

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO

**Asunto:** audiencia de impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023 y práctica de pruebas

**Expediente:** D-15.097

**Magistrados ponentes:**  
Jorge Enrique Ibáñez Najjar y  
Cristina Pardo Schlesinger

Bogotá, D. C., siete (7) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

Los magistrados sustanciadores, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, dictan el presente auto con fundamento en las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### Antecedentes

1. Mediante la Sentencia C-489 de 2023, la Corte declaró la inexecutable del parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, «[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones».
2. El 14 de diciembre de 2023, el ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla González, solicitó la apertura de incidente de impacto fiscal (en adelante, IIF) sobre la Sentencia C-489 de 2023.
3. Mediante el Auto 03 del 19 de enero de 2024, la Sala Plena concedió la apertura del IIF y otorgó treinta días al ministro de Hacienda y Crédito Público para que sustentara dicho incidente.
4. El 11 de marzo de 2024, el ministro de Hacienda y Crédito Público presentó el escrito de sustentación del IIF sobre la Sentencia C-489 de 2023. Para el efecto, indicó que la Sentencia C-489 de 2023 tiene un impacto fiscal significativo. Para el 2024, el efecto del fallo en el flujo de caja de la Nación asciende a seis billones seiscientos cincuenta y seis mil millones de pesos. En el mediano plazo, dicho efecto se traduce en una menor disponibilidad de recursos por el orden de dos billones ochocientos mil millones de pesos, «promedio por año entre 2025 y 2034, equivalentes a 0,12% del [Producto

Interno Bruto] PIB»<sup>1</sup>. Con todo, el ministro advirtió a la Corte que la solicitud de IIF se centra en las alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal para el 2024.

5. Una vez explicado el impacto fiscal de la decisión y las complejidades técnicas de la implementación de herramientas de política fiscal y de planeación presupuestal para contrarrestar el impacto de la Sentencia C-489 de 2023, el ministro propuso a la Corte cuatro «planes concretos para el cumplimiento de la sentencia, en un marco de sostenibilidad fiscal»<sup>2</sup>, así:

**6. Alternativa A. Diferir los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2025.** Esta alternativa implica que las regalías no sean deducibles de la renta bruta durante los años gravables 2023 y 2024. Eso mitigaría el impacto de \$6,7 billones de pesos, es decir, permitiría *(i)* que los ingresos que la Nación obtuvo vía retenciones durante la vigencia 2023, asociados a la no deducibilidad de las regalías, no deban ser devueltos a los contribuyentes; *(ii)* que los recursos que se esperaban recaudar en la vigencia 2024 se materialicen y *(iii)* que no se afecten los ingresos que ya están programados en el Presupuesto General de la Nación de 2024.

**7. Alternativa B. Diferir los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2024.** Esta alternativa supone que las regalías no sean deducibles de la renta bruta durante el año gravable 2023. En este orden, mitiga el impacto de la sentencia sobre la devolución de los saldos a favor de los contribuyentes, asociados con la no deducibilidad de regalías en esa vigencia fiscal. Con ello, el impacto se reduciría de \$6,7 billones de pesos a \$3,3 billones en la vigencia 2024.

**8. Alternativa C. 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 en los años gravables 2024, 2025, 2026, 2027 y 2028.** Esta vía no elimina el impacto fiscal negativo de la sentencia, pero sí permite distribuirlo en múltiples vigencias. Lo anterior favorece la disponibilidad de caja de la Nación en 2024 porque el recaudo proyectado para esta vigencia se mantendría. Además, esta alternativa amplía el margen del Gobierno nacional y permite que la reducción necesaria en el gasto público sea menor. Lo anterior, en la medida en que para las vigencias fiscales 2025, 2026, 2027 y 2028, se espera que la actividad económica cuente con un mejor desempeño.

**9. Alternativa D. 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 en los años gravables 2024, 2025 y 2026.** Del mismo modo que la alternativa precedente, este plan no elimina el impacto fiscal negativo de la sentencia, pero sí permite distribuirlo en múltiples vigencias, lo que favorece la disponibilidad de caja de la Nación en 2024. En términos generales, esta alternativa tiene las mismas ventajas —«permite que la

---

<sup>1</sup> Pág. 5 del escrito.

<sup>2</sup> Pág. 25 del escrito.

reducción necesaria en el gasto público para el año 2024 sea menor en \$3,3 billones»<sup>3</sup>— y funcionaría igual que la alternativa anterior.

**10.** Mediante el Auto 606 del 21 de marzo de 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional inadmitió el IIF presentado por el ministro de Hacienda y Crédito Público sobre la Sentencia C-489 de 2023. En consecuencia, conforme lo dispone el artículo 8 de la Ley 1695 de 2013, concedió a esa autoridad cinco días hábiles para corregir el escrito de sustentación y aportar los elementos de juicio indicados en la parte motiva de la citada decisión. Además, advirtió que contra esa providencia procedía el recurso de reposición.

**11.** El 12 de abril de 2024, el ministro de Hacienda y Crédito presentó el escrito de subsanación del IIF<sup>4</sup>. En él, a manera de introducción, expuso algunas «[c]onsideraciones previas sobre el alcance de la sostenibilidad fiscal»<sup>5</sup>. En particular, resaltó que la Regla Fiscal y el concepto de sostenibilidad fiscal no son equivalentes. La Regla Fiscal es un instrumento paramétrico creado mediante la Ley 1437 de 2011, modificado mediante la Ley 2155 de 2021, que vincula una meta fiscal de balance primario estructural con el nivel de deuda pública. Ahora, si bien la Regla Fiscal es un instrumento que propende por la sostenibilidad de las finanzas públicas, no garantiza por sí sola el cumplimiento de este objetivo. Pueden existir elementos exógenos al control del Gobierno nacional, como el tipo de cambio o las tasas de interés, que pueden comprometer el equilibrio fiscal. Así, aunque la Regla Fiscal reduce la probabilidad de este tipo de escenarios, no los erradica por completo.

**12.** De este modo, según el ministro «la definición de sostenibilidad fiscal incluye atributos macroeconómicos, fiscales y de endeudamiento, sin que ello se circunscriba únicamente a la presencia de una Regla Fiscal»<sup>6</sup>. Por tanto, «una economía puede tener equilibrio fiscal sin la presencia de una Regla Fiscal, pero también podría desequilibrarse incluso teniéndola»<sup>7</sup>. En otras palabras, «la Regla Fiscal contribuye activamente a ajustar las finanzas públicas, pero centrar la atención de la sostenibilidad fiscal en su cumplimiento resulta equivocado»<sup>8</sup>.

**13.** En suma, «el hecho de que el tratamiento que se le dé a cierto choque o contingencia dentro de la estructura de la Regla Fiscal no elimina su impacto sobre las finanzas públicas o los riesgos que estos generan sobre la sostenibilidad fiscal. Simplemente determinan el canal de ajuste que exige la Regla Fiscal para acomodar los efectos de este choque dentro del balance fiscal del GNC [Gobierno Nacional Central]. **No es preciso exponer que solo amenazan la sostenibilidad fiscal los choques que generan efectos sobre el balance primario neto estructural**» [negrilla y subraya del texto original]<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Pág. 29 del escrito.

<sup>4</sup> El escrito de subsanación se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=80065>. El ministro anexó al documento el Plan Financiero de 2023.

<sup>5</sup> Pág. 5 a 12 del escrito.

<sup>6</sup> Pág. 7 del escrito.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Pág. 12 del escrito.

**14.** El ministro anunció que «[e]l impacto fiscal de la Sentencia se cuantifica en \$34,9 billones<sup>10</sup> en valor presente (2,1 como porcentaje del PIB). Este valor se descompone en \$6,7 billones correspondientes al efecto en caja de la vigencia de 2024, \$17,3 billones al valor presente de la pérdida de recaudo entre 2025 y 2034, y \$10,9 billones correspondientes a la perpetuidad de este flujo a partir de 2035 en adelante»<sup>10</sup>.

**15.** Finalmente, para subsanar el cumplimiento de las condiciones materiales que debe reunir el IIF, el ministro procedió a dar respuesta a los interrogantes y a la solicitud de información del Auto 606 de 2024.

**16.** Mediante Auto 749 del 24 de abril de 2024, la Sala Plena decidió admitir el IIF. Para el efecto, constató que el escrito de subsanación satisfacía las tres condiciones materiales o sustanciales previstas en los artículos 334 superior y 6 de la Ley 1695 de 2013. Además, en él se habían incluido, «específica y puntualmente, los elementos que requieren mayor detalle, los que la corporación consider[ó] ausentes o la información que considere relevante». Por lo tanto, la Corte admitió el IIF y convocó a la audiencia a la que alude el artículo 11 de la Ley 1695 de 2013.

**17.** Dado que, además de proporcionar la información solicitada por la Corte para complementar las razones expuestas en la sustentación del IIF inicialmente presentado, el ministro de Hacienda y Crédito Público añadió consideraciones nuevas sobre el impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023, la Sala indicó expresamente los asuntos respecto de los cuales se entendía admitido el incidente, y advirtió que estos fijaban los márgenes del «diálogo y deliberación» que tendrán lugar en la audiencia de impacto fiscal<sup>11</sup>.

**18.** En consecuencia, la Corte precisó que la modificación de la cifra del impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023, la cual fue estimada en el escrito de sustentación en \$6.7 billones de pesos y luego, en el escrito de subsanación, en \$34.9 billones de pesos, era inadmisibles y, por tanto, debía ser rechazada por varias razones. *Primera*, porque incluyó elementos nuevos que no fueron informados a la Corte cuando valoró la admisibilidad del incidente, a pesar de que modificaban por completo el alcance del incidente y de las consideraciones expresadas en el auto inadmisorio. *Segunda*, porque no eran claras y no estaban demostradas las razones por las cuales, a partir de 2025, la proyección del ingreso debía mantenerse estable, a pesar de que dicha proyección no había sido incorporada en el PGN de 2025 y que, por lo mismo, podía ser modificada. Y, *tercera*, porque el aumento del costo fiscal de la sentencia por efecto del recaudo frustrado de la deducibilidad de regalías desde el 2034 y hasta «la perpetuidad de este flujo a partir de 2035 en adelante»<sup>12</sup> no correspondía a una circunstancia actual de tipo económico, cuya incidencia en la sostenibilidad fiscal fuera posible estimar de forma razonable y con base en pruebas.

---

<sup>10</sup> Pág. 13 del escrito.

<sup>11</sup> Sentencia C-870 de 2014.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

**19.** Así las cosas, los argumentos propuestos por el ministro fueron admitidos únicamente en relación con el impacto fiscal estimado e informado por él en el escrito de sustentación. Esto es, el impacto correspondiente a 6.7 billones de pesos cuya materialización ocurre en la vigencia 2024, y que corresponden a (i) \$3.4 billones, que equivalen a los saldos a favor que serían devueltos a los contribuyentes en 2024 y que fueron pagados en 2023 por concepto de retenciones y autorretenciones; y (ii) \$3.3 billones, por concepto del recaudo frustrado en 2024.

**20.** A continuación, la Corte advirtió que, de acuerdo con lo informado por el ministro de Hacienda, de los \$6.7 billones \$5,1 billones pueden ajustarse con los mecanismos previstos en la Regla Fiscal, que permiten aumentar el déficit fiscal. La totalidad de este incremento de déficit fiscal se financiará con recursos de deuda. El restante, es decir, \$1,6 billones, se financiará con una reducción en el gasto porque no es posible incluirlos en los mecanismos previstos en la Regla Fiscal.

**21.** Así mismo, indicó que, para comprender los datos anteriores, era necesario considerar que, respecto de los \$3,3 billones de menor recaudo en 2024, \$1,7 billones se asocian con menor recaudo proveniente del sector petrolero. Esta cifra se incorpora en el mecanismo de ajuste automático del ciclo petrolero de la Regla Fiscal. Esta es la razón por la cual el Gobierno puede incurrir en un mayor déficit fiscal para financiar este menor recaudo sin que ello afecte el cumplimiento de la Regla Fiscal. Los restantes \$1,6 billones corresponden a recursos a recaudar del sector minero. El ministro afirmó que no es posible incorporar esa cifra dentro de una TUV y que, a diferencia del sector petrolero, no existe un mecanismo cíclico de ajuste. Por ello, solo queda la alternativa de reducir el gasto estructural en ese monto. En todo caso, el ministro indicó que los \$5.1 billones que se financian vía déficit generan un costo en intereses de \$0.6 billones anuales que, si no se acompaña de amortizaciones de capital, podrían duplicar el impacto de la sentencia en un término de siete años.

**22.** Hecha esta aclaración con base en la información aportada por el ministro de Hacienda y Crédito Público, la Corte constató que el escrito de subsanación del IIF sobre la Sentencia C-489 de 2023 cumplía, en términos generales, los requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales para ser admitido.

**23.** En consecuencia, en el Auto 749 del 24 de abril de 2024, la Corte convocó la audiencia de impacto fiscal prevista en el artículo 11 de la Ley 1695 de 2013. La Sala indicó que la audiencia se desarrollaría de conformidad con los siguientes dos ejes temáticos y las preguntas orientadoras que se enuncian a continuación:

Eje temático	Preguntas orientadoras
<b>Las alteraciones graves a la sostenibilidad fiscal y Regla Fiscal, y las</b>	En los escritos de sustentación y subsanación, el ministro señala que la sostenibilidad fiscal no equivale a la Regla Fiscal. A su juicio, esta es solo un instrumento paramétrico que propende por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, afirma que una economía puede tener equilibrio fiscal sin la presencia de una Regla

<p><b>consecuencias de la Sentencia C-489 de 2023 en las finanzas públicas</b></p>	<p>Fiscal, pero también podría desequilibrarse incluso teniéndola. A partir de esa consideración, el ministro sostiene que la Sentencia C-489 de 2023 únicamente genera un impacto de \$1.6 billones en la Regla Fiscal, pese a que su impacto total en el corto plazo asciende a \$6.7 billones. Por lo tanto, en opinión del ministro de Hacienda, la constatación de la alteración seria de la sostenibilidad fiscal debe considerar otros elementos además de la Regla Fiscal.</p> <p>En ese contexto, la Sala Plena formula las siguientes preguntas orientadoras:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Podría ampliar sus explicaciones sobre la relación entre sostenibilidad fiscal y Regla Fiscal?</li> <li>2. ¿Cuáles son las razones por las cuales la Regla Fiscal no es un parámetro suficiente para comprender las alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal que genera la Sentencia C-489 de 2023?</li> <li>3. ¿Cuál es el parámetro objetivo que, entonces, podría permitir a una autoridad judicial valorar si una decisión judicial genera una alteración seria de la sostenibilidad fiscal?</li> <li>4. Si la Regla Fiscal no constituye un parámetro objetivo válido para ese efecto, ¿cuál podría ser un parámetro objetivo que la sustituya?</li> <li>5. Dado que la totalidad del impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023 no se refleja en su totalidad en la Regla Fiscal, pero su asunción vía déficit genera costos de financiamiento por el orden de los \$0.6 billones anuales, ¿cómo se reflejan estos costos en la Regla Fiscal? ¿cuál es el impacto de ese costo en la sostenibilidad fiscal? Dicho de otro modo, ¿cuál es el impacto en la sostenibilidad fiscal que generaría el pago de intereses derivados de la deuda que, de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tendría que adquirir el Gobierno nacional por \$5,1 billones, en el evento en el que la Corte Constitucional no acoja ninguna de las propuestas que esa cartera presentó para el cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023?</li> <li>6. ¿Cuál es el impacto en el crecimiento que podría producir la reducción del gasto estructural en \$1,6 billones?</li> </ol>
<p><b>Los planes concretos para el cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teniendo en cuenta que las alternativas A y B propuestas por el Gobierno implican conservar el recaudo de 2023 y validar el recaudo de 2024 correspondiente a la prohibición de deducibilidad de las regalías, pese a que la norma que la preveía fue declarada inexecutable, ¿qué razones permiten al ministerio defender estas alternativas?</li> <li>2. ¿Las alternativas C y D propuestas para el cumplimiento de la sentencia contemplan el reconocimiento de algún tipo de interés o de corrección monetaria para los contribuyentes acreedores de las devoluciones?</li> <li>3. ¿Cuál es el impacto económico que las alternativas C y D podrían generar a los contribuyentes en cuanto a costos de</li> </ol>

	<p>oportunidad o depreciación de los recursos cuya devolución se propone pagar en cuotas anuales hasta 2028?</p> <p>4. En el evento en que las alternativas C y D no prevean el reconocimiento de la inflación o de algún tipo de interés de plazo en favor de los contribuyentes cuyas devoluciones serán pagadas por cuotas anuales hasta 2028, ¿cuáles son las razones por las cuales el gobierno estima que los particulares deben asumir los costos de oportunidad del aplazamiento solicitado?</p> <p>5. ¿El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tenía alguna previsión de riesgo sobre la eventual declaratoria de inconstitucionalidad del parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022?</p> <p>6. ¿Es posible que las medidas planteadas para solventar los impactos económicos del fallo se suscriban al rubro que no encuentra respaldo en la Regla Fiscal (1,6 billones)? Es decir, ¿es posible que los remedios constitucionales para el incidente de impacto fiscal se suscriban al valor de 1,6 billones para aliviar la carga sobre el gasto estructural?</p>
--	--

**24.** Así mismo, la Sala Plena decidió que la fecha, agenda y la metodología de la audiencia serían fijados oportunamente mediante providencia dictada por los magistrados sustanciadores. Por último, advirtió que, conforme al parágrafo del artículo 11 de la Ley 1695 de 2013, «[l]as partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal».

**25.** Con base en los antecedentes descritos, los magistrados sustanciadores proceden a (i) fijar la agenda, la metodología y los participantes en la audiencia de impacto fiscal, y (ii) decretar la práctica de pruebas con el fin de contar con mayores elementos de juicio para adoptar la decisión que resuelva el IIF.

## **1. Audiencia de impacto fiscal**

### ***A) Intervenciones en la audiencia de impacto fiscal***

**26.** Para determinar la agenda y metodología de la audiencia, corresponde en primera medida indicar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1695 de 2013, son parte del procedimiento del IIF: el solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el procurador general de la Nación o uno de los ministros de Gobierno, el ministro de Hacienda y Crédito Público, y los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia sobre el cual se solicita el IIF.

**27.** En similar sentido, el artículo 11 *ejusdem* determina que, durante la audiencia de impacto fiscal, «el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente».

**28.** En virtud de lo anterior, a la audiencia serán convocados en calidad de partes, el ministro de Hacienda y Crédito Público, solicitante del IIF; y el ciudadano Carlos Edward Osorio Aguiar, demandante en el proceso tramitado con el radicado D-15.097, que dio lugar a la aprobación de la Sentencia C-489 de 2023. Es preciso indicar que, por mandato expreso del parágrafo del artículo 11 citado, la participación del ministro solicitante y el ciudadano accionante son obligatorias e indelegables.

### ***B) Intervenciones recibidas***

**29.** Los magistrados sustanciadores observan que, con posterioridad a la solicitud de apertura del IIF el 14 de diciembre de 2023, la Corte recibió las intervenciones de los ciudadanos Frank Pearl, representante de la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas<sup>13</sup>, Juan Camilo Nariño Alcocer, presidente de la Asociación Colombiana de Minería<sup>14</sup> y Carlos Edward Osorio Aguiar, demandante en el proceso D-15.097<sup>15</sup>. Los tres intervinientes solicitaron a la Corte que negara el IIF. Para ello, destacaron varios aspectos.

**30.** Primero, afirmaron que el efecto de la Sentencia sobre la caja de la Nación en 2024 no genera un incumplimiento de la Regla Fiscal y, por tanto, aquella no produce alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. Segundo, indicaron que el Gobierno nacional cuenta con mecanismos institucionales diferentes al IIF para contrarrestar los efectos de la Sentencia, como hacer un uso adecuado del PAC, reducir las apropiaciones presupuestales para la vigencia de 2024 y aumentar los niveles de ejecución presupuestal y de déficit. Algunas de estas alternativas ya fueron asumidas por el Gobierno y se ven reflejadas en el Plan Financiero 2024. Tercero, señalaron que comoquiera que el presupuesto apropiado en 2024 es de \$502.6 billones de pesos y el presunto efecto de la Sentencia es de \$6.7 billones de pesos, esta tiene un impacto muy inferior al 1% sobre el total de ingresos disponibles para financiar ese presupuesto.

**31.** Cuarto, los ciudadanos resaltaron que el monto de \$3,4 billones de anticipos no son únicamente una consecuencia de la Sentencia, pues también incluyen el incremento de la tarifa general del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas y la sobretarifa de los sectores de hidrocarburos y energía. Al respecto, se debe precisar que, como resultado de estas mismas situaciones, para el año gravable 2024, es altamente probable que las declaraciones de renta no arrojen saldos a favor. Adicionalmente, en razón de lo dispuesto en el Estatuto Tributario, los contribuyentes tienen plazo hasta abril de 2026 para solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor. Aquellos también pueden compensar los saldos con otras obligaciones tributarias a cargo. Por esto, podría

---

<sup>13</sup> La ACP remitió escritos de intervención el 11, 14 y 18 de marzo de 2024. El documento enviado el 18 de marzo de 2018 contiene un texto titulado «Anotaciones de Juan Camilo Restrepo al documento de sustentación de incidente fiscal presentado por el Ministerio de Hacienda ante la Corte Constitucional el 3 de marzo de 2024 (expediente D-15097)».

<sup>14</sup> Escrito de intervención recibido por la Secretaría General de la Corte el 1 de abril de 2024.

<sup>15</sup> Escrito de intervención recibido por la Secretaría General de la Corte el 23 de abril de 2024.

sucedier que el efecto anunciado de la Sentencia en relación con la devolución del anticipo recaudado en 2023 no se produzca.

**32.** Quinto, indicaron que en la parte considerativa de la Sentencia C-489 de 2023, la Corte ya explicó las razones por las cuales no procedía modular los efectos de la decisión o emitir una sentencia integradora, aditiva o interpretativa. Por tanto, esa decisión se encuentra amparada por la cosa juzgada constitucional y cualquier cambio que se introduzca respecto de los efectos del fallo desconocería la inviolabilidad de la cosa juzgada. Y, sexto, en este mismo sentido, una modulación de la Sentencia implicaría necesariamente una restricción a los derechos protegidos en la decisión, lo cual violaría la intangibilidad de los derechos constitucionales frente al IIF.

**33.** De acuerdo con lo anterior, los magistrados sustanciadores constatan que el demandante en el expediente D-15.097 y los sectores destinatarios de la norma declarada inexecutable mediante la Sentencia C-489 de 2023 afirman que el impacto de la sentencia en 2023, equivalente a \$3.4 billones de pesos, anunciado por el Gobierno nacional, es incorrecto. Esto, porque, primero, el impuesto a pagar en 2024 incluye el incremento de la tarifa general para las personas jurídicas y la sobretarifa de los sectores de hidrocarburos y energía para el año gravable 2024 y, por tanto, es altamente probable que las declaraciones de renta no arrojen saldos a favor como resultado de los anticipos pagados en 2023. Segundo, el Estatuto Tributario permite a los contribuyentes solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor hasta abril de 2026. Y, tercero, aquellos también pueden compensar los saldos con otras obligaciones tributarias a cargo.

**34.** Sin embargo, en el escrito de subsanación, el ministro de Hacienda y Crédito Público consideró «prudente presupuestar la materialización completa de la solicitud de saldos a favor por \$3,4 billones en 2024, considerando entre otras razones, la oportunidad que tienen los contribuyentes de realizar esta solicitud y la magnitud de la cifra»<sup>16</sup>.

### ***C) Preguntas adicionales***

**35.** Los magistrados sustanciadores estiman necesario que, además de las preguntas formuladas en el Auto 749 de 2024, el ministro de Hacienda y Crédito Público responda en la audiencia pública los siguientes interrogantes:

1. Explique de forma detallada cómo se calculó el impacto de \$3.4 billones por devoluciones a efectuar en 2024, con ocasión de la inexecutable de la prohibición de la deducción de regalías decidida en la Sentencia C-489 de 2023.

2. Dado que el aumento de las autorretenciones derivado de la aplicación del Decreto 261 de 2023 comprende la totalidad de las normas integradas en la Ley 2277 de 2022 que afectaban a las empresas del sector minero energético, entre ellas la que preveía una sobretarifa del impuesto sobre la renta, explique

---

<sup>16</sup> Pág. 44 del escrito.

a la Corte cómo se llega a la conclusión de que el valor retenido por efecto de la prohibición de deducibilidad de las regalías asciende a \$3.4 billones de pesos.

3. ¿Cuál fue el monto total recaudado por concepto de autorretenciones de las empresas del sector minero y de hidrocarburos en la vigencia 2023? ¿Cuál habría sido el monto recaudado por el mismo concepto de no haberse expedido el Decreto 261 de 2023?

4. Dado que para la fecha de realización de la audiencia ya se habrán presentado las declaraciones del impuesto sobre la renta de grandes contribuyentes, indique a la Corte si las empresas del sector minero y de hidrocarburos a quienes aplicaba el parágrafo del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 presentan saldos a favor en su impuesto de renta o si por el contrario tienen impuesto a cargo. De haberse declarado saldos a favor indique a qué suma ascienden. La información deberá ser reportada distinguiendo las empresas del sector minero y de hidrocarburos. Así mismo, deberá informar si los saldos a favor se acumulan o no en un grupo reducido de contribuyentes o si, por el contrario, se dispersan entre todas las compañías dedicadas a esta actividad económica. Igualmente, deberá indicar si los saldos a favor son el resultado de la operación de 2023 o corresponden a saldos a favor acumulados de ejercicios de vigencias pasadas.

5. Indique cuál es la tarifa nominal y cuál la tarifa efectiva del impuesto sobre la renta de los sectores minero y de hidrocarburos aplicable para la vigencia 2023.

6. Con la colaboración de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, indique cuál fue el monto total de las regalías recaudadas correspondientes a la vigencia 2023. Sírvase aportar los documentos oficiales de estas entidades que soporten su respuesta.

7. Indique la cifra promedio anual de saldos a favor que se generan en las declaraciones del impuesto sobre la renta de grandes contribuyentes y cuál es el monto promedio anual que efectivamente se solicita por devoluciones por este tipo de contribuyentes. Del mismo modo, indique cuál es el monto promedio que se imputa a los impuestos a cargo de vigencias posteriores. Para construir el promedio, sírvase utilizar los datos de las últimas diez vigencias fiscales.

8. ¿Cuáles son las razones técnicas y tributarias con fundamento en las cuales el Gobierno considera que el 100% de los contribuyentes solicitará la devolución de los saldos a favor en 2024? En este sentido, ¿de qué manera el impacto calculado de la Sentencia en 2023 incorpora la aplicación de las normas del Estatuto Tributario que permiten (i) solicitar la devolución o compensación de los saldos dentro de los dos años siguientes a la declaración de renta y (ii) compensar los saldos con otras obligaciones tributarias a cargo?

**D) Metodología y agenda**

**36.** Teniendo en cuenta la fecha de notificación del Auto 749 del 24 de abril 2024, la audiencia pública se realizará el catorce (14) de mayo de 2024 entre las 8:00 a. m. y las 11:45 a. m.<sup>17</sup>. La totalidad de la audiencia será presencial. Dada la complejidad del asunto y la necesidad de que los magistrados de la Sala Plena puedan interactuar fácilmente con el ministro de Hacienda y Crédito Público y el demandante, en este caso no se admitirá la participación en ella mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

**37.** La agenda de la audiencia será la siguiente:

<b>Hora</b>	<b>Interviniente y eje temático</b>	<b>Preguntas</b>
8:00 a. m. a 8:10 a. m.  (10 minutos)	<b>Apertura de la audiencia de impacto fiscal</b>  Presidente, magistrado José Fernando Reyes Cuartas  <b>Ponentes:</b>  Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar:  Magistrada Cristina Pardo Schlesinger:	
8:10 a. m. a 8:40 a. m.  (30 minutos)	<b>Presentación del incidente de impacto fiscal e impacto de la Sentencia C-489 de 2023 en 2023</b>  Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla González	El ministro deberá (i) presentar el incidente de impacto fiscal, (ii) hacer una explicación general acerca de cuáles son las consecuencias de la Sentencia C-489 de 2023 en las finanzas públicas y los planes concretos para su cumplimiento, y (ii) responder las preguntas formuladas en la presente providencia.
8:40 a. m. a 9:10 a. m.  (30 minutos)	<b>Intervención del demandante Carlos Edward Osorio Aguiar</b>	El demandante podrá contestar cualquiera de las preguntas orientadoras formuladas por la Corte para la audiencia, o bien informar a la Corte su posición respecto del IIF.
9:10 a. m. a 9:40 a. m.  (30 minutos)	<b>Las alteraciones graves a la sostenibilidad fiscal y Regla Fiscal, y las consecuencias de la Sentencia C-489 de 2023 en las finanzas públicas</b>  Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla González	El ministro deberá responder las preguntas formuladas por la Corte en el Auto 749 de 2024, que corresponden al segundo eje temático.
9:40 a. m. a 10:20 a. m. (40 minutos)	<b>Preguntas de magistrados</b>	
10:20 a. m. a 10:35 a. m.	<b>Receso</b>	

<sup>17</sup> Artículo 9, numeral 4, de la Ley 1695 de 2013: «Admisión del incidente. Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, mediante auto que no tendrá recursos. || El auto que admita el incidente dispondrá: || [...] 4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de todas las partes».

(15 minutos)		
10:35 a. m. a 11:05 a. m.  (30 minutos)	<b>Los planes concretos para el cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023</b>  Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla González	El ministro deberá responder las preguntas formuladas por la Corte en el Auto 749 de 2024, que corresponden al segundo eje temático.
11:05 a. m. a 11:45 m.  (40 minutos)	<b>Preguntas de magistrados</b>	

**38.** La moderación de la audiencia estará a cargo de la secretaria general de la Corte Constitucional.

**39.** El ministro de Hacienda y Crédito Público y el demandante del expediente D-15.097 deberán cumplir las reglas que se explican a continuación:

a) El día siguiente a la comunicación de este auto, deberán informar si utilizarán alguna ayuda audiovisual como soporte de su intervención al correo electrónico [Anamb@cor-teconstitucional.gov.co](mailto:Anamb@cor-teconstitucional.gov.co). De ser el caso, deberán enviar su presentación a más tardar el 10 de mayo de 2024 a las 2 p. m.

b) Los citados deberán permanecer hasta el final de la audiencia. Esto, con el fin de que respondan los interrogantes de las magistradas y los magistrados de la Corte.

c) La participación en la audiencia es indelegable y obligatoria.

d) Sin perjuicio de la complejidad técnica que reviste la materia, los citados deberán abstenerse de realizar presentaciones que se funden exclusivamente en un lenguaje matemático o de difícil comprensión por todos los asistentes.

e) Los participantes remitirán los escritos de resumen de sus intervenciones dentro de los dos (2) días siguientes a la celebración de la audiencia.

f) El objetivo de la audiencia es recaudar información adicional a la obrante en los escritos de sustentación y corrección del IIF. En consecuencia, se solicita a los citados dirigir sus intervenciones a ese efecto.

## 2. Práctica de pruebas

**40.** La jurisprudencia constitucional ha señalado de forma pacífica que la acción de inconstitucionalidad, al ser pública y ciudadana, «no busca en momento alguno defender intereses particulares, concretos o específicos sino por el contrario, se pretende defender un interés público radicado principalmente en el orden constitucional objetivo, es decir que la Constitución trascienda su contenido formal y se haga efectivo su contenido material»<sup>18</sup>. En

<sup>18</sup> Sentencia C-323 de 2006.

consecuencia, dado que no se trata de un proceso adversarial, la acción pública de inconstitucionalidad no tiene partes.

**41.** No obstante, en algunos casos es posible advertir sin mayor dificultad los sujetos a quienes afecta una norma cuya validez se juzga en sede de constitucionalidad. En este caso, la disposición acusada tiene un destinatario directo y claramente identificable: las empresas dedicadas a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables. La declaratoria de inexecutable del parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 supuso para este grupo de contribuyentes una modificación de las obligaciones tributarias a su cargo. El impacto fiscal cuya mitigación solicita el ministro de Hacienda y Crédito Público mediante el IIF se deriva de esa decisión. Por ello, la valoración del impacto que podrían sufrir los contribuyentes por la aprobación de cualquiera de los planes de cumplimiento de la sentencia C-489 de 2023, propuestos por el ministro, exige que la Corte conozca la posición de los afectados con la decisión.

**42.** Adicionalmente, los planes propuestos por el ministro de Hacienda y Crédito Público para la modulación de los efectos de la Sentencia C-489 de 2023 parten de la premisa de que los contribuyentes beneficiados con la decisión de inexecutable solicitarán la devolución de la totalidad de las retenciones pagadas en 2023 por concepto de la prohibición de deducción de las regalías, durante la vigencia 2024. Así mismo, las alternativas de cumplimiento propuestas implican conservar el recaudo de estos recursos o aplazar su devolución durante varias vigencias fiscales. La constatación de la primera presunción resulta esencial para que la Corte pueda evaluar la certeza del impacto fiscal sobre el cual se fundamenta todo el incidente.

**43.** En el trámite del IIF no existe otra oportunidad para recaudar elementos probatorios que permitan a la Corte valorar la información proporcionada por el ministro solicitante. Por consiguiente, a juicio de los magistrados sustanciadores, resulta pertinente oficiar a las asociaciones que representan a los contribuyentes a quienes se dirigía la norma declarada inexecutable en la Sentencia C-489 de 2023, esto es, la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, y la Asociación Colombiana de Minería, para que, dentro de los dos días siguientes a la comunicación del presente auto, respondan algunas preguntas que le permitan a la Sala Plena, primero, corroborar la certeza del impacto fiscal cuya mitigación se pretende mediante el trámite del IIF; y *segundo*, valorar la razonabilidad de la aprobación eventual de cualquiera de las alternativas de modulación de los efectos de la sentencia propuestos por el ministro solicitante.

**44.** Así mismo, los magistrados observan que las afirmaciones sobre las cuales se cimenta el IIF exigen el recaudo de información técnica sobre: (i) la Regla Fiscal y su relación con la sostenibilidad fiscal; (ii) el impacto en el crecimiento económico que podría generar la reducción del gasto público por efecto de la sentencia; (iii) el impacto en el endeudamiento público que tendrá el cumplimiento de la sentencia vía aumento del déficit, y (iv) el costo de

oportunidad para el Estado y para los contribuyentes del cumplimiento de la sentencia por una u otra vía.

**45.** Para el efecto, los magistrados sustanciadores estiman pertinente oficiar al director técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), quien intervino en calidad de experto independiente en el proceso que dio lugar a la adopción de la Sentencia C-489 de 2023, para que, dentro de los dos días siguientes a la comunicación del presente auto, responda algunas preguntas relacionadas con los temas indicados en precedencia. Esto, por cuanto el CARF ha publicado sendos documentos de análisis del plan financiero de 2024, el marco fiscal de mediano plazo, el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2024, y sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal, que aportan información sobre el asunto que ahora ocupa a la Corte.

En mérito de lo expuesto, los suscritos magistrados

### **RESUELVEN**

**PRIMERO. DISPONER** que la audiencia de impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023 se realizará el 14 de mayo de 2023, entre las 8:00 a. m. y las 11:45 a.m. en las instalaciones del Palacio de Justicia de la ciudad de Bogotá, D. C.

**SEGUNDO.** Por intermedio de la Secretaría General de la corporación, **CITAR** a la audiencia de impacto fiscal al ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla González, y al ciudadano Carlos Edward Osorio Aguiar, demandante en el proceso tramitado con el radicado D-15.097, e **INFORMARLES** las reglas de participación fijadas para la misma.

**TERCERO.** La moderación de la sesión técnica estará a cargo de la secretaria general de la Corte Constitucional.

**CUARTO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **DISPONER** que, dentro de los dos (2) días siguientes a la comunicación del presente auto, el presidente ejecutivo de la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, Frank Joseph Pearl González; y el presidente de la Asociación Colombiana de Minería, Juan Camilo Nariño Alcocer, respondan en escrito separado las siguientes preguntas:

1. Dado que para la fecha de realización de la audiencia ya se habrán presentado las declaraciones del impuesto sobre la renta de grandes contribuyentes, indique a la Corte si las empresas del sector minero y de hidrocarburos que pertenecen a las asociaciones que ustedes presiden, a quienes aplicaba el parágrafo del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, presentan saldos a favor en su impuesto de renta o si por el contrario tienen impuesto a cargo. De haberse declarado saldos a favor, indique a qué suma ascienden. Así mismo, indique si los saldos a favor son el resultado de la operación de 2023 o si corresponden a saldos a favor acumulados de ejercicios de vigencias pasadas. Informe si tiene conocimiento de que las empresas asociadas a sus

organizaciones solicitarán los saldos a favor en esta vigencia, o si han decidido postergar su recuperación o bien su compensación con otras obligaciones tributarias. Entregue la información solicitada de la forma más detallada posible.

2. ¿Cuál fue el monto total pagado por las empresas mineras y de hidrocarburos por concepto de autorretenciones del impuesto sobre la renta en la vigencia 2023? ¿Cuál habría sido el valor a pagar si no se hubiera expedido el Decreto 261 de 2023?

3. ¿Las empresas mineras y de hidrocarburos tienen un cálculo estimado del mayor valor pagado por el impuesto sobre la renta de la vigencia 2023 correspondiente a la sobretarifa regulada en el artículo 10 de la Ley 2277 de 2022?

4. ¿El sector productivo al cual usted representa tiene una posición unificada sobre la solicitud de los saldos a favor que fueron pagados por los contribuyentes en 2023 por concepto de retenciones y autorretenciones?

5. ¿Cuál su opinión sobre las cuatro alternativas de cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023, formuladas por el Gobierno en el escrito de sustentación del incidente de impacto fiscal?

6. ¿Cuál es el impacto económico que las alternativas de cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023 podrían generar en los contribuyentes, respecto del impuesto sobre la renta a cargo en las vigencias fiscales 2023 y 2024 (planes A y B), y los costos de oportunidad o depreciación de los recursos cuya devolución se propone pagar en cuotas anuales hasta 2028 (planes C y D)?

7. En su opinión, ¿existe alguna alternativa adicional que permita armonizar la protección de la sostenibilidad fiscal, la cosa juzgada constitucional, y la protección de los derechos de los particulares afectados con la norma declarada inexecutable?

**QUINTO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **DISPONER** que, dentro de los dos (2) días siguientes a la comunicación del presente auto, el director técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), Andrés Mauricio Velasco Martínez, responda por escrito las siguientes preguntas:

En los escritos de sustentación y subsanación, el ministro de Hacienda y Crédito Público señala que la sostenibilidad fiscal no equivale a la Regla Fiscal. A su juicio, esta es solo un instrumento paramétrico que propende por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, afirma que una economía puede tener equilibrio fiscal sin la presencia de una Regla Fiscal, pero también podría desequilibrarse incluso teniéndola. A partir de esa consideración, el ministro sostiene que la Sentencia C-489 de 2023 únicamente genera un impacto de \$1.6 billones en la Regla Fiscal, pese a que su impacto total en el corto plazo asciende

a \$6.7 billones. Por lo tanto, en opinión del ministro de Hacienda, la constatación de la alteración seria de la sostenibilidad fiscal debe considerar otros elementos además de la Regla Fiscal.

En ese contexto, sírvase contestar las siguientes preguntas:

1. Explique a la Corte el concepto, antecedentes, modificaciones y operación de la Regla fiscal.
2. ¿Cuáles son los efectos de corto, mediano y largo plazo que se derivan del cumplimiento o incumplimiento de la Regla Fiscal?
3. ¿Cuál es la relación entre la sostenibilidad fiscal y la Regla Fiscal?
4. ¿Cuál es la relación entre un impacto en la caja de la Nación y un impacto serio en la sostenibilidad fiscal? ¿existen diferencias entre el primero y el segundo?
5. ¿Cuáles son las razones por las cuales la Regla Fiscal serviría como un parámetro suficiente para comprender las alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal que genera la Sentencia C-489 de 2023?
6. ¿Cuál es el parámetro objetivo que, entonces, puede permitir a una autoridad judicial valorar si una decisión judicial genera una alteración seria de la sostenibilidad fiscal?
7. En los documentos técnicos del CARF en los que se hace referencia a la sentencia C-489 de 2023, se alude a un impacto por \$3.4 billones en 2023 y \$3.3 billones en 2024. Explique a la Corte si esa cifra fue calculada por el CARF. En el evento de ser así, explique de forma detallada el cálculo efectuado.
8. Dado que la totalidad del impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023 no se refleja en su integridad en la Regla Fiscal, pero su asunción vía déficit genera costos de financiamiento por el orden de los \$0,6 billones anuales, indique a la Corte si el costo estimado de este financiamiento que fue reportado por el Gobierno en el incidente de impacto fiscal es consistente con las tasas de interés promedio que paga el Estado colombiano por concepto de deuda pública. Además, señale a la Corte ¿Cómo se reflejan estos costos en la Regla Fiscal? ¿Cuál es el impacto de ese costo en la sostenibilidad fiscal?
9. ¿Cuál es el impacto en el cálculo de la deuda pública que generaría el pago de intereses derivados de la deuda que, de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tendría que adquirir el Gobierno Nacional por \$5,1 billones, en el evento que la Corte Constitucional no acoja ninguna de las propuestas que esa cartera presentó para el cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023? En consecuencia, ¿Cuál es su impacto en el cálculo del balance neto estructural con el que se evalúa el cumplimiento de la regla fiscal?

10. En su experiencia ¿cuál es la tasa de interés más baja que podría asumir el Estado colombiano para financiar el impacto fiscal derivado del cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023?

11. En el Plan Financiero de 2024 aportado por el ministro como anexo de la sustentación del incidente, se reportan factores que mejoran la situación económica del país y que, *prima facie*, podrían contrarrestar el impacto que genera el cumplimiento de la sentencia en la sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, se indica que, para 2024 se prevé un aumento histórico de los ingresos totales del GNC, que compensa «más que proporcionalmente la caída de los ingresos tributarios petroleros y no petroleros asociados a esta reforma». Explique a la Corte si estos factores reducen la gravedad del impacto que tiene la Sentencia C-489 de 2023 para las finanzas públicas. En adición, explique cómo se reflejan estos elementos positivos en la Regla Fiscal y cómo interactúan con el impacto de la sentencia.

12. La Corte observa que el CARF ha emitido varios documentos técnicos en los que analiza el impacto de la sentencia en el cumplimiento de la Regla Fiscal. Explique la opinión experta del CARF sobre el impacto de la sentencia en las finanzas públicas.

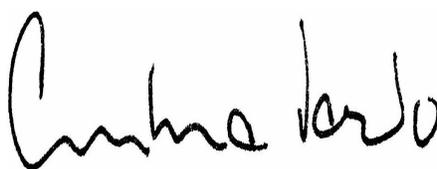
**SEXTO.** Una vez recibidas las pruebas dispuestas en los numerales cuarto y quinto del presente auto, sin necesidad de auto adicional, la Secretaría General, de la Corte Constitucional deberá **CORRER TRASLADO** por el término de dos (2) días hábiles al ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla González, y al ciudadano Carlos Edward Osorio Aguiar, demandante en el proceso tramitado con el radicado D-15.097, para que se pronuncien sobre ellas.

**SÉPTIMO.** Para librar las comunicaciones correspondientes, la Secretaría General de la Corte deberá adjuntar copia de este proveído.

Comuníquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado



CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **25943a208ded877a9fb8464162584275f6b5dc8da64603012b2513fad3db9**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>