



**POR VULNERAR EL DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRE Y MUJER AL ESTABLECER UN TRATO DISCRIMINATORIO SIN JUSTIFICACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL, LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA NORMA QUE ORDENABA INSCRIBIR COMO APELLIDOS EN EL REGISTRO DE NACIMIENTO, EN PRIMER LUGAR, EL DEL PADRE, SEGUIDO DEL PRIMER APELLIDO DE LA MADRE. LOS EFECTOS DE ESTA SENTENCIA SE DIFIRIERON POR EL TÉRMINO DE LAS DOS LEGISLATURAS SUBSIGUIENTES, ESTO ES, HASTA AQUELLA QUE CULMINA EL 20 DE JUNIO DE 2022**

**I. EXPEDIENTE D-12261 - SENTENCIA C-519/19 (noviembre 5)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

**1. Norma demandada**

**LEY 54 DE 1989**  
(octubre 31)

*Por la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970*

**ARTICULO 1o.** El artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, quedará así:

**"ARTICULO 53.** En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada; en caso contrario, se le asignarán los apellidos de la madre.

**PARAGRAFO.** Las personas que al entrar en vigencia esta Ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 94, inciso 1o, del Decreto 999 de 1988".

**2. Decisión**

**Primero.** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*seguido del*" contenido en el artículo 1º de la Ley 54 de 1989.

**Segundo. DIFERIR** los efectos de esta decisión por el término de dos legislaturas subsiguientes a la notificación de la presente sentencia, esto es, hasta aquella que culmina en sesiones ordinarias el 20 de junio de 2022, para que el Congreso de la República adapte la legislación a la Constitución Política.

**Tercero.** Si el Congreso de la República no expide la regulación de reemplazo dentro del término establecido en el numeral anterior, y mientras no lo haga, deberá entenderse que el padre y la madre de común acuerdo, podrán decidir el orden de apellidos de sus hijos. Si no hay acuerdo entre los padres, se resolverá por sorteo realizado por la autoridad competente para asentar el registro civil.

**3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena resolvió la demanda contra la expresión "*seguido del*" contenida en el artículo 1º de la Ley 54 de 1989, que reformó el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, por el cargo de igualdad entre hombres y mujeres contenido en el Artículo 13, a la igualdad de oportunidades de las mujeres previsto en el artículo 43 y el artículo 2 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). A juicio del demandante, la norma establece un trato desigual injustificado entre hombres y mujeres consistente en que la ley otorgó prevalencia al apellido del padre sobre el de la madre en la inscripción del registro civil de nacimiento de sus hijos e hijas, secuencia que desconoce la igualdad de género y avala una discriminación de la mujer basada en estereotipos de jerarquización que otorga superioridad a los hombres. Además, señaló que se conculca el principio igualdad de las parejas heterosexuales, en razón de que éstas no pueden escoger

el orden de los apellidos que tendrá su descendencia, opción que sí poseen las parejas homoparentales.

Previo a definir de fondo la Sala Plena estudió la eventual configuración de la cosa juzgada constitucional en relación con la Sentencia C-152 de 1994, que definió la exequibilidad de la misma norma, por el cargo de igualdad. Aun cuando halló los elementos de la cosa juzgada formal, explicó que esta figura procesal quedaba descartada dado el cambio de significado de la Constitución. Esto lo derivó a partir de modificaciones introducidas por la evolución interpretativa de la Carta Política a través de decisiones que han marcado sensibles cambios en punto de la igualdad material entre hombres y mujeres<sup>1</sup>. En ese orden destacó que la Constitución tiene la habilidad de adaptarse a la realidad social, económica, política y cultura, pues es un texto vivo<sup>2</sup>. Entre el año 1994 y el 2019, se presentaron a través de esos 25 años los siguientes elementos fácticos y jurídicos que hicieron indispensable volver a estudiar la validez del artículo 1º de la Ley 54 de 1994, al existir una nueva hermenéutica y alcance del principio de igualdad:

i) La Corte ha reconocido a través de su jurisprudencia la discriminación histórica de las mujeres en la sociedad y ha adoptado diversas medidas para alcanzar la paridad de género, con amparo del artículo 13 de la Constitución. En ese sentido ha entendido que la concepción sustantiva de la igualdad implica aceptar que existe una desigualdad y discriminación desde la óptica del género cuando las leyes, políticas y prácticas sociales con pretendida neutralidad no evidencian la desventaja en que se encuentran las mujeres. También ha sostenido que es indispensable el enfoque interseccional de género en la resolución de casos donde se presenta un trato discriminatorio, que requiere de la eliminación de estereotipos, (Sentencias SU-659 de 2015 y T-141 de 2015, C-586 de 2016, C-659 de 2016, C-117 de 2018) y ha determinado que la perspectiva de género es vinculante para todo operador judicial como se indicó entre otras en las Sentencias T-590 de 2017, T-145 de 2017, T- 012 de 2016 y T- 878 de 2014.

ii) La Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer –CEDAW- comenzó a fungir como parámetro de constitucionalidad para evaluar la validez de la legislación nacional, desde las Sentencias C-355 de 2006, C-667 de 2006, C-335 de 2013, C-297 de 2016, C-359 de 2016 y C-117 de 2018, entre otros. Y se han utilizado como referentes las recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (específicamente la Recomendación General No 25) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belem do Para, las cuales reconocen que la discriminación es una forma de violencia y por ende instituyen la obligación del Estado de remover cualquier tipo de estereotipo que afecte la igualdad material entre hombres y mujeres<sup>3</sup>, y esto alcanza la decisión libre de la pareja de participar en las decisiones familiares. También destacó con fundamento en dichos instrumentos internacionales que las costumbres relativas a la condición personal basadas en la identidad perpetúan la discriminación contra la mujer y la falta de libertad individual para elegir la aplicación u observancia de leyes y costumbres concretas agudiza esta discriminación.

iii) En atención a ese cambio de interpretación en torno a la igualdad, el legislador ha expedido una serie de leyes que intentan igualmente romper las barreras históricas que generan inequidad entre el hombre y la mujer. Por ejemplo, la Ley de cuotas en el acceso a cargos en el sector público - Ley 581 de 2000-, así como las normas sobre la sensibilización, el observatorio de género -Ley 1009 de 2006-, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres – Ley 1257 de 2008-, la amplitud de las semanas de licencia maternidad –Ley 1822 de 2017- o la tipificación del delito de feminicidio –La Ley 1761 de 2015-, entre otras.

iv) Por último, en torno a la igualdad de oportunidades dispuesta por el artículo 43 de la Constitución Política, la Corte ha reafirmado que la *"a mujer y el hombre tienen iguales*

<sup>1</sup> Sentencias C-774 de 2001 y C-007 de 2016.

<sup>2</sup> Esta definición de constitución viviente ha sido reconocida en diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-332 de 2013, C-166 de 2014 y C-687 de 2014, C-092 de 2017 y C-045 de 2019

<sup>3</sup> Sentencia C-327 de 2016.

*derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación*". La Sentencia C-203 de 2019, insistió en la necesidad de garantizar esa dimensión de la igualdad.

Cimentada en la evolución interpretativa que desde el pronunciamiento emitido en la Sentencia C-152 de 1994 se ha producido, y atendiendo las razones formuladas en la demanda la Corte señala que en el presente asunto se ha superado la cosa juzgada, para permitir una decisión de fondo en relación con los cargos presentados, por vulneración de los artículos 13 y 43 de la Constitución Política.

Frente al cargo que censura la diferencia de trato entre parejas homosexuales y homoparentales, igualmente por vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, la Corte concluyó que no se configura cosa juzgada, por ser distintos, al basarse en sujetos diferentes. En providencia C-152 de 1994, se estudió la igualdad entre hombres y mujeres a la hora de registrar sus hijos e hijas; mientras que, en la actualidad, el ciudadano cuestionó el trato dispar entre las parejas homoafectivas y heterosexuales.

A continuación la Sala Plena de la Corte fijó el problema jurídico en determinar si la expresión "*seguido del*" contenida en el Artículo 1 de la Ley 54 de 1989 y que dispone que al momento de inscribir en el registro de nacimiento el nombre de un niño o una niña, se fijará primero el primer apellido paterno, y luego el primer apellido materno implica, a la luz de la cláusula de igualdad, establecida en los artículos 13 y 43 de la Constitución Política y en lo previsto en el artículo 2 de la CEDAW, en cuanto integra el bloque de constitucionalidad, un trato discriminatorio entre, las mujeres y los hombres, las madres y los padres, y entre la parejas homoparentales y las parejas heterosexuales.

La Sala precisó que el mandato de optimización de la igualdad es un principio y valor fundante en el Estado Social de Derecho que pretende superar las diferencias estructurales injustificadas que existen en una sociedad en distintos ámbitos de vulneración constitucional. Sobre esa base analiza que la familia es el primer espacio de socialización y de asimilación de las primeras reglas sociales y que a la mujer se le ha relegado en ese espacio privado, a partir de prejuicios culturales y con base en una supuesta disposición "*natural*" para el cuidado, y la crianza de los niños y niñas, que fijaron el papel predominante de los hombres al interior de la familia. Especialmente, y a efectos de esta decisión, cómo aquellos se trasladan a la familia y generan un espacio de dominación en los que se naturalizan como propios los privilegios de los hombres y se enervan los derechos desde lo femenino. Tal realidad es la que debe ser transformada y por ello existen en la actualidad instrumentos jurídicos que reconocen dichas circunstancias y comprometen por tanto a los Estados a la proscripción de la discriminación por razón del género, a través de estereotipos en proceso de superación.

Señaló, que la regulación que impone a los padres registrar a sus hijos con el apellido paterno en primer lugar y el materno en segundo lugar debe ser modificada, porque es el resultado de una vulneración constitución en costumbres que sólo tienen justificación en la tradición. En ese contexto, distintos países del mundo, como Argentina, Brasil, España, Francia, Italia, México y Portugal, han considerado acertado regular la materia y permitir que los padres escojan el orden de los apellidos de los hijos.

En el caso concreto y en aplicación de un test estricto de igualdad, la Sala Plena concluyó que el trato diferente entre destinatarios iguales que propone el artículo 1 de la Ley 54 de 1989 es inconstitucional, toda vez que carece de justificación priorizar el apellido del hombre sobre el de la mujer a la hora de inscribir a sus hijos e hijas en el registro civil. Esa irrazonabilidad de tratamiento disímil se sustenta en que la finalidad de la medida establecida para lograr la certeza y la seguridad jurídica en el registro civil de los hijos e hijas desatiende el principio de necesidad. Lo anterior, en razón de que existen otras alternativas que no entrañan una discriminación y que garantizan los fines buscados por el legislador, por ejemplo precisar que todos los hijos de una pareja posean el mismo orden de los apellidos. Además, ese trato dispar se fundamenta en estereotipos y prejuicios del rol disminuido que deberían jugarlas mujeres en la familia, representación a todas luces contraria a la Constitución de 1991 y su visión de igualdad sustantiva.

Conforme con la Constitución, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas De Discriminación contra la Mujer -CEDAW- y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belem do Para, el Estado debe remover esos estereotipos, a partir de parámetros de constitucionalidad que corren en los artículos 13 y 43 de la Constitución, como también en el bloque de constitucionalidad, como aquí sea explicado en las Sentencias C-355 de 2006, C-776 de 2010, C-586 de 2016, C-659 de 2016, entre otras. El juez constitucional tiene vedado avalar visiones que se funden simplemente en la tradición y en estereotipos, porque en el pasado se haya podido invisibilizar prácticas discriminatorias que aparejan tratos desiguales injustificados, entre otros, en relación con las mujeres. Se trata de eliminar las barreras y las prácticas sociales que impiden la realización o reconocimiento de las mujeres.

En tal virtud, la Corte adoptó una modulación de la norma en dos sentidos: no obstante que declaró la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "seguido del" contenida en el artículo 1 de la Ley 54 de 1989, **DIFERIRÁ** los efectos de esa inconstitucionalidad por el término de dos legislaturas, subsiguientes a la notificación de la presente sentencia, para que el Congreso de la República adapte en ejercicio de sus competencias la legislación a la Constitución y a las convenciones que prohíben un trato discriminatorio hacia las mujeres. Transcurrido ese plazo sin haberse expedido la ley por parte del legislador, en aplicación de la Constitución deberá entenderse que el padre y la madre de común acuerdo podrán decidir el orden de asignación de los apellidos de sus hijos, en el acto de inscripción del registro civil. Si no hubiere acuerdo en relación con el orden de los apellidos del hijo por registrar, se definirá por sorteo adelantado por la autoridad competente de asentar el registro civil.

#### **4. Salvamento y aclaraciones de voto**

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** salvó el voto, por considerar que la controversia constitucional ya había sido resuelta de manera definitiva, y con efectos de cosa juzgada, en la sentencia C-152 de 1994. En su criterio, no estaban presentes en este caso los presupuestos que, de manera muy excepcional, habilitan la posibilidad de nuevo pronunciamiento que sobrepase la limitación de la cosa juzgada. Puntualizó que, si bien el orden de los apellidos puede plantear interrogantes desde la perspectiva de la igualdad y, eventualmente, dar lugar a una nueva configuración del sistema de identificación de las personas a partir de sus relaciones de filiación, el asunto no se había problematizado en Colombia a nivel social, ni se había promovido una deliberación ciudadana que hiciese evidente, desde la perspectiva cultural, una tal necesidad.

Los Magistrados **Carlos Bernal Pulido**, **Alejandro Linares Cantillo** y **José Fernando Reyes Cuartas** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto sobre los fundamentos de la decisión anterior.

El Magistrado **Linares Cantillo**, aun cuando estuvo de acuerdo con la decisión adoptada, aclaró su voto en el sentido de que en efecto mediante la sentencia C-152 de 1994 la Corte juzgó la norma impugnada por el cargo que ahora es objeto de análisis, pero que después de ese pronunciamiento ha venido dándose un cambio en el significado material de la Constitución, lo que varía el parámetro de control y habilita un nuevo pronunciamiento de este tribunal. Ahora bien, sin perjuicio de lo antes señalado, resaltó que en lo relativo al rol de la mujer se ha venido dando un proceso de avance jurídico y social de manera continua y progresiva hacia la igualdad, y que merece especial referencia el avance que se dio con la Ley 54 de 1989, la expedición misma de la Constitución de 1991, y las primeras sentencias que profirió la Corte Constitucional sobre la materia. Solo que, dicho proceso evolutivo, después de proferido el referido fallo, ha venido avanzando de manera especialmente significativa.

Además, señaló el Magistrado **Linares**, que no es claro en la sentencia si la "*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*", aprobada mediante la Ley 51 de 1981, hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto; lo que se estima necesario para efectos de determinar claramente si dicha convención es parámetro de control de constitucionalidad. Por otra parte, para el Magistrado Linares Cantillo, las recomendaciones del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, no son parte del bloque en sentido estricto.

En relación con la decisión, el Magistrado **Linares Cantillo** indicó que se debe privilegiar el común acuerdo de los padres (artículo 42 CP), y de no ser posible este, el Legislador debe diseñar una regla razonable que no discrimine por razón de género (artículo 43 *ibídem*). Consideró que la suerte es una alternativa válida, pero que debe regularse la forma en que operaría este sistema para evitar abusos por parte de las autoridades encargadas de asentar los registros civiles de nacimiento.

Las Magistradas **Diana Fajardo Rivera** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** y el Magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre algunas de las consideraciones de esta sentencia.

**LOS PROYECTOS DE LEY DE INICIATIVA DEL GOBIERNO QUE CONTENGAN MEDIDAS QUE ORDENEN GASTOS O ESTABLECEN BENEFICIOS TRIBUTARIOS DEBEN ESTAR ACOMPAÑADOS DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL Y LA FUENTE ADICIONAL PARA SU CUBRIMIENTO. LA CORTE DETERMINÓ QUE EL NUEVO IMPUESTO DE REGULACIÓN TRIBUTARIA SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN FRENTE A LOS CARGOS EXAMINADOS. DE OTRO LADO SE INHIBIÓ FRENTE A ALGUNAS DE LAS NORMAS DEMANDADAS DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO POR HABER SIDO DEROGADA UNA DE ELLAS Y POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA EN OTROS CASOS. AL MISMO TIEMPO REITERÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DECLARADA EN LA SENTENCIA C-493/19 EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN**

**II. EXPEDIENTE D-13106 - SENTENCIA C-520/19 (noviembre 5)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

**1. Normas demandadas**

Los artículos 24 (parcial), 33, 42 a 49, 66, 67, 68, 70, 71, 78, 79, 83, 105 y 115 de la Ley 1943 de 2018, "*por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*".

**2. Decisión**

**Primero.** Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse respecto del primer inciso del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, por carencia actual de objeto.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados en esta sentencia, los artículos 42 a 49 de la Ley 1943 de 2018.

**Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO** en la decisión C-493 de 2019, que declaró exequible el artículo 66 de la Ley 1943 de 2018.

**Cuarto.** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 67, 68, 70, 71, 78, 79, 83 y 105 de la Ley 1943 de 2018, por los cargos analizados en esta sentencia.

**Quinto.** Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados en esta sentencia, los artículos 24 y 33 de la Ley 1943 de 2018, este último en el entendido de que los contribuyentes que perciban ingresos considerados como rentas de trabajo derivados de una fuente diferente a la relación laboral o legal y reglamentaria pueden deducir, para efectos de establecer la renta líquida cedular, los costos y gastos que tengan relación con la actividad productora de renta.

**3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte Constitucional analizó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano León Fredy Muñoz Lopera contra los artículos 24 (parcial), 33, 42 a 49, 66, 67, 68, 70, 71, 78, 79, 83, 105 y 115 de la Ley 1943 de 2018, por diversos cargos de forma y de fondo.

En cuanto a los cargos por vicios de procedimiento, en primer lugar, la Corte concluyó que el cargo por vulneración del principio democrático, que se fundamentaba en la supuesta omisión de deliberación sobre algunas proposiciones de eliminación presentadas por los legisladores frente a los artículos 67, 68, 70, 71, 78, 79, 83, 105 y 115 de la Ley 1943 de 2019, carecía de la especificidad y suficiencia argumentativa requerida, en particular en la identificación de las actuaciones concretas que configurarían la pretendida deficiencia procedimental.

En segundo lugar, con respecto a los cargos formulados en contra del artículo 66 (Régimen Simple de Tributación), la Corte Constitucional encontró que un cargo idéntico contra la misma norma fue estudiado y resuelto de fondo en la sentencia C-493 de 2019 que declaró la exequibilidad de la disposición, por lo que la decisión conlleva al acaecimiento de cosa juzgada constitucional formal e impide a la Corte continuar con el examen del cargo, en consecuencia, la Corporación decidió estarse a lo resuelto en la anterior oportunidad.

En tercer lugar, respecto del cargo contra el primer inciso del artículo 115 de la Ley 1943 de 2018, en la Sentencia C-378 de 2019 esta Corporación constató que la norma fue derogada de forma tácita por la Ley 1955 de 2019, por lo cual consideró que frente esta disposición demandada debía declararse inhibida por carencia de objeto.

En cuarto lugar, la Corte Constitucional, al valorar el cargo en contra de los artículos 42 a 49 de la Ley 1943 de 2018 que establecen el "*Nuevo Impuesto de Normalización Tributaria*", constató que las disposiciones normativas guardan identidad en sus características esenciales con el Impuesto de Normalización Tributaria creado por la Ley 1739 de 2014, que fue demandado por cargos similares y declarado exequible por esta Corporación en la Sentencia C-551 de 2015, lo cual constituye precedente relevante para la presente ocasión. En consecuencia, la Corte se apegó al precedente y decidió declarar exequibles los artículos 42 a 49 de la Ley 1943 de 2018.

Finalmente, en quinto lugar, respecto del cargo en contra de los artículos 67, 68, 78, 79, 83 y 105 de la Ley 1943 de 2018, esta Corte encontró que, en efecto, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que, en los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, las medidas que ordenen gastos o establecen beneficios tributarios deban acompañarse por un análisis del Ministerio de Hacienda respecto de su impacto fiscal y la fuente adicional para su cubrimiento. En su examen, la Corte Constitucional consideró que frente a normas que establecen múltiples medidas dentro de las cuales hay algunas que ordenan gastos y beneficios tributarios y otras que establecen incrementos de tarifas, bases gravables o nuevos tributos, el análisis de impacto fiscal no puede ser aislado sino que debe ser sistemático e integral, de manera que considere la interrelación de las medidas, a fin de realizar un balance general de todo el proyecto, para cumplir, de esa manera con el objetivo de brindar una herramienta de racionalidad fiscal para el legislador. Así, al analizar la exposición de motivos del proyecto de ley que presentó el Gobierno Nacional, la Corte pudo comprobar que el Ministerio de Hacienda brindó al legislador la información resultante de un análisis de los efectos de la reforma propuesta a la luz de las diferentes variables que el mismo implica y concluyó que el resultado de la interacción de todas las medidas era un balance positivo en cuanto al mayor recaudo tributario y la contribución al crecimiento económico. En ese sentido, la Corte Constitucional consideró que el Gobierno Nacional cumplió con el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y por lo tanto, decidió declarar exequibles, por el cargo analizado, los artículos impugnados.

En cuanto al cargo de fondo sobre la supuesta vulneración del principio de equidad tributaria, esta Corte decidió, por una parte, declarar la exequibilidad del artículo 24, por considerar que el hecho de contratar a dos o más personas por más de 90 días, es un criterio razonable para diferenciar entre los ingresos que pueden ser objeto de la renta exenta del 25% prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto tributario.

Por otra, respecto del artículo 33 de la Ley 1943 de 2018, la Corte reiteró el precedente de las sentencias C-668 de 2015 y C-120 de 2018 en las cuales se estableció que no es constitucionalmente admisible impedir la depuración de gastos y costos en que incurran los trabajadores independientes para obtener sus ingresos a fin de establecer la base gravable del impuesto a la renta, por cuanto, ello implicaría una inequidad tributaria vertical respecto de los trabajadores dependientes que no deben incurrir en dichos gastos, y una vulneración del principio de progresividad tributaria, por cuanto la medida desatiende la capacidad económica de los contribuyentes. En ese sentido, la Corte decidió declarar la exequibilidad del artículo 33 de la Ley 1943 de 2018, en el entendido de que los contribuyentes que perciban ingresos considerados como rentas de trabajo derivados de una fuente diferente a la relación laboral o

legal y reglamentaria pueden detraer, para efectos de establecer la renta líquida cedular, los costos y gastos que tengan relación con la actividad productora de renta.

#### 4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

La Magistrada **Diana Fajardo Rivera** se apartó parcialmente de la posición mayoritaria, al considerar que la Corte no debió haberse pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 67, 68, 70, 71, 78, 79, 83 y 105 de la Ley 1943 de 2018, por cuanto existía carencia de objeto. Sostuvo que, como lo manifestó en su salvamento de voto a la Sentencia C-510 del pasado 29 de octubre de 2019, en tanto la Corte ya adoptó una decisión de inexecutable de la totalidad de la Ley 1943 de 2018, derivada de la violación transversal al principio de publicidad (Sentencia C-481 de 2019), por sustracción de materia, no hay lugar a analizar nuevamente cargos relativos a vicios de procedimiento contra algunos de los artículos de esa regulación. Resaltó que induce a confusión y genera incertidumbre resolver, en un fallo de inexecutable diferida, que todos los artículos de una Ley son inconstitucionales por una irregularidad que afectó de manera trascendental todo el trámite y luego, en otra sentencia posterior, por ciertos vicios de la misma clase, decidir que algunas de tales disposiciones son compatibles con la Constitución. Así, subrayó que en el presente asunto, la mayoría consideró que los artículos 67, 68, 70, 71, 78, 79, 83 y 105 de la Ley 1943 de 2018 son executable, por el cargo de haberse omitido presentar análisis sobre el impacto fiscal y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de los beneficios tributarios generados, lo cual parece extraño a la luz de la determinación previa de inexecutable de la Ley, por un vicio general que la afectó en su integridad.

La Magistrada Fajardo advirtió que no ignoraba la posibilidad de que en algún supuesto extraordinario, razones constitucionales impongan declarar executable una disposición previamente declarada inexecutable de modo diferido. Sin embargo, sostuvo que ello debe ser excepcional y debidamente justificado, para no generar inseguridad jurídica, lo cual no ocurrió en este caso.

En el mismo sentido, el Magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** manifestó su salvamento de voto respecto de un nuevo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de artículos 67, 68, 70, 71, 78, 79, 83 y 105 de la Ley 1943 de 2018, como quiera que en su concepto no procedía un nuevo examen de vicios de procedimiento, en la medida que la Corte ya profirió un fallo de inexecutable –no obstante, que sea con efectos diferidos- sobre la Ley 1943 de 2018 en su integridad. Resulta contradictorio, que ahora, se declaren executable las mismas disposiciones cuando lo cierto es que ya existe una decisión sobre un cargo general que condujo a la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto para destacar que la regla de decisión de la sentencia C-110/2019 se refiere a una situación distinta a la analizada en el presente caso. Expuso que en aquella sentencia, la Corte Constitucional se enfocó en la omisión del deber del Congreso de la República de analizar el concepto de impacto fiscal presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo incumplimiento llevó a declarar fundada una de las objeciones presidenciales analizadas.

De otro lado, en el trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018, el Congreso conoció de manera global, desde el principio, el impacto fiscal de las medidas –al tratarse de una norma de iniciativa gubernamental-, por lo que fue oportunamente analizado por el Congreso.

En suma, el presente caso se distingue del decidido por la Corte en sentencia C-110/2019. En aquella no había iniciativa gubernamental, mientras que en el presente caso sí hubo en la exposición de motivos una explicación general, aunque se extraña una descripción detallada de los beneficios fiscales otorgados a ciertas personas o grupos. En el presente caso, el Congreso no incumplió su deber de análisis del impacto fiscal de las medidas.

El magistrado **Linares Cantillo** resaltó que, de acuerdo al artículo 368 de la Constitución, se pueden conceder subsidios para personas de menores ingresos a través del presupuesto público, pero resulta relevante que por transparencia el Gobierno Nacional revele el impacto fiscal de los beneficios tributarios o subsidios otorgados a través del Estatuto Tributario.

**LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS TARIFAS FIJADAS PARA EL IMPUESTO DE RENTA FRENTE A LA CÉDULA DE INGRESOS POR DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES Y LAS NORMAS QUE REGULAN EL**

**HECHO GENERADOR, LA BASE GRAVABLE Y LA TARIFA AL IMPUESTO AL PATRIMONIO, NO DESCONOCEN LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA****III. EXPEDIENTE D-13124 - SENTENCIA C-521/19 (noviembre 5)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger**1. Norma demandada****LEY 1943 DE 2018**  
(diciembre 28)

*Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.*

**ARTÍCULO 27.** Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 242.** Participaciones tarifa especial recibidas por para dividendos o personas naturales residentes. Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la siguiente tarifa del impuesto sobre la renta:

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	300	0%	0
>300	En adelante	15%	(Dividendos en UVT menos 300 UVT) x 15%

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 49, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240, según el periodo gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

**PARÁGRAFO.** El impuesto sobre la renta de que trata este artículo será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reducirá en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.

**ARTÍCULO 36.** Modifíquese el artículo 294-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 294-2. Hecho generador.** El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero del año 2019, cuyo valor sea igual o superior a cinco mil (\$5.000) millones de pesos. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente persona natural poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

**ARTÍCULO 37.** Modifíquese el artículo 295-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 295-2. Base gravable.** La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto de las personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades o entidades extranjeras poseído a 1 de enero de 2019, 2020 y 2021 menos las deudas a cargo de los mismos vigentes en esas mismas fechas, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial que tengan al 1 de enero de 2019, 2020 y 2021 para las personas naturales, las sucesiones ilíquidas y sociedades o entidades extranjeras, los siguientes bienes:

1. En el caso de las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación.

Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

2. El cincuenta por ciento (50%) del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que sean declarados en el periodo gravable 2019 y que hayan sido repatriados al país de forma permanente.

**PARÁGRAFO 1o.** Los valores patrimoniales que se pueden excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto de los bienes que se excluyen de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien

por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de 2019, y a 1 de enero de 2020 y a partir del 1 de enero de 2021.

**PARÁGRAFO 2o.** En caso de que la base gravable del impuesto al patrimonio determinado en cualquiera de los años 2020 y 2021, sea superior a aquella determinada en el año 2019, la base gravable para cualquiera de dichos años será la menor entre la base gravable determinada en el año 2019 incrementada en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara. Si la base gravable del impuesto al patrimonio determinada en cualquiera de los años 2020 y 2021, es inferior a aquella determinada en el año 2019, la base gravable para cada uno de los años será la mayor entre la base gravable determinada en el año 2019 disminuida en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara.

**PARÁGRAFO 3o.** En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente o sucursal y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente o sucursal forma parte.

**ARTÍCULO 38.** Modifíquese el artículo 296-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 296-2. Tarifa.** La tarifa del impuesto al patrimonio es del 1% por cada año, del total de la base gravable establecida, de conformidad con el artículo 295-2 de este Estatuto.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 27, 36, 37 y 38 de la Ley 1943 de 2018 por los cargos analizados en la presente demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió la demanda contra el artículo 27, que establece la tarifa del impuesto a la renta frente a la cédula de ingresos por dividendos y participaciones, y contra los artículos 36, 37 y 38 de la misma Ley 1943 de 2018, que regulan el hecho generador, la base gravable y la tarifa del impuesto al patrimonio, todos ellos por los cargos de violación de los principios de progresividad, -por establecer tarifas fijas para ambos impuestos- y del principio de equidad en materia tributaria, por cuanto la tarifa del impuesto de renta por ingresos derivados de dividendos y participaciones es, según el demandante, muy inferior que aquella que se aplica a los ingresos laborales y no laborales, y, respecto del impuesto al patrimonio, la tarifa se aplica en su totalidad al patrimonio que supere el monto definido como base gravable, y no se hace de forma marginal, generando un trato inequitativo entre quienes no alcanzan el monto y quienes apenas lo superan.

Al respecto, la Corte reiteró su jurisprudencia recordando que la progresividad tributaria es una condición que se califica del sistema tributario y no de los elementos de un impuesto considerados de forma aislada. Además, recordó que la progresividad, como principio constitucional del sistema tributario exige que los impuestos contribuyan a la redistribución de la riqueza, de forma que la contribución debe ser adecuada a la capacidad económica del contribuyente.

En ese sentido consideró que, tanto la tarifa del 15% para los ingresos por dividendos y participaciones, como la tarifa del 1% para el impuesto al patrimonio resultaban ajustadas al principio de progresividad tributaria, pues estaban dirigidas a ampliar el recaudo tributario gravando a quienes cuentan con la mayor capacidad económica en el país.

Por otra parte, en cuanto al principio de equidad tributaria, la Corte reiteró que se trata de una dimensión del principio de igualdad aplicado a la materia impositiva, en virtud del cual, los tributos deben aplicarse de forma igual entre quienes tienen la misma capacidad económica o se encuentran en las mismas circunstancias gravables, mientras que el impuesto debe variar cuando las condiciones económicas de los sujetos son diferentes.

Bajo ese criterio y aplicando la metodología desarrollada por esta Corporación sobre el denominado juicio integrado de igualdad, la Corte Constitucional consideró que los cargos por las supuestas inequidades entre trabajadores y quienes perciben ingresos por dividendos y

participaciones en virtud de la tarifa aplicable a estos últimos, no resultaba procedente, por cuanto las circunstancias sobre las cuales recae el termino de comparación resultan completamente diferentes, ya que las cédulas correspondientes se aplican a ingresos de distinto origen, con fórmulas de depuración de la base gravable diferentes y sistemas de cálculo de la tarifa disímiles.

En cuanto al cargo por violación al principio de equidad respecto del impuesto al patrimonio por el trato diferenciado entre quienes están cerca y quienes superan el patrimonio de cinco mil millones de pesos, y por excluir a las personas jurídicas residentes en Colombia de la obligación frente al impuesto al patrimonio, la Corte encontró que tampoco se trataba de sujetos en idénticas o similares circunstancias. En primer lugar, por cuanto el monto patrimonial establecido como base gravable es un criterio suficientemente razonable para generar un trato tributario diferenciado, entre quienes lo superan y quienes no lo alcanzan. Por otra parte, la Corte consideró que también resulta razonable el trato diferenciado entre personas naturales y jurídicas fundado en las diferencias que existen en cuanto al concepto y la función del patrimonio para cada una de ellas.

Por todo lo anterior la Corte Constitucional decidió declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas.

#### 4. Aclaración de voto

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la presentación eventual de eventual aclaración de voto frente a los fundamentos de la decisión

**A PARTIR DE LA OCURRENCIA DE NUEVOS HECHOS Y ACTUACIONES JURÍDICAS, LA SALA PLENA CONCLUYÓ QUE FRENTE A LA SOLICITUD DE AMPARO FORMULADA POR ÁLVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO, SE CONFIGURÓ LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SOBREVINIENTE**

### IV. EXPEDIENTE T 6997802 - SENTENCIA SU-522/19 (noviembre 5) M.P. Diana Fajardo Rivera

#### 1. Síntesis de los fundamentos

En esta ocasión la Sala Plena estudió la tutela interpuesta por el excongresista Álvaro Antonio Ashton Giraldo contra la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, en sus componentes de juez natural y doble conformidad. De acuerdo con el accionante, el Alto tribunal incurrió en varios defectos de orden constitucional, pues a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2018, se modificó el juzgamiento penal de los aforados constitucionales, haciendo que la Sala de Casación Penal perdiera competencia para adelantar la fase de instrucción y, con mayor razón, para resolver eventualmente el asunto en única instancia. En consecuencia, solicita dejar sin efectos las providencias proferidas por la Corte Suprema desde el Auto del 4 de abril de 2018, que dispuso el cierre de la etapa de instrucción.

En sede de revisión se decretaron varias pruebas para mejor proveer el proceso. Fue así como se conoció que desde el mes de marzo de 2018, el señor Ashton había comunicado su voluntad de someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta Jurisdicción, por su parte, informó que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, a través de la Resolución 3602 del 16 de julio de 2019, aceptó el sometimiento del señor Ashton en lo que respecta a los procesos con radicación 39.768 (concierto para delinquir agravado), 51.161 (cohecho por dar u ofrecer) y 51.529 (amenazas), que se adelantaban en su contra ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; el primero de los cuales corresponde, precisamente, al proceso penal ordinario que suscitó la presente acción de amparo. Y más recientemente, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, mediante Resolución 5070 del 26 de septiembre de 2019, le concedió al señor Ashton el beneficio de libertad transitoria, condicionada y anticipada que consagra la Ley 1957 de 2019.

A partir de estos nuevos hechos y actuaciones jurídicas, la Sala Plena concluyó que frente a la solicitud de amparo formulada por Álvaro Antonio Ashton Giraldo se configuró la carencia actual de objeto por *hecho sobreviniente*. En efecto, las circunstancias fácticas y jurídicas que

fundamentaron el escrito de tutela, cambiaron sustancialmente durante el trascurso de la misma. La Corte Constitucional constató que el accionante decidió voluntariamente someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz, por lo cual la Corte Suprema de Justicia, entidad contra la cual se dirigía la tutela, perdió su competencia sobre el asunto. Así las cosas, es claro que: (i) la tutela formulada inicialmente ha perdido su razón de ser; (ii) la situación sobreviniente ha sido originada por el propio accionante, quien ha elegido voluntariamente someterse a la JEP y con ello ha evidenciado su pérdida de interés en el proceso que se seguía ante la jurisdicción ordinaria; y (iii) el hipotético regreso del expediente a la Corte Suprema de Justicia no desvirtúa la carencia actual de objeto, precisamente, porque se trata de una eventualidad.

Para la Sala Plena, el asunto tampoco ameritaba un pronunciamiento adicional del juez constitucional, en tanto que, contrario a lo que argumenta el accionante, no se advierte un proceder arbitrario de parte de la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, la Sala de Casación Penal se ha mostrado diligente al cumplir con su deber de administrar justicia frente a casos que no solo resultan de interés para el sujeto procesado, sino también revisten importancia para la sociedad en su conjunto. Labor que no podía ser suspendida sino hasta con la entrada en funcionamiento efectivo de las nuevas Salas Especiales consagradas por el Acto Legislativo 01 de 2018.

## 2. Decisión

**REVOCAR** el fallo proferido, en segunda instancia, por la Sala de Casación Laboral el 29 de agosto de 2018, que confirmó la decisión de primera instancia de la Sala de Casación Civil. En su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela instaurada por Álvaro Antonio Ashton Giraldo contra la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, por configurarse la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

## 3. Aclaración de voto

El Magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

**LA AUSENCIA DE ESPECIFICIDAD Y SUFICIENCIA DEL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADO CONTRA EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 1826 DE 2017, NO PERMITIÓ QUE LA CORTE PUDIERA PROFERIR UNA SENTENCIA DE FONDO**

**V. EXPEDIENTE D-11972 - SENTENCIA C-523/19 (noviembre 5)**  
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

## 1. Norma demandada

**LEY 1826 DE 2017**  
(enero 12)

*Por medio de la cual se establece un procedimiento penal abreviado y se regula la figura del acusador privado*

**ARTÍCULO 27.** La Ley 906 de 2004 tendrá un nuevo artículo 549, así:

**Artículo 549. Acusador privado.** El acusador privado es aquella persona que al ser víctima de la conducta punible está facultada legalmente para ejercer la acción penal representada por su abogado.

El acusador privado deberá reunir las mismas calidades que el querellante legítimo para ejercer la acción penal.

En ningún caso se podrá ejercer la acción penal privada sin la representación de un abogado de confianza. Los estudiantes de consultorio jurídico de las universidades debidamente acreditadas podrán fungir como abogados de confianza del acusador privado en los términos de ley.

También podrán ejercer la acusación las autoridades que la ley expresamente faculte para ello y solo con respecto a las conductas específicamente habilitadas.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley 1826 de 2017, por ineptitud sustantiva de la demanda.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena constató que los cargos de inconstitucionalidad formulados por la presunta violación de los artículos 116, 228, 250, 251 y 252 basada en la que considera la demandante como una competencia privativa de las autoridades judiciales para administrar justicia, carecían de especificidad y suficiencia, toda vez que en la demanda no se explica de qué manera la disposición legal acusada vulnera la Constitución, habida cuenta que, por el contrario, es la misma Carta la que contempla la posibilidad de asignar el ejercicio de la acción penal a la víctima y a otras autoridades diferentes del Fiscal (art. 250, párrafo 2 de la C.Po.). A lo anterior se agrega que los argumentos expuestos por la accionante no suscitan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma, que configura un instrumento de descongestión judicial. Por consiguiente, la Corte no contaba con los elementos de juicio para abordar un examen de fondo y proferir un fallo de mérito en esta oportunidad.

**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
Vicepresidente