



COMUNICADO 28

Septiembre 1 de 2022

SENTENCIA C-305-22

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente: D-14473

Norma acusada: Ley 2155 de 2021 (art. 14)

CORTE DETERMINA QUE LA FACTURA EMITIDA POR LA DIAN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PIERDE FUERZA EJECUTORIA Y, POR TANTO, NO PODRÁ SER UTILIZADA COMO TÍTULO EJECUTIVO PARA EFECTOS DE COBRO COACTIVO, SIEMPRE QUE EL CONTRIBUYENTE PRESENTE OPORTUNAMENTE SU DECLARACIÓN PRIVADA, INCLUYENDO SUS PROPIOS REPORTES AL SISTEMA DE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA, CUANDO ESTUVIERE OBLIGADO

1. Norma objeto de control constitucional

**“LEY 2155 DE 2021”
(septiembre 14)**

Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 14. Adiciónese el artículo 616-5 al Estatuto Tributario, así:

Artículo 616-5. Determinación oficial del impuesto sobre la renta y complementarios mediante facturación. Autorícese a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para establecer la facturación del impuesto sobre la renta y complementarios que constituye la determinación oficial del tributo y presta mérito ejecutivo.

La base gravable, así como todos los demás elementos para la determinación y liquidación del tributo se determinarán de conformidad con lo establecido en el Estatuto Tributario, por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y

Aduanas Nacionales (DIAN), conforme a la información obtenida de terceros, el sistema de factura electrónica de conformidad con lo previsto en el artículo 616-1, de este Estatuto y demás mecanismos contemplados en el Estatuto Tributario.

La notificación de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios se realizará mediante inserción en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Solo en el caso en el que el contribuyente esté inscrito en el Registro Único Tributario (RUT), y tenga correo electrónico registrado en él, deberá enviarse además la notificación a dicho correo electrónico. Además, se podrá realizar a través de cualquier otro mecanismo que se disponga de acuerdo con las formas establecidas en el Estatuto Tributario para el caso y según la información disponible de contacto, sin perjuicio de que las demás actuaciones que le sigan por parte de la Administración Tributaria como del contribuyente se continúen por

¹ Publicada en el Diario Oficial 51.797 del 14 de septiembre de 2021

notificación electrónica. El envío o comunicación que se haga de la factura del impuesto sobre la renta y complementarios al contribuyente por las formas establecidas en el Estatuto Tributario es un mecanismo de divulgación adicional sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.

En los casos en que el contribuyente no esté de acuerdo con la factura del impuesto sobre la renta y complementarios expedida por la Administración Tributaria, dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de inserción en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), o contados desde el día siguiente al envío del correo electrónico mencionado en el inciso anterior, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración establecido para el mencionado impuesto, atendiendo las formas y procedimientos señalados en el Estatuto Tributario, en este caso la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. **Para que la factura del impuesto sobre la renta pierda fuerza ejecutoria, y en consecuencia no proceda recurso alguno, la declaración del contribuyente debe incluir, como mínimo, los valores reportados en el sistema de facturación electrónica.** En el

caso de que el contribuyente presente la declaración correspondiente, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), podrá expedir una liquidación provisional bajo el procedimiento de que trata los artículos 764-1 y siguientes del Estatuto Tributario o determinar el impuesto según las normas establecidas en el Estatuto Tributario.

Cuando el contribuyente no presente la declaración dentro de los términos previstos en el inciso anterior, la factura del impuesto sobre la renta y complementarios quedará en firme y prestará mérito ejecutivo, en consecuencia, la Administración Tributaria podrá iniciar el procedimiento administrativo de cobro de la misma.

En todo caso, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), deberá garantizar el debido proceso y demás derechos de los contribuyentes conforme lo dispuesto en la Constitución y la ley.

PARÁGRAFO. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), reglamentará los sujetos a quienes se les facturará, los plazos, condiciones, requisitos, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "[p]ara que la factura del impuesto sobre la renta pierda fuerza ejecutoria, y en consecuencia no proceda recurso alguno, la declaración del contribuyente debe incluir, como mínimo, los valores reportados en el sistema de facturación electrónica", prevista por el inciso 4 del artículo 14 de la Ley 2155 de 2021, en el entendido de que, en todo caso, la factura del impuesto sobre la renta emitida por la DIAN pierde fuerza ejecutoria y, por tanto, no podrá ser utilizada como título ejecutivo para efectos del cobro coactivo, siempre que el contribuyente presente oportunamente su declaración privada con base en los valores que representen su realidad económica, incluyendo sus propios reportes al sistema de facturación electrónica, cuando estuviere obligado a ello.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena examinó si la expresión “[p]ara que la factura del impuesto sobre la renta pierda fuerza ejecutoria, y en consecuencia no proceda recurso alguno, la declaración del contribuyente debe incluir, como mínimo, los valores reportados en el sistema de facturación electrónica”, prevista por el inciso 4 del artículo 14 de la Ley 2155 de 2021, vulneraba el artículo 29 de la Constitución Política, al que se adscriben los derechos al debido proceso y a la defensa. Esto, por cuanto, según el actor, los contribuyentes del impuesto sobre la renta deben declarar y pagar el tributo sobre un mínimo de los valores reportados en el sistema de facturación electrónica, sin poderlos controvertir.

Al respecto, la Sala Plena advirtió que el contenido normativo demandado admite, al menos, dos interpretaciones: una literal y otra sistemática. A la luz de estas posibles interpretaciones, la Sala Plena decidió aplicar el test intermedio de razonabilidad y proporcionalidad al contenido normativo demandado. Tras este examen, concluyó que, en términos generales, el contenido normativo demandado persigue finalidades constitucionalmente importantes y es efectivamente conducente para alcanzar esas finalidades. A su vez, concluyó que la interpretación literal de la expresión normativa *sub examine* es contraria al debido proceso, mientras que la interpretación sistemática es compatible con la Constitución.

De un lado, conforme a una interpretación literal del contenido normativo demandado, el contribuyente del impuesto sobre la renta no podría ejercer su derecho de defensa, en tanto estaría desprovisto de mecanismos para controvertir la factura del impuesto sobre la renta emitida por la DIAN. Esto, por cuanto, en todo caso, al presentar la declaración privada del impuesto sobre la renta deberá incluir como mínimo los valores registrados en el sistema de facturación. Lo anterior, aun cuando dichos valores no representen la realidad económica del contribuyente. En criterio de la Sala, esta interpretación desconoce el derecho fundamental al debido proceso del contribuyente.

De otro lado, la Corte precisó que, a partir de una interpretación sistemática del contenido normativo demandado, el contribuyente solo estaría obligado a incluir en su declaración privada los valores que, en efecto, representen su realidad económica. Esta interpretación deriva de una lectura conjunta de (i) lo dispuesto por el inciso final del artículo 14 *ibidem*, según el cual, en todo caso, la DIAN “deberá garantizar el debido proceso y demás derechos de los contribuyentes conforme lo dispuesto en la Constitución y la ley”; (ii) las reglas aplicables al sistema de autoliquidación del impuesto sobre la renta, previstas por el Estatuto Tributario (Libro I, capítulos 1 a 11, arts. 5 a 364-6 del ET), y a partir de las

cuales es posible concluir que el contribuyente solo está obligado a declarar sobre los valores que representen su realidad económica y, por último, (iii) la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que señala que “*el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado debe (...) consultar la capacidad real de pago de los contribuyentes, a fin de garantizar la justicia y equidad fiscales*”. La Corte consideró que esta interpretación garantiza el derecho de defensa y, por tanto, es compatible con la Constitución.

La Corte resaltó que los tres efectos principales de la presentación oportuna de la declaración privada por parte del contribuyente son que (i) la factura del impuesto sobre la renta emitida por la DIAN pierde fuerza ejecutoria; (ii) dicha factura, al perder fuerza ejecutoria, no constituye título ejecutivo y, por último, (iii) con base en esa factura, la administración no puede iniciar el proceso de cobro coactivo en contra del contribuyente. En todo caso, la Corte aclaró que la presentación oportuna de la declaración, que dé cuenta de la realidad económica del contribuyente e incluya sus propios reportes al sistema de facturación electrónica, cuando estuviere obligado a ello, surtirá los referidos efectos, aun cuando no incluya como mínimo los valores contenidos en el sistema de facturación electrónica.

Por lo demás, la Corte señaló que la DIAN conserva todas sus facultades de fiscalización frente a la declaración privada que presente el contribuyente, para efectos de verificar que dicha declaración, en efecto, representa su realidad económica.

4. Aclaración de voto

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la posibilidad de presentar aclaración de voto.

SENTENCIA C-306/22

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

Expediente: D-14624 AC

Norma acusada: Ley 2159 de 2021 (art. 124 y 132)

LA MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR MEDIANTE EL ARTÍCULO 132 DE LEY 2159 DE 2021, ANUAL DE PRESUPUESTO, DESCONOCE DE FORMA GRAVE Y NOTORIA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CONSECUTIVIDAD, IDENTIDAD FLEXIBLE Y UNIDAD DE MATERIA, POR LO CUAL ES INEXEQUIBLE DESDE EL MOMENTO DE SU EXPEDICIÓN



1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2159 DE 2021

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

(...)

ARTÍCULO 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y

legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial.

(...)

ARTÍCULO 132. Durante la vigencia 2022; modifíquese el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982, así: “2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores afiliados.

(...)”

2. Decisión

Primero. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-153 de 2022 que declaró la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, en los términos previstos en dicha providencia.

Segundo. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022*” con efectos retroactivos, a partir de su expedición.

TERCERO. DISPONER la reviviscencia de manera simultánea del numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, resolvió dos demandas de inconstitucionalidad acumuladas contra los artículos 124 y 132 de la Ley 2159 de 2021. Los accionantes sostenían que ambos artículos violarían el principio de unidad de materia, los principios de consecutividad e identidad flexible y la especialización del trabajo legislativo. Además, se acusó al mencionado artículo 124 de violar la reserva de ley estatutaria por ser incorporado en una ley ordinaria.

La Sala comenzó por advertir que, mediante Sentencia C-153 de 2022, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 124 demandado, por lo que se configuraba la cosa juzgada constitucional absoluta sobre dicho artículo. En consecuencia, dispuso estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

En relación con los cargos formulados contra el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, la Corte analizó la regulación de las Cajas de Compensación Familiar y los recursos que estas recaudan y administran. Al revisar el contenido del artículo 132 demandado, la Sala Plena concluyó que este previó una flexibilización de una de las dos condiciones que debían cumplir alternativamente quienes aspiraran a obtener el reconocimiento de la personería jurídica como cajas de compensación familiar.

Dicho esto, la Sala estudió el cargo relativo al presunto desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible y concluyó que el artículo 132 demandado violó los referidos principios. Para el efecto, la Corte advirtió que el mencionado artículo fue introducido dentro de los debates surtidos en las plenarias de ambas cámaras legislativas sin que hubiera sido materia de discusión, ni siquiera tangencial en el primer debate de las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Más adelante, la Corte abordó el cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia. Para ello, reiteró el precedente constitucional relativo al referido principio, en particular cuando este se aplica a una ley anual de presupuesto y concluyó que el control de constitucionalidad en estos casos es calificado en razón a que las leyes anuales de presupuesto tienen un contenido prefigurado en la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto que limita la libertad de configuración legislativa. Por lo tanto, además de cumplir los requisitos generales de conexidad desarrollados por la jurisprudencia para evaluar el principio de unidad de materia en leyes ordinarias, la Sala reiteró que las disposiciones generales incluidas en las leyes anuales de presupuesto: (i) deben guardar un vínculo con la ejecución del presupuesto; (ii) no pueden modificar materias sustantivas; ni (iii) exceder el límite temporal de las leyes anuales de presupuesto.

En el caso estudiado, la Corte concluyó que el mencionado artículo 132 no guarda ninguna de las conexidades (temática, teleológica, causal y/o sistemática) que permitan verificar la unidad de materia entre esta norma y la ley que la contiene, por cuanto la flexibilización en las condiciones para obtener el reconocimiento de la personería jurídica como caja de compensación familiar no puede entenderse como una

norma dirigida a permitir o facilitar la correcta ejecución del presupuesto que prevé la Ley 2159 de 2021.

Así, la Sala encontró que, pese a que esta norma evidentemente carecía de conexidad con la ley anual de presupuesto, el Congreso de la República, en sus dos Cámaras, obvió los mandatos constitucionales y aprobó, sin debate alguno, una norma que únicamente tenía apariencia de constitucionalidad en cuanto señalaba que el artículo 40 de la Ley 21 de 1982 sería modificado únicamente “durante la vigencia 2022”.

La Corte concluyó que la violación constitucional derivada de la incorporación en las disposiciones generales de una ley anual de presupuesto de una norma ajena al contenido prefigurado que la Constitución y las leyes orgánicas del presupuesto establecen, es grave y notoria, razón por la cual, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y las condiciones previstas en la jurisprudencia constitucional, especialmente las contenidas en las Sentencias C-507 de 2020 y C-153 de 2022, la Corte decidió modular los efectos temporales de la decisión de inexecuibilidad, en el sentido de señalar que estos se aplican desde la expedición misma de la Ley 2159 de 2021.

Por último, la Corte señaló que la inexecuibilidad del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 da lugar a la reviviscencia de la versión original del numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclararon el voto, por cuanto salvaron parcialmente su voto al proferirse la Sentencia C-153 de 2022.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** aclaró su voto en el asunto de la referencia pues, si bien comparte la declaración de estarse a lo resuelto en la sentencia C-153 de 2022 por configurarse la cosa juzgada absoluta en relación con los cargos dirigidos contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, considera necesario reiterar los argumentos expuestos en su salvamento parcial de voto respecto de dicha providencia. Precisó que, en esa ocasión, si bien compartió el argumento referido a que la disposición demandada violó la reserva de ley estatutaria en materia de garantías electorales, no encontró “ajustada a la Constitución las órdenes consistentes en terminar y liquidar, de manera inmediata, los convenios de financiación suscritos entre la Nación y las entidades territoriales, ni los contratos estatales celebrados conforme a la ley en desarrollo de dichos

convenios". Recordó que en esa ocasión precisó que no compartía las razones aducidas por la mayoría de la Sala para justificar el carácter estatutario de la disposición demandada y, a partir de allí, estructurar el análisis relativo a su inexecuibilidad. Finalmente, reiteró que en esa providencia se modificó el precedente en cuanto al control de las disposiciones ordinarias contenidas en leyes estatutarias y en cuanto a la equiparación que la decisión mayoritaria hizo de los convenios con los contratos interadministrativos.

Por su parte, el magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** explicó que consideraba necesario aclarar el voto a efectos de reiterar la posición vertida en la aclaración de voto que formulé respecto de la sentencia C-153 de 2022. En esa oportunidad, destacando la insuficiencia de los efectos retroactivos que se le otorgaron a la decisión de inexecuibilidad del artículo 124 de la ley 2159 de 2021, precisó que en ejercicio de sus competencias constitucionales y cuando era oportuno, la Corte ha debido adoptar medidas excepcionales tendientes a adaptar el trámite otorgado a la acción pública al del control previo previsto para los proyectos de ley estatutaria o decretar la suspensión provisional de la norma impugnada como medida cautelar. Destacó que tales alternativas habrían permitido a esta Corte cumplir cabalmente con su función de guardiana de la supremacía de la Constitución y preservar uno de los pilares más importantes del Estado constitucional frente a la grave afrenta cometida. En consecuencia, consideró del caso, reiterar ahora esta posición.

SENTENCIA C-307-22

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente D-14610

Norma acusada: Ley 2159 de 2021 (art. 32)

LA CORTE DISPUSO ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-306 DE 2022 MEDIANTE LA CUAL SE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 132 DE LA LEY 2159 DE 2021 CON EFECTOS A PARTIR DE SU EXPEDICIÓN.

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2159 DE 2021

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022

(...)

ARTÍCULO 132. Durante la vigencia 2022; modifíquese el numeral 2 del artículo 40 de la Ley 21 de 1982, así: “2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores afiliados.

2. Decisión

ÚNICO. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-306 de 2022 que declaró la inexecutable del artículo 132 de la Ley 2159 de 2021, *“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”*, en los términos previstos en dicha providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió la demanda presentada contra el artículo 132 de la Ley 2159 de 2021 *“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022”*. El accionante formuló un único cargo contra la disposición por la violación del principio de unidad de materia.

Como cuestión previa al asunto de fondo, la Sala Plena encontró que, mediante la Sentencia C-306 de 2022, la Corte declaró la inexecutable del artículo 132 demandado con efectos retroactivos a partir de la fecha de su expedición. Por lo tanto, concluyó que en este caso se configuraba la cosa juzgada constitucional absoluta sobre dicho artículo, de manera que no existía objeto para el análisis de constitucionalidad. En consecuencia, dispuso estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

SENTENCIA C-308-22

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente: D-14.622

CORTE DECLARA LA EXEQUIBILIDAD DE LA CAPITALIZACIÓN DE INTERESES EN CRÉDITOS EDUCATIVOS DE LARGO PLAZO Y EXHORTA AL GOBIERNO NACIONAL A REGULAR EL CRÉDITO EDUCATIVO PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1. Norma objeto de control constitucional

DECRETO 663 DE ABRIL 2 DE 1993

Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración



El presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 35 de 1993,

DECRETA:

[...]

PARTE CUARTA

NORMAS ESPECIALES APLICABLES A LAS OPERACIONES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

Capítulo I

DISPOSICIONES ESPECIALES RELATIVAS A LAS OPERACIONES AUTORIZADAS

[...]

“Artículo 121. SISTEMAS DE PAGO E INTERESES. 1. Capitalización de intereses en operaciones de largo plazo. En operaciones de largo plazo los establecimientos de crédito podrán utilizar sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses, de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

2. Sistemas de pago alternativos para créditos de mediano y largo plazo. Las entidades que concedan créditos de mediano o largo plazo denominados en moneda legal deberán ofrecer a los usuarios sistemas de pagos alternativos con las siguientes características:

a. Un sistema de créditos que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período, o

b. Un sistema que ofrezca como beneficio para el deudor programas de amortización que contemplen la capitalización de intereses conforme al

artículo 886 del Código de Comercio y de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

La Superintendencia Bancaria vigilará el cumplimiento de la presente norma de tal manera que las entidades que otorguen créditos de mediano y largo plazo ofrezcan, a elección de los usuarios, los sistemas establecidos en este numeral.

3. Límites a los intereses. De conformidad con el artículo 64 de la Ley 45 de 1990 y para los efectos del artículo 884 del Código de Comercio, en las obligaciones pactadas en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC) o respecto de las cuales se estipule cualquier otra cláusula de reajuste, la corrección monetaria o el correspondiente reajuste computará como interés.

En cualquier sistema de interés compuesto o de capitalización de intereses se aplicarán los límites previstos en el mencionado artículo. Sin embargo, dichos límites no se tendrán en cuenta cuando se trate de títulos emitidos en serie o en masa, cuyo rendimiento esté vinculado a las utilidades del emisor.

Parágrafo. Toda tasa de interés legal o convencional en la cual no se indique una periodicidad de pago determinada se entenderá expresada en términos de interés efectivo anual [se resalta el aparte que se demanda].

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo. EXHORTAR al Gobierno Nacional a que, en ejercicio de sus competencias y en los términos de la parte motiva de esta providencia, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte decidió la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993. Dicha expresión, según el demandante, permite que las entidades financieras capitalicen intereses en créditos educativos de largo plazo, habilitación que sería contraria al principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución) y desconocería el deber estatal de promover el acceso a la educación, en especial, a la educación superior (artículos 67 y 69 de la Constitución).

Antes de abordar el estudio de fondo de los cargos de la demanda, la Corte precisó que, como consecuencia de lo resuelto respecto de la citada expresión en la Sentencia C-747 de 1999, se configura la cosa juzgada formal y relativa, pero que ello no le impide emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto, (i) se demanda una norma distinta de la que fue objeto de estudio en la citada sentencia, y (ii) el parámetro de control constitucional en ambos casos es distinto.

Por otra parte, en atención a la solicitud que le hicieron algunas entidades y el Viceprocurador General de la Nación, en el sentido de declararse inhibida por ineptitud de la demanda, la Corte concluyó que efectivamente el cargo por el presunto desconocimiento del principio de igualdad no resultaba apto. En consecuencia, sólo examinó el cargo por desconocimiento del deber estatal de promover el acceso a la educación, en especial, a la educación superior.

Sobre el particular, la Corte precisó que la expresión demandada forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses en operaciones de largo plazo que realicen los establecimientos de crédito, la cual se encuentra contenida en el artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Se trata, en consecuencia, de una medida legislativa que, aunque no contempla ni regula la especificidad del crédito educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable al crédito educativo de largo plazo por no ser incompatible con los artículos 67 y 69 de la Constitución.

Para la Sala, (i) la medida legislativa objeto de escrutinio persigue una finalidad constitucional importante, que, en el marco de la regulación de las operaciones de los establecimientos de crédito, cuando tiene por objeto otorgar créditos educativos (en operaciones de largo plazo) se relaciona con el deber estatal de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación (en especial, a la educación superior), (ii) es idónea para lograr esta finalidad, ya que la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos no solo facilita, en algunos casos, el acceso a la educación, y en especial a la educación superior, y, finalmente, (iii) no es evidentemente desproporcionada para tal cometido, entre otras razones, porque el sistema de capitalización de intereses es optativo.

La Corte constató, sin embargo, conforme a los datos y estadísticas de crédito educativo aportadas al proceso, la existencia de una problemática en esta materia que requiere la intervención estatal a efectos de dar pleno cumplimiento al artículo 69 de la Constitución, en cuanto le impone al Estado el deber de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, razón por la que exhortó al Gobierno Nacional para que, en el marco de sus competencias, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del citado mandato constitucional.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó su voto, el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** lo aclaró y las magistradas y magistrados **NATALIA ÁNGEL CABO, HERNÁN CORREA CARDOZO (E), ALEJANDRO LINARES CANTILLO, PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar sus votos en la presente decisión.

En criterio de la magistrada **Diana Fajardo Rivera**, la disposición demandada, que permite la capitalización de intereses por parte de las entidades financieras, debió declararse inexecutable en los créditos educativos de las personas que pertenecen a los estratos 1, 2 y 3 y que acceden a la educación técnica, tecnológica y de pregrado, por vulnerar el derecho a la educación superior y el deber del Estado de promoverla (artículos 67 y 69 de la Constitución Política).

A juicio de la magistrada Fajardo Rivera la educación es un *metaderecho* que está ligado a la dignidad humana, permite el acceso al conocimiento, al desarrollo social, cultural y económico, la movilidad

social y por ende contribuye a realizar otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo digno, el mínimo vital, la seguridad social, entre otros.

Refirió que la jurisprudencia constitucional ha sido pacífica en considerar que la educación es esencial en la construcción de la equidad y la justicia social y que de acuerdo a los mandatos constitucionales el Estado debe asignar recursos públicos, vía gasto social, para garantizar el acceso y permanencia al sistema educativo, por lo que ese debió ser el enfoque de análisis de la decisión.

Específicamente sostuvo que como el reproche del demandante se fundaba en la afectación de la capitalización de intereses en el acceso a la educación superior, la mayoría de la Sala debió resolver si la dimensión de **accesibilidad** se veía afectada, es decir si dicha medida i) promueve el ingreso al sistema educativo, ii) si lo hace en condiciones de igualdad, iii) si no reproduce tratos discriminatorios y iv) si facilita la incorporación de las personas que tienen mayores obstáculos para su disfrute desde el punto de vista geográfico y económico.

Ese escrutinio debió advertir que si bien la capitalización de intereses es una medida económica, al fundarse el reproche en el impacto grave a un derecho fundamental, que es un servicio público, a la par que un deber social del Estado y, además, al demostrarse *prima facie* la afectación desproporcionada que esa figura genera en la educación superior, al perpetuar una situación de desigualdad estructural, correspondía ser estricto en el análisis.

A partir de esas consideraciones la magistrada Fajardo Rivera expuso que las sociedades inequitativas se caracterizan porque las personas más vulnerables no reciben las mismas oportunidades de acceso, calidad y cobertura en el servicio educativo y esto impacta de forma grave a quienes, además, se encuentran espacios geográficos periféricos, así como a las mujeres y a los grupos étnicamente diferenciados quienes deben hacer más esfuerzos para poder educarse. Esto prolonga el círculo de pobreza.

Señaló que los jóvenes de escasos recursos, generalmente, no tienen acceso a educación previa de alta calidad, lo que les dificulta su ingreso a instituciones superiores públicas en las que deben competir por cupos escasos. Esa distribución social del capital escolar, sumada a la desfinanciación estatal de la educación superior pública y a su escasa oferta institucional, ha conllevado a la financiación indirecta de la educación superior privada o no oficial, y a perpetuar que se transfieran a los estudiantes más vulnerables y sus familias los costos de la educación.

Si bien la magistrada Fajardo Rivera indicó que es legítimo que en la búsqueda de mecanismos de financiamiento para ampliar la educación una de las estrategias sea la de otorgar créditos educativos para el pago de matrícula o sostenimiento de los estudiantes, incluso en instituciones privadas, tal derecho no puede tener trato de un bien de consumo y seguir las lógicas del mercado. Por ende, resaltó que era necesario que la Sala Plena revisara la forma en la que los créditos educativos operan. Particularmente refirió que debió analizarse, de acuerdo con la Sentencia C-363 de 2000, las reglas que esta misma Corte ha señalado en relación con la capitalización de intereses y el efecto que produce convertir intereses en capital para luego, nuevamente, cobrar intereses.

Destacó que en la Sentencia C-747 de 1999, se determinó que dicha figura, en principio no se contrapone al texto de la Constitución, sin embargo, se explicó que es posible que su aplicación sí pueda ser incompatible con el texto superior cuando interfiere injustificadamente con el goce, disfrute y ejercicio de derechos fundamentales, como sucedió con los créditos de vivienda.

Advirtió que en esta oportunidad la Corte se enfrentaba a similar dilema, pero trasladado a la financiación de los créditos educativos, a través de esta modalidad, así como su afectación a la educación superior y al deber del Estado de promoverla. Destacó que, aunque la Sala Plena, de forma mayoritaria, estimó que se trataba de una medida idónea para ampliar el acceso y necesaria, dado que de eliminarse los estudiantes se verían avocados a cancelar en modalidades menos favorables sus créditos, se aparta de dichas conclusiones, en atención a que si es posible considerar medidas menos lesivas de este derecho, como ya lo planteó el Congreso en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 al establecer que el Gobierno nacional debía regular un mecanismo de financiación de créditos educativos de largo plazo que excluyera la capitalización de intereses.

De un lado explicó que la medida no es idónea y en cambio sí es regresiva. Enfatizó en que la propia sentencia de la que se aparta, acoge las cifras dadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por la Superintendencia Bancaria en las que se señala que, de todas las modalidades de créditos educativos, la capitalización de intereses es la que genera un costo mayor en el pago del crédito educativo, que supera hasta más de dos veces el valor prestado, e incluso la ponencia acepta que estos valores pueden ser excesivos. Pese a ello no se incorporan razones para admitir tal circunstancia, ni por qué los créditos educativos deben seguir las lógicas del mercado. La decisión tampoco evidencia el desajuste estructural que ello supone y el impacto diferenciado en las poblaciones más vulnerables.

La magistrada Fajardo Rivera expuso que la información del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (Snies), el Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies), así como el del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) y el del ICETEX, debió utilizarse para caracterizar la población que accede a dichas modalidades de créditos y la forma en la que los impacta.

A partir del sistema de esta última entidad refirió que, en la actualidad 332.527 personas utilizan créditos para acceder a la educación, de esos 318.519 créditos se utilizan para cubrir la matrícula y 13.744 para el sostenimiento y de ellos solo el 38,89% tienen subsidio a la tasa. La mayoría de ellos están dirigidos a satisfacer los costos de los programas de pregrado y el 56,73% se otorgan a las mujeres. Adicionalmente, estos créditos se concentran en un 68,15% en los estratos socioeconómicos² 1 y 2, es decir que, el mayor porcentaje de créditos es otorgado a personas que se encuentran en una condición económica precaria.

Afirmó entonces que, bajo ese panorama, y con las cifras oficiales, se podía concluir que las personas más vulnerables, particularmente mujeres, deben pagar sus estudios superiores de pregrado a través de una modalidad de crédito que implica mayores costos. Esto para la magistrada Fajardo Rivera es regresivo y no encuentra justificación en la idea de que el Estado carece de recursos, pues en todo caso este no puede obstaculizar el disfrute y, en cambio si puede adoptar mediante política pública, o desarrollo legal, mecanismos de crédito, a largo plazo, para los estudiantes de más bajos recursos, con enfoque de género, y adecuar los que se rigen actualmente por la figura de capitalización de intereses.

Recordó que incluso la capitalización de intereses ya había sido excluida de programas de alivios del ICETEX, como se señala en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 y que lo que debió hacer la Corte, en esta oportunidad fue diferir los efectos de la inexequibilidad para que, atendiendo la necesidad de buscar fuentes de financiamiento y en virtud del principio constitucional de solidaridad (artículos 1 y 95 de la Constitución Política), tanto el Gobierno nacional, como el Congreso de la República establecieran un nuevo marco legal que concretara el propósito aplazado del artículo 69 superior, sin contemplar la figura de la capitalización de intereses en créditos educativos de los estratos 1, 2 y 3 y en los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado, por ser incompatible con la Constitución Política.

² Vale la pena precisar que, aunque el criterio de estrato socioeconómico es sujeto de múltiples debates, es el indicador con el que actualmente se cuenta para efectos de reconocimiento de múltiples subsidios o apoyos del estatales.

Por su parte, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez**, si bien estuvo de acuerdo con la declaración de la exequibilidad de la expresión normativa demandada, aclaró el voto en relación con algunas de las consideraciones y fundamentos que motivaron la decisión de constitucionalidad.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia