

PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 9 de diciembre de 2021

**Honorables Magistrados**  
**Corte Constitucional**  
Ciudad

**Expediente:** D-14189

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por María Vanessa Ardila y otros contra el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*.

**Magistrado Ponente:** Alejandro Linares Cantillo

**Concepto No.:** 7016

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política<sup>1</sup>, rindo concepto en el asunto de la referencia.

#### **I. Norma demandada**

Los ciudadanos María Vanessa Ardila, Andrés Segura, Diana Lorena Mateus, Andrea Paola Carvajal, Laura Stephany León, Jessica Andrea Vargas, Nerly Rocío Pinzón, Juan David Arciniegas, John Edward Pachón, Carlos Eduardo Pareja y Álvaro Giovanni Gutiérrez interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019, cuyo texto se transcribe a continuación:

**"Artículo 130. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.** Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del sector Justicia y de la Rama Judicial.

*Serán sujetos activos de la contribución especial, el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo. La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%). En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La entidad pagadora, ya sea persona natural o entidad pública o privada, en el momento en que efectúe pagos totales o parciales de las cuantías ordenadas en el laudo arbitral, deberá retener en la fuente la totalidad de la contribución especial causada con el respectivo pago. La retención practicada deberá ser incluida y pagada*

<sup>1</sup> "Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad".



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

*en la respectiva declaración mensual de retenciones en la fuente del agente retenedor, de acuerdo con las normas que regulan la retención en la fuente contenidas en el Estatuto Tributario. En el evento de que el pagador no tenga la calidad de agente retenedor, el perceptor del pago deberá autorretener el monto de la contribución especial causada de acuerdo con las disposiciones establecidas sobre el particular en el Estatuto Tributario. Esta contribución no aplica para laudos arbitrales internacionales.*

**Parágrafo.** *El Gobierno nacional deberá girar en la primera quincena de cada semestre al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, el monto recaudado por concepto de la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico”.*

Los actores solicitan que se declare la inexecutable de la norma demandada, argumentando que:

(i) Desborda, por su arbitrariedad, la libertad de configuración del legislador en materia impositiva, pues a pesar de que define el tributo que contiene como una contribución, lo cierto es que consagra un impuesto con características confiscatorias, el cual, además de afectar el acceso a la administración justicia, constituye una doble tributación en relación con el impuesto de renta<sup>2</sup>; y

(ii) Desconoce el principio de unidad de materia, porque no es instrumental ni guarda relación con los postulados previstos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo<sup>3</sup>.

## II. Concepto del Ministerio Público

### **a) El artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 se enmarca en la libertad de configuración del legislador en materia tributaria**

El numeral 12 del artículo 150 de la Constitución establece que el Congreso de la República es competente para establecer “*contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales*”. A su vez, el artículo 338 superior indica que la ley debe definir los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, así como las tarifas y el tiempo de vigencia de los tributos.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sostenido que el legislador goza de libertad de configuración normativa y “*de la más amplia discrecionalidad*”<sup>4</sup> en materia tributaria, lo que le permite fijar libremente la política fiscal mediante la creación, modificación, disminución, aumento o eliminación de los diferentes tributos (impuestos, tasas y contribuciones)<sup>5</sup>.

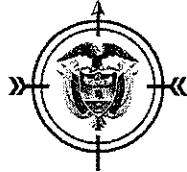
Con todo, dicha potestad de ordenación no es absoluta, pues la actuación del legislador “*encuentra restricciones en varios mandatos constitucionales. Entre ellos, el respeto de los derechos fundamentales, la garantía de los principios de justicia y equidad en la distribución de las cargas fiscales, la observancia del principio de*

<sup>2</sup> Cfr. Artículos 2°, 58, 229, 338 y 363 de la Constitución.

<sup>3</sup> Cfr. Artículos 158 y 169 de la Constitución.

<sup>4</sup> Sentencia C-007 de 2002.

<sup>5</sup> Cfr. Sentencias C-007 de 2002, C-1035 de 2003, C-393 de 2016, C-119 de 2018, C-270 de 2019 y C-606 de 2019.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

*legalidad, el respeto de la eficiencia, la progresividad y el principio de no retroactividad*<sup>6</sup>.

En esta línea argumentativa, en la Sentencia C-109 de 2020, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad en la que alegaba que la norma cuestionada en esta oportunidad desconocía el principio de igualdad, la Corte Constitucional, a efectos de sustentar la decisión de exequibilidad, indicó que:

(i) La disposición legal *“fue adoptada por el legislador al amparo de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución con fundamento en los cuales puede fijar la política fiscal mediante la creación, modificación, disminución, aumento o eliminación de impuestos, tasas y contribuciones”*; y

(ii) En este sentido, no es arbitrario que el legislador optara por *“imponer una contribución que grava las condenas contenidas en laudos arbitrales, con miras a lograr la modernización, descongestión y bienestar de la justicia estatal”*.

Además, el alto tribunal indicó que si bien son comprensibles *“las objeciones que pueden formularse en contra de una medida tributaria como la examinada”*, no puede ignorarse que *“el control constitucional de tal tipo de medidas debe tener como punto de partida el reconocimiento de un extendido margen de apreciación, valoración y configuración a disposición del Congreso de la República”*.

En atención a dicho precedente, el Ministerio Público considera que la norma acusada no desborda la libertad de configuración del legislador, pues además que no constituye una regulación arbitraria, no incurre en los reproches concretos señalados en la demanda.

Específicamente, la Procuraduría observa que la disposición acusada consagra una contribución especial, en tanto que:

(i) Las contribuciones especiales han sido definidas como *“la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública”*<sup>7</sup>;

(ii) El recaudo del tributo demandado se destina para el fortalecimiento de la Rama Judicial, lo cual *“no es una materia distante o indiferente para la justicia arbitral”*, pues *“existen relaciones de múltiple naturaleza, reconocidas en la regulación vigente, entre las instituciones y procedimientos de la justicia estatal y el arbitraje”*, por lo que *“el fortalecimiento de la primera tiene réplicas directas en el funcionamiento del segundo”*<sup>8</sup>; y

(iii) Los usuarios de los procedimientos arbitrales se benefician del fortalecimiento de la Rama Judicial, porque sus funcionarios intervienen en la resolución de los recursos procedentes contra los laudos, en el trámite de ejecución de los mismos y en ciertos aspectos formales, como el nombramiento

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2020.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-504 de 2020.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2020.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

de árbitros cuando la designación no se realizó de común acuerdo o la resolución de los impedimentos<sup>9</sup>.

En este sentido, como la disposición demandada contempla una contribución especial no se configuran los presupuestos para que se presente una doble tributación en relación con el impuesto de renta, puesto que, en el ámbito nacional, dicho fenómeno sólo se produce cuando se trata de la misma tipología de tributo. Ciertamente, los elementos de los impuestos, las contribuciones y las tasas, incluido su hecho generador, obedecen a naturalezas y lógicas diferentes que impiden razonablemente predicar su yuxtaposición<sup>10</sup>.

De otra parte, para la Procuraduría la tarifa del tributo, equivalente al 2% de los pagos ordenados en el respectivo laudo arbitral siempre que los mismos sean superiores a 73 salarios mínimos legales mensuales vigentes, no tiene la entidad suficiente para llegar a ser considerada como una medida confiscatoria. Ello, puesto que estas se presentan cuando el ingreso gravado se *“destina exclusivamente al pago”* de la contribución o, al menos, equivale a un porcentaje significativo de la base gravable<sup>11</sup>, lo cual no se presenta en el caso de la norma enjuiciada, que le permite al contribuyente disponer del 98% del valor de la condena reconocida a su favor.

Finalmente, el Ministerio Público estima que la norma demandada no desconoce el derecho al acceso a la administración de justicia, porque si bien el cobro de la contribución *“puede incidir en la decisión de las partes de someter o no su disputa al procedimiento arbitral”*, lo cierto es que, como se indicó en la Sentencia C-109 de 2020, dicho tributo *“no comporta una barrera definitiva de acceso al arbitraje por parte de las personas que acuerdan así hacerlo y, en todo caso, no supone un bloqueo para obtener una decisión judicial, puesto que siempre será posible acudir a la justicia estatal”*.

**b) El artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 no desconoce el principio de unidad de materia**

El principio de unidad de materia se encuentra previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, en los cuales se establece que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*, así como que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

<sup>9</sup> *“De acuerdo con el Código General del Proceso la justicia ordinaria interviene (i) en el nombramiento de árbitros cuando la designación no se realizó de común acuerdo ni se designó a un tercero para ello (art. 19.3); (ii) en la resolución del recurso de revisión (art. 30.7) y anulación contra laudos arbitrales (art. 31.5); así como (iii) en el trámite de ejecución de los laudos arbitrales (art. 306). El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que la justicia administrativa participa (iv) en el trámite de ejecución de laudos arbitrales (art. 104.6) y (v) en los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales (art. 149.7). Agregado a ello en el Estatuto de Arbitraje se dispone la intervención de la justicia estatal (vi) en el trámite de designación y reemplazo de los árbitros (arts. 14.4 y 15); (vii) en el trámite de recusaciones formuladas contra los árbitros (art. 17); (viii) en la práctica de medidas cautelares o en la comisión para ello (art. 32); (ix) en la resolución de los recursos de anulación y revisión (arts. 45 y 46); y, finalmente, (x) en el trámite de designación de árbitros ad hoc (art. 53)”*. (Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2020).

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-419 de 1995, C-261 de 2002, C-577 de 2009, C-397 de 2011 y C-743 de 2015.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2014.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que dicho mandato superior busca evitar que en el trámite legislativo se *“introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando”*, e impedir que a *“los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada”*. Lo anterior, con el propósito de *“racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa”*<sup>12</sup>.

En tratándose de las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, se ha advertido que el respeto por el principio de unidad de materia se constata si se demuestra que existe *“una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y las disposiciones instrumentales que contiene”*<sup>13</sup>. En efecto:

*“(…) algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”*<sup>14</sup>.

En la presente oportunidad, la Procuraduría considera que la norma demandada es acorde con el principio de unidad de materia, puesto que existe una conexidad entre su contenido y la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En concreto, uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo es el *“pacto por la legalidad”*<sup>15</sup>, el cual contiene una línea denominada *“Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”*, mediante la cual, el Gobierno Nacional se propuso robustecer la administración de justicia, entendida como bien público que permite materializar los derechos de las personas.

Sobre el particular, el documento *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”*<sup>16</sup> indica que *“es fundamental generar una transformación del sistema de justicia desde una perspectiva de digitalización y del acercamiento a las necesidades de la población y de los territorios”*<sup>17</sup>, así como que es imperioso *“optimizar la capacidad de gestión del Sistema de Justicia (SJ), para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad, a través de una transformación sistémica”*<sup>18</sup>.

Así las cosas, el Ministerio Público evidencia que la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico guarda una relación teleológica con el pacto estructural por la legalidad, ya que permite la obtención de recursos para la

<sup>12</sup> Sentencia C-493 de 2015.

<sup>13</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016.

<sup>14</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004.

<sup>15</sup> Cfr. Artículo 3 de la Ley del PND.

<sup>16</sup> Este documento hace parte integral de la Ley 1955 de 2019, según el artículo 2° de la misma.

<sup>17</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Pág. 82.

<sup>18</sup> *Ibid.* Para el efecto, plantea como una de las estrategias que, el *“Gobierno Nacional, en uso de sus competencias de coordinación sectorial, propondrá un escenario de concertación con la Rama Judicial para la calidad y probidad de la justicia, a través de posibles reformas para: (...) (3) temas presupuestales”* (Cfr. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Pág. 92).



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Rama Judicial y, en consecuencia, constituye un instrumento para concretar el objetivo de una justicia eficaz, eficiente y efectiva como lo propone el PND.

En punto de ello, la Corte Constitucional ha precisado que *“las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas”*<sup>19</sup>.

En esta medida, la disposición objeto de control es de carácter instrumental en relación con los referidos propósitos del PND, en tanto es una medida fiscal que tiene como finalidad *“la financiación de la rama judicial”*<sup>20</sup>. En efecto, se adopta como una herramienta para impulsar la política pública que se desarrollará en el cuatrienio 2018-2022 en el sector justicia.

Entonces, ante la referida conexidad de medio y fin entre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico y los propósitos del PND, para Procuraduría es claro que se respeta el principio de unidad de materia y, en consecuencia, la demanda de la referencia no está llamada a prosperar.

### III. Solicitud

Por las razones expuestas, en relación con los cargos de la demanda, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 130 de la Ley 1955 de 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

Atentamente,

  
**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Santiago Bernal Vásquez – Asesor Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSUR

<sup>19</sup> Sentencia C- 305 de 2004.

<sup>20</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2020.