalmente, con fundamento en la información recaudada en el trámite del IIF, la Corte encontró que el cálculo del impacto fiscal que fundamenta la solicitud de modulación de la sentencia está sobreestimado.

Aunque estas conclusiones eran suficientes para no acceder a las pretensiones del ministro de Hacienda y Crédito Público en el IIF, la Sala Plena consideró necesario pronunciarse sobre las cuatro alternativas de modificación de los efectos de la Sentencia C-489 de 2023 a la luz de las dos cláusulas prohibitivas que operan sobre el IIF.

Recordó que la Sentencia C-489 de 2023 declaró la inexecutable del parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 porque este desconocía el principio de equidad tributaria por dos motivos: violaba la proscripción de confiscatoriedad y el derecho a la igualdad, en perjuicio de quienes pagan las regalías en dinero. Estas determinaciones se encuentran amparadas por

la cosa juzgada constitucional. Ello significa que tienen el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.

En este contexto, la Sala Plena analizó las cuatro alternativas de modulación propuestas por el ministro de Hacienda y Crédito Público y concluyó que ellas violan las dos cláusulas prohibitivas previstas en el artículo 334 de la Constitución, pues menoscaban el derecho fundamental a la igualdad protegido en el fallo, y desconocen la prohibición de confiscatoriedad.

3. Salvamento, aclaración de voto y reservas de aclaración de voto

El magistrado **Juan Carlos Cortés González** salvó el voto y la magistrada **Natalia Ángel Cabo** aclaró el voto. El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** y la magistrada **Diana Fajardo Rivera** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto. Previamente, la Sala Plena había aceptado los impedimentos presentados por la magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera** y el magistrado **Vladimir Fernández Andrade**.

El magistrado **Cortés González se apartó de la decisión** de negar la solicitud planteada en el incidente de impacto fiscal por el ministro de Hacienda y Crédito Público y de las razones que la sustentan. Su postura estuvo fundada en las siguientes razones principales:

1. Desde su posición disidente en la Sentencia C-489 de 2023, señaló la necesidad de aplicar un esquema de modulación en el tiempo (diferimiento) o de adoptar una decisión de exequibilidad condicionada en el fallo (remedio constitucional más apropiado frente a los cargos que finalmente fueron resueltos). Lo anterior, teniendo en cuenta el impacto fiscal que tendría la decisión de inexecuibilidad por el alcance estratégico que se planteó en la reforma tributaria de 2022 para la medida declarada inexecutable y por el efecto desestabilizador en ingresos planeados para las finanzas públicas, luego de la decisión.

2. A su juicio sí se evidenció una afectación seria a la sostenibilidad fiscal en los términos de la Ley 1695 de 2013 con ocasión de la Sentencia C-489 de 2023. Ello, teniendo en cuenta lo recaudado en virtud de retenciones durante 11 meses y 13 días del año 2023 por el mayor valor generado frente a la variación de la base gravable del impuesto de renta. Se trató de un efecto real, verificable y jurídicamente necesario, porque la norma inexecutable se encontraba vigente y produciendo efectos hasta la decisión de la Corte Constitucional (13 de diciembre de 2023) y en tanto se consolidaba progresivamente dicho impuesto, considerando el esquema de retenciones para su pago anticipado. Los recursos correspondientes a estas retenciones deben ser devueltos o compensados por el Estado y ello

supone una alteración de las finanzas en una suma que el Gobierno estimó razonablemente en 3.4 billones de pesos.

3. Bajo ese entendido, consideró que en este asunto era procedente admitir la solicitud de incidente de impacto fiscal propuesta por el ministro de Hacienda y Crédito Público, respecto a los efectos del fallo por el año 2023, estimando además que las rentas adicionales por efecto de la prohibición de la deducción de regalías en el sector minero y petrolero fueron incluidas en la ley que aprobó el presupuesto general de la Nación para esa anualidad.

4. En esta ocasión correspondía aplicar la orientación establecida por el Auto 233 de 2016 y considerar integralmente el entorno económico actual, para valorar el impacto en las finanzas públicas de la decisión judicial de cuyo cumplimiento se trataba, el cual se reconoció en al menos un 0.2 % del PIB y con efectos en un incremento adicional de deuda pública. La razón de ser del incidente de impacto fiscal es servir como un esquema de diálogo entre las altas autoridades de la Rama Judicial y el Gobierno nacional, para hacer efectivo el postulado de colaboración armónica y permitir que el cumplimiento de las decisiones judiciales se realice ponderadamente, con aplicación de la seguridad jurídica y del criterio de sostenibilidad fiscal.

5. La modulación sobre los efectos del fallo a fin de cumplir la Sentencia C-489 de 2023, debió comprender la posibilidad para que el Gobierno nacional realizara las operaciones de compensación o devolución de saldos generados a favor de las empresas en el año 2023, por efectos de la inexecutable del artículo 19 de la Ley 2272 de 2022, durante las vigencias 2024, 2025 y 2026, previa verificación por la administración tributaria de su procedencia y cuantía, y con el reconocimiento de los intereses correspondientes, en los términos del Estatuto Tributario. Esta opción, contemplada en las propuestas por el Gobierno, configuraba una alternativa viable en términos constitucionales para el cumplimiento del fallo, porque: i) no afectaba la decisión de inexecutable contenida en la Sentencia C-489 de 2023, ni contradecía la cosa juzgada que la reviste y ii) no desconocía los derechos fundamentales de los contribuyentes, pues aplicaba la compensación o devolución de los saldos a favor mediante un plan de pagos en tres vigencias fiscales, con la actualización de los valores correspondientes.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia