



## COMUNICADO 2 4 y 5 de febrero de 2025

**Sentencia C-031/25 (4 de febrero)**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**  
**Expediente: D-15273 AC**

**La Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en las demandas presentadas en contra de los artículos 35.1, 36, 37, 38 y 39 de la Ley 2277 de 2022 que regulan el impuesto al patrimonio**

### 1. Norma demandada

**LEY 2277 DE 2022**  
(diciembre 13)

***Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.***

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

[...]

**ARTÍCULO 35.** Adiciónese el artículo 292-3 al Estatuto Tributario, así:

**ARTÍCULO 292-3. IMPUESTO AL PATRIMONIO - SUJETOS PASIVOS.** Créase un impuesto denominado impuesto al patrimonio. Están sometidos al impuesto:

1. Las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.

**ARTÍCULO 36.** Adiciónese el artículo 294-3 al Estatuto Tributario, así:

**ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR.** El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al primero (1º) de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

**ARTÍCULO 37.** Adiciónese el artículo 295-3 al Estatuto Tributario, así:

**ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE.** La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a primero (1º) de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo.

En el caso de las personas naturales, se excluyen las primeras

doce mil (12.000) 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.

**PARÁGRAFO 1.** El valor patrimonial que se puede 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 del bien que se excluye 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 primero (1º) de enero de cada año.

**PARÁGRAFO 2.** 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 y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente forma parte.

**PARÁGRAFO 3.** Para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio, se seguirán las siguientes reglas:

1. El valor de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, corresponde al costo fiscal determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, actualizado anualmente en los términos del artículo 73 del Estatuto Tributario para las acciones o cuotas de interés social, a partir de su adquisición. Las acciones o cuotas de interés social adquiridas antes del primero (1º) de enero de 2006, se entenderán adquiridas en el año 2006.

Si el valor calculado conforme a la anterior regla es mayor al valor intrínseco de las acciones, se tomará este último.

El valor intrínseco se calculará dividiendo el patrimonio contable a primero (1º) de enero de cada año, entre las acciones o cuotas de interés social en circulación.

2. En el caso de las acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el valor corresponderá al valor promedio de cotización del mercado del año o fracción de año, inmediatamente anterior a la fecha de causación del impuesto.

El tratamiento previsto en los numerales 1 y 2 será aplicable para determinar el costo fiscal a declarar de los derechos en vehículos de inversión tales como fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva cuyos activos correspondan a acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales, de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario, en lo que no sea contrario a estos numerales.

3. Las participaciones en fundaciones de interés privado, trusts, seguro con componente de ahorro material, fondos de inversión o cualquier otro negocio fiduciario en el exterior, se asimilarán a derechos fiduciarios y en este caso se aplicará lo dispuesto en los artículos 271-1 y 288 del Estatuto Tributario.

Para estos efectos, cuando los beneficiarios estén condicionados o no tengan control o disposición de los activos subyacentes, el declarante del impuesto al patrimonio será el fundador, constituyente u originario del

patrimonio transferido a la fundación de interés privado, trust, seguro con componente de ahorro material, fondo de inversión o cualquier otro negocio fiduciario. Lo anterior sin consideración de la calidad de discrecional, revocable o irrevocable y sin consideración de las facultades del protector, asesor de inversiones, comité de inversiones o poderes irrevocables otorgados a favor del fiduciario o de un tercero. En caso del fallecimiento del fundador, constituyente u originario, la sucesión ilíquida será el declarante de dichos activos, hasta el momento en que los beneficiarios reciban los activos, para lo cual las sociedades intermedias creadas para estos propósitos no serán reconocidas para fines fiscales. En caso de que el fundador, constituyente u originario no pueda ser determinado o la sucesión ya haya sido liquidada, los declarantes serán los beneficiarios directos o indirectos de los activos, aun si su beneficio está sometido a condiciones o plazos o no tengan control o disposición de los activos, con independencia de que no gocen de la propiedad o posesión del bien.

Lo previsto en este párrafo para la determinación de la base gravable, solo tiene efectos en el impuesto al patrimonio y no podrá ser aplicado a otros impuestos.

**PARÁGRAFO 4.** No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, cuando se trate de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o

una de reconocida idoneidad internacional según lo determine la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos. En estos casos, el valor de las acciones o cuotas de interés social será al costo fiscal:

1. Que la sociedad sea una sociedad emergente innovadora, es decir, que su constitución no sea mayor a cuatro (4) años y que su propósito sea el desarrollo de un negocio innovador y escalable e involucre dentro de su actividad económica principal el uso intensivo de tecnologías digitales o la ejecución de programas de I+D+i, con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, según el caso;
2. Que la sociedad haya recibido al menos ciento cinco mil (105.000) UVT de inversión en el capital durante el año gravable en curso o en los cuatro (4) años gravables

inmediatamente anteriores, a cambio de al menos el cinco por ciento (5%) de la participación en el capital de la sociedad;

3. Que la sociedad no haya tenido renta líquida gravable a treinta y uno (31) de diciembre del año gravable inmediatamente anterior;
4. Que el costo fiscal de las acciones de uno o varios de los accionistas no fundadores o iniciales de la sociedad sea por lo menos tres (3) veces su valor intrínseco con base en el patrimonio líquido de la sociedad a treinta y uno (31) de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

El anterior tratamiento durará por un término de cuatro (4) años desde el momento de recibir la inversión, con el cumplimiento de todos los requisitos en mención.

**ARTÍCULO 38.** Adiciónese el artículo 296-3 al Estatuto Tributario, así:

**ARTÍCULO 296-3. TARIFA.** El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
> 0	72.000	0,0% .	0
> 72.000	122.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%
> 122.000	239.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT
> 239.000	En adelante	1,5% .	(Base Gravable en UVT menos 239.000 UVT) x 1,5% + 1.420 UVT

**PARÁGRAFO.** La tarifa del uno coma cinco por ciento (1,5%) sólo aplicará de manera temporal durante los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027, aplicará la siguiente tabla:

<b>Rangos UVT</b>		<b>Tarifa marginal</b>	<b>Impuesto</b>
<b>Desde</b>	<b>Hasta</b>		
> 0	72.000	0,0%	0
> 72.000	122.000	0,5%	<i>(Base Gravable en UVT menos 72.000 UVT) x 0,5%</i>
> 122.000	En adelante	1,0%	<i>(Base Gravable en UVT menos 122.000 UVT) x 1,0% + 250 UVT</i>

**ARTÍCULO 39.** Adiciónese el artículo 297-3 al Estatuto Tributario, así:

**ARTÍCULO 297-3. CAUSACIÓN.** La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el primero (1º) de enero de cada año.

## 2. Decisión

**ÚNICO.** Declararse **INHIBIDA** para conocer la demanda propuesta contra los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” por los cargos propuestos por la presunta vulneración de los artículos 95.9, 363 y 317 de la Constitución Política por ineptitud sustantiva de la demanda en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional **estudió dos demandas de inconstitucionalidad** promovidas contra el inciso 1 del artículo 35 y los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley 2277 de 2022, que regulan el impuesto al patrimonio. Para el efecto, agrupó los argumentos de los demandantes en tres cargos, así: (i) violación de los principios de equidad horizontal e igualdad en materia tributaria; (ii) violación de los principios de equidad tributaria y derecho a la propiedad en relación con los posibles efectos confiscatorios y de doble tributación del impuesto al patrimonio de la Ley 2277 de 2022 y; (iii) violación del artículo 317 de la Constitución Política.

Si bien se habían admitido los cargos descritos, tras un estudio detallado de la demanda y de las intervenciones presentadas, la Sala Plena decidió inhibirse pues encontró que los cargos no cumplían con los requisitos mínimos de aptitud sustantiva para adelantar un estudio de fondo.

El primer cargo acusaba las disposiciones demandadas por la violación de los principios de equidad horizontal e igualdad, en tanto el impuesto grava de la misma forma a contribuyentes con diferente capacidad de pago. El demandante señaló que la falta de diferenciación entre contribuyentes con y sin liquidez para pagar el impuesto resultaba en un trato desigual e inequitativo. Mientras que aquellos con liquidez suficiente, proveniente de ingresos o activos fácilmente liquidables, podían cumplir con la obligación tributaria sin mayores dificultades, aquellos sin liquidez se veían obligados a vender sus activos, potencialmente a precios desfavorables, para cumplir con el impuesto.

El demandante propuso un juicio de igualdad de intensidad intermedia, argumentando que la medida afectaba el derecho fundamental a la igualdad y el derecho no fundamental a la propiedad. Sostuvo que la medida no era idónea para lograr las finalidades del impuesto, como aumentar el recaudo y mejorar la equidad, ya que gravar a las personas sin liquidez no necesariamente aumentaba el recaudo y podía llevar a la disminución de la base gravable. Además, la medida no tenía en cuenta la rentabilidad de los activos, lo que resultaba en una carga desproporcionada para los contribuyentes con activos no rentables, afectando gravemente su patrimonio.

La Sala Plena encontró que este cargo no cumple con la carga argumentativa especial que se exige a un ciudadano cuando alega la vulneración del principio de igualdad, y el principio de equidad en su dimensión horizontal. Por lo tanto, carece de especificidad. Los accionantes no identificaron un criterio de comparación de los sujetos o grupos respecto de los cuales se predica el trato discriminatorio que resulte relevante a la luz de la finalidad de la norma. En particular, la Sala concluyó que la enunciación de la liquidez como criterio único de comparación no es suficiente para suscitar una duda seria sobre la existencia de un trato diferenciado que afecte *prima facie* el derecho a la igualdad o el principio de equidad en materia tributaria. Esto, por cuanto no se trata de un criterio relevante a la luz de la finalidad de la medida acusada, y resulta indeterminado. En adición, la Corte concluyó que el demandante no propuso razones mínimas para considerar que la calificación de los sujetos pasivos como contribuyentes del impuesto de renta fuera insuficiente para que se entendiera un mínimo de liquidez de los sujetos gravados.

Mediante el *segundo cargo*, se acusaba al impuesto al patrimonio de violar los artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política. Esto por cuanto, a juicio de los demandantes al no contemplar un límite temporal para el impuesto se impone una carga que agota el patrimonio de los

contribuyentes año a año. Los demandantes afirmaban que la ausencia de límites temporales y cuantitativos en el diseño del tributo genera que los sujetos con patrimonios ilíquidos o improductivos destinen todas las utilidades o liquiden sus activos para poder pagar el tributo, lo que constituye una carga excesiva, que es confiscatoria y coarta la libre disposición de los bienes. Adicionalmente, alegaron que el impuesto al patrimonio genera escenarios de múltiple tributación prohibidos en la Constitución Política, pues los impuestos sobre la renta y predial recaen sobre la misma realidad económica.

La Sala Plena concluyó que el cargo era inespecífico pues el demandante no propuso argumentos concretos para demostrar que, en abstracto, el impuesto tiene efectos confiscatorios. Si bien, el demandante presentó ejemplos numéricos para demostrar que el tributo podría llevar a la pérdida de una parte significativa del patrimonio de los contribuyentes en periodos de 20 a 40 años, especialmente en casos de patrimonios improductivos o con baja rentabilidad; la Sala Plena encontró que se trata de hipótesis que representan situaciones extremas y excepcionales. Por lo tanto, estimó que el cargo era, además, insuficiente.

Por último, al estudiar el *tercer cargo* formulado por la presunta violación del artículo 317 de la Constitución Política, la Corte concluyó que los demandantes no cumplieron con la carga argumentativa específica necesaria para controvertir el precedente constitucional.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** aclaró su voto en la presente decisión con el fin de indicar que, a pesar de estar de acuerdo con la decisión inhibitoria, se debe analizar el impuesto acusado a la luz de la prohibición contenida en el artículo 317 de la Constitución Política. Indicó que la decisión explícita del constituyente fue la de reservar para los municipios en forma exclusiva y excluyente una fuente de financiación al indicar que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”. En consecuencia, dicha reserva debe entenderse también como una de las garantías reconocidas en el artículo 287 de la Constitución.

Cuando se incluye la propiedad inmueble en la base gravable de un impuesto permanente, se contraviene la prohibición constitucional, especialmente cuando las tarifas de dicho impuesto (entre 0,5% y 1,5%) son similares y, en ocasiones, superiores, a las del impuesto predial (entre 0,1% y 1,6%). En este sentido, no cabe la ficción de que una cosa es el patrimonio y otra la propiedad inmueble para desconocer la garantía que expresamente le reconoció el Constituyente a los municipios.

En la decisión participó la conjuetz Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

**Sentencia C-032/25 (4 de febrero)**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**  
**Expediente: D-15565 AC**

**La Corte Constitucional declaró inexecutable la facultad que el artículo 28 de la ley del monopolio de licores concedía a los Departamentos para suspender la expedición de permisos de introducción de aguardientes en sus jurisdicciones**

**1. Norma demandada**

*"Ley 1816 de 2016*

*Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 28. Protección especial al aguardiente colombiano. Los departamentos que ejerzan el monopolio de la producción directamente, o por contrato, quedan facultados para suspender la expedición de permisos para la introducción de aguardiente, nacional o extranjero, en sus respectivas jurisdicciones.

Dicha suspensión no podrá ser superior a seis (6) años y se otorgará exclusivamente por representar amenaza de daño grave a la producción local, sustentado en la posibilidad de un incremento súbito e inesperado de productos similares, provenientes de fuera de su departamento a su territorio. Esta medida no tendrá como finalidad restringir arbitrariamente el comercio y no será discriminatoria, es decir, se aplicará de manera general para todos los licores de dicha categoría. En cualquier momento, esta suspensión podrá volver a aplicarse bajo el presupuesto normativo antes señalado.

*Así mismo, a solicitud de los departamentos, el Gobierno nacional aplicará una salvaguardia a las importaciones de aguardiente, independientemente de su origen, sustentado en la posibilidad de un incremento súbito e inesperado en las importaciones de aguardiente que haya causado o amenace causar un daño grave a la producción nacional de aguardiente.*

*A solicitud de los departamentos, el Gobierno nacional aplicará una salvaguardia a las importaciones de ron independientemente de su origen, sustentado en la posibilidad de un incremento súbito e inesperado en las importaciones de ron que haya causado o amenace causar un daño a la producción nacional de ron.*

*PARÁGRAFO. A los efectos del presente artículo, entiéndase como aguardiente las bebidas alcohólicas, con una graduación entre 16 y 35 a una temperatura de 20o C, obtenidas por destilación alcohólica de caña de azúcar en presencia de semillas maceradas de anís común, estrellado, verde, de hinojo, o de cualquier otra planta aprobada que contenga el mismo constituyente aromático principal de anís o sus mezclas, al que se le pueden adicionar otras sustancias aromáticas. También se obtienen mezclando alcohol rectificado neutro o extraneutro con aceites o*

*extractos de anís o de cualquier otra planta aprobada que contengan el mismo constituyente aromático principal del anís, o sus mezclas, seguido o no de destilación y posterior dilución hasta el grado alcohólico correspondiente, así mismo se le pueden adicionar*

*edulcorantes naturales o colorantes, aromatizantes o saborizantes permitidos. El aguardiente de caña para ser considerado colombiano debe haberse producido en el territorio nacional.*

## **2. Decisión**

**ÚNICO.** Declarar **INEXEQUIBLES** los incisos primero y segundo del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016.

## **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra las normas contenidas en los primeros dos incisos del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016 *“Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.”* Las normas demandadas facultaban a los departamentos que ejercen el monopolio de licores para suspender la expedición de permisos de introducción de aguardiente en sus jurisdicciones. La suspensión podía operar por seis años, y volver a aplicarse en cualquier tiempo.

Para los demandantes, los apartes demandados vulneraban el derecho a la libre competencia en los términos del artículo 333 de la Constitución Política, la naturaleza del monopolio rentístico prevista en el artículo 336 de la Constitución Política, y los derechos de los consumidores reconocidos en el artículo 78 de la Constitución Política.

Para decidir la demanda la Corte planteó los siguientes problemas jurídicos:

¿Los incisos primero y segundo del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016 desconocen el artículo 336 de la Constitución Política, sobre las reglas de los monopolios rentísticos, al permitir que los departamentos que ejerzan el monopolio de la producción, directamente o por contrato, suspendan los permisos de introducción de aguardiente de origen nacional o extranjero por representar una amenaza de daño grave a la producción local, ante la posibilidad de un incremento súbito e inesperado de productos similares?

¿Los incisos primero y segundo del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016 vulneran el artículo 333 de la Constitución Política, en particular la libre competencia y el deber estatal de evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional, al permitir que los departamentos que ejerzan el monopolio de la producción, directamente o por contrato, suspendan los permisos de introducción de aguardiente de origen nacional o extranjero, por representar una amenaza de daño grave a la producción local, ante la posibilidad de un incremento súbito e inesperado de productos similares?

¿Los incisos primero y segundo del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016 vulneran el artículo 78 de la Constitución Política, en particular la libertad de elección de los consumidores y el derecho al adecuado aprovisionamiento de bienes y servicios, al permitir que los departamentos que ejerzan el monopolio de la producción, directamente o por contrato, suspendan los permisos de introducción de aguardiente de origen nacional o extranjero por representar una amenaza de daño grave a la producción local, ante la posibilidad de un incremento súbito e inesperado de productos similares?

Para resolver los citados problemas, la Corte reiteró el precedente relativo (i) al modelo de economía social de mercado y los dos pilares sobre los que se edifica: los derechos y libertades económicas y la intervención estatal en la economía; (ii) a la naturaleza y alcance de los monopolios rentísticos; y, (iii) a los derechos de los consumidores, en particular el derecho a la libertad de elección. En seguida procedió a la solución del caso concreto

La Corte señaló:

1. Que la economía social de mercado, como uno de los ejes axiales de la Constitución y, conforme a ella, del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, exige el respeto, la garantía y efectividad de los derechos y libertades económicas reconocidos de forma amplia en la Constitución.

2. Que como lo ha sostenido en su jurisprudencia, si bien el legislador tiene amplia libertad de configuración normativa en materia económica, corresponde a la Corte juzgar su validez a la luz de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia: (i) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia o (ii) cuando la medida objeto de estudio establece reglas bajo las cuales un particular presta un servicio público que podrían impactar la prestación eficiente de dicho servicio y afectar a personas

que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o a sujetos que gozan de especial protección constitucional.

3. Que el monopolio como arbitrio rentístico a que se refiere el artículo 336 de la Constitución según lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corte, hace referencia tanto al titular (departamentos) como a su finalidad (obtener recursos para tales entidades territoriales);

4. Que el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa para fijar el "régimen propio" al que estarán sometidos los monopolios rentísticos, entre ellos el de licores, en lo que hace relación a su organización, administración, control y explotación, lo cual conlleva señalar los requisitos de eficiencia de la actividad económica que deben desarrollar las empresas monopolísticas del Estado; y,

5. Que dado que el artículo 336 de la Constitución Política se refiere al monopolio como "arbitrio rentístico", debe precisarse conforme al modelo de economía social de mercado en ella contemplado, cuál es su contenido y alcance, cómo se ejerce o se desarrolla la actividad económica objeto del monopolio rentístico a cargo de las empresas monopolísticas del Estado y cuáles son las condiciones en las que participan los demás agentes económicos en lo que se refiere a la producción, distribución, comercialización y adquisición de los bienes o servicios objeto del monopolio como arbitrio rentístico, entre ellos los consumidores y usuarios.

Al analizar el régimen propio del ejercicio del monopolio de licores fijado en la Ley 1816 de 2016, la Corte concluyó que este corresponde a un monopolio rentístico, en virtud del cual conforme a lo previsto en el artículo 336 de la Constitución, la ley reservó para los departamentos, como entidades del orden territorial que integran la organización estatal, las rentas por el ejercicio de las actividades económicas de producción, introducción y comercialización de licores destilados las cuales se ejercen en los términos contenidos en el régimen propio fijado por el legislador. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en la ley se trata en realidad de un oligopolio que opera entonces en un mercado de competencia imperfecta.

Con fundamento en lo anterior, la Corte advirtió que existe un indicio de arbitrariedad en la facultad de suspensión de la expedición de permisos de introducción de aguardiente prevista en los incisos 1 y 2 del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016. Esta se refleja en la afectación grave de la libre competencia por cuanto: i) impide por completo que productores de aguardientes, en particular nacionales, accedan o permanezcan en

mercados departamentales. ii) Otorga una ventaja competitiva absoluta a la licorera departamental o el tercero contratado para la producción del aguardiente departamental sobre otros productores nacionales de aguardientes que resultan en una clara situación de inferioridad para formar o mantener una clientela.

La Corte encontró que, según lo expresado en el curso del proceso legislativo que terminó con la adopción de las disposiciones acusadas, la medida perseguía finalidades constitucionalmente relevantes, estas son, la protección de las rentas del monopolio y la protección de las ventas de las licoreras departamentales. Sin embargo, la Corte constató que la medida enjuiciada no cumple el requisito de idoneidad. La eliminación de la concurrencia de otros competidores en el mercado de aguardientes no cumple el subprincipio de idoneidad porque se trata de una medida prohibida en tanto afecta el núcleo esencial de la libre competencia. La medida realmente excluye competidores del mercado y conforma mercados de único oferente por ser indefinida y sucesiva en el tiempo. Además, que tal y como se demostró en el curso del proceso, el recaudo de rentas del monopolio es exactamente el mismo sin que incida si el licor que las reporta fue producido por la licorera departamental o no. Así mismo, no se probó que la eventual reducción de las ventas de aguardiente de las licoreras en un departamento obedezca a la entrada al mercado departamental de nuevos aguardientes; y tampoco se demostró que la suspensión de permisos de introducción genere el aumento de las ventas de la licorera departamental.

Por las mismas razones, la medida excede de forma desproporcionada la protección que concede el artículo 336 de la Constitución Política a las empresas monopolísticas y sus arbitrios rentísticos por lo cual es inconstitucional.

Por último, la Corte constató que la disposición acusada restringe por completo la libertad de elección de los consumidores que residen o transitan en los departamentos en los que se ejerce la facultad demandada, pues restringe de forma absoluta la posibilidad de que elijan libremente entre diferentes proveedores qué aguardiente desean consumir. El efecto de la medida en la libre competencia se replica en el ejercicio de la libertad de elección de los consumidores. La medida implica que en departamento, los oferentes de aguardiente se reducen a uno, de modo que los consumidores de aguardiente se ven privados por completo de la libertad de elegir el proveedor del aguardiente que consumirán. De la misma forma, la libertad de elegir qué tipo de aguardiente consumirán se reduce a las variedades que produzca la

industria licorera departamental. La Corte recordó que la jurisprudencia constitucional ha sido pacífica al señalar que, si bien el derecho a la libertad de elección de los consumidores no es absoluto y puede ser limitado por la ley, la completa restricción de la libertad de elección es contraria a la Constitución Política.

La declaratoria de inexecutable de lo previsto en los incisos 1 y 2 del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016 produce efectos hacia el futuro.

Con todo, la Sala Plena estimó necesario señalar que la declaratoria de inexecutable solo se refiere a lo previsto en los incisos 1 y 2 del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016. Por lo tanto, no tiene incidencia alguna en la validez y vigencia de las disposiciones contenidas en los incisos 3 y 4 del mismo artículo, o del párrafo de la disposición, ni afecta o comprende lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Ley 1816 de 2016 sobre la expedición de permisos de introducción.

#### 4. Salvamentos de voto

Las magistradas **Natalia Ángel Cabo** y **Paola Andrea Meneses Mosquera**, y los magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Vladimir Fernández Andrade** salvaron su voto.

Las magistradas **Ángel Cabo** y **Meneses Mosquera** salvaron el voto frente a la decisión mayoritaria. Las magistradas consideraron que, si bien la salvaguardia examinada presentaba problemas de constitucionalidad, estos problemas estaban relacionados con la amplitud de las condiciones para ejercer la medida. Por lo tanto, sostuvieron que la Corte tenía otras posibilidades de decisión, como la de intervenir la salvaguardia a través de un condicionamiento en el que se establecieran requisitos estrictos, de tal forma que la medida solo pudiera ser usada en eventos excepcionales, exigiendo, por ejemplo, una prueba de la gravedad de los eventos, y en el que se limite la temporalidad y la habilitación de prórrogas indefinidas. Incluso, de hecho, hubieran estado dispuestas a acompañar una inexecutable con cambios sustanciales en la *ratio*, y con efectos diferidos para poder atemperar el impacto de dicha decisión en los departamentos.

Para sustentar su postura, lo primero que destacaron las magistradas es la necesidad de diferenciar los debates de conveniencia del examen de constitucionalidad. Ellas comparten que el monopolio rentístico de licores es una figura anacrónica que, por su naturaleza, afecta la libre competencia y que puede admitir múltiples reparos en términos de eficiencia o de conveniencia económica, como bien lo plantearon los

demandantes y se discutió en la audiencia pública. Sin embargo, enfatizaron en que la conveniencia o inconveniencia de una medida, es distinta al examen de constitucionalidad. Si bien considerar los efectos de una decisión es un elemento en el análisis no puede hacerse al margen del estudio de constitucionalidad, y no puede basarse en supuestos que no están respaldados por evidencia. Por ende, las magistradas Ángel y Meneses insistieron en que en este caso lo prioritario para la Corte, era ponderar la consagración constitucional del monopolio, las finalidades constitucionales que persigue y el margen de configuración del legislador en su diseño. Estos elementos, a juicio de las magistradas, fueron en buena parte obviados por la decisión mayoritaria.

Así, el principal desacuerdo de las magistradas con el proyecto presentado por el magistrado ponente estuvo relacionado con la forma en la que se abordó el monopolio de licores previsto en el artículo 336 de la Constitución. A juicio de las magistradas, la ponencia desconoció varias características constitucionales de ese tipo de monopolio. En particular, una línea jurisprudencial de más de veinte años bajo la Constitución de 1991 en la que la Corte ha reconocido que el carácter de arbitrio rentístico hace referencia a la posibilidad que tiene el Estado de reservarse la explotación de una actividad económica para obtener un ingreso a su favor. Según el artículo 336, es el legislador el competente para establecer el alcance de ese monopolio. De manera que, de la Constitución no se deriva una restricción sobre el tipo de actividades que abarca el monopolio.

Igualmente, sostuvieron que la sentencia interpretó de forma parcial el régimen propio del monopolio de licores destilados previsto en la Ley 1816 de 2016. Esto, porque dejó de considerar la relación entre el monopolio de producción de aguardiente y la salvaguardia. En efecto, el legislador estableció dos variantes del monopolio rentístico sobre licores: sobre la producción y la introducción. El primero, que no fue objeto de la demanda de inconstitucionalidad, está en cabeza de los departamentos. En la norma que establece la salvaguardia, la ley vinculó los dos monopolios. Así, para proteger la producción local de aguardiente frente a eventos que puedan amenazarla en forma grave, facultó a los departamentos para suspender el otorgamiento de permisos de introducción. Para las magistradas, la mayoría de la Sala Plena desconoció que la decisión legislativa de permitir la restricción de la introducción de aguardiente como forma de proteger el monopolio de producción hacía parte del "régimen propio" que estableció el legislador, estando habilitado por el artículo 336 de la Constitución para hacerlo.

Adicionalmente, la ponencia no tuvo en cuenta la relevancia de los recursos para los departamentos derivados del ejercicio del monopolio de la producción del aguardiente y, por ende, los descartó como rentas del monopolio. En criterio de las magistradas, la medida analizada tenía como finalidad proteger los recursos que obtienen los departamentos al ejercer el monopolio de producción, pues se trata de recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines de cada entidad territorial. Así, la medida implementaba un medio constitucionalmente permitido, esto es, la restricción de la libre competencia al negar los permisos de introducción en circunstancias especiales, medio que, además era conducente e idóneo para alcanzar la finalidad perseguida. En esta línea, las magistradas expresaron su preocupación por el impacto inmediato que la declaratoria de inconstitucionalidad puede tener en las finanzas departamentales y en el logro de sus funciones constitucionales.

En desarrollo de este punto, las magistradas Ángel y Meneses señalaron que la restricción del ingreso de aguardientes producidos en otro territorio, bajo unas condiciones estrictas, no es un medio que pueda calificarse como constitucionalmente prohibido. Ello, porque una salvaguardia limitada a situaciones excepcionales como las que sugerían es una posibilidad autorizada por el propio artículo 336 de la Constitución. Igualmente, se distanciaron de las apreciaciones de la ponencia sobre la falta de idoneidad de la medida para proteger los recursos de los departamentos, pues en el expediente no se aportó alguna prueba que permitiera sostener el incumplimiento de dicho requisito. Por el contrario, varios elementos sugerían que eliminar la salvaguardia como mecanismo de protección de la industria licorera departamental puede ser nocivo para las finanzas de las licoreras y los departamentos, especialmente para aquellas licoreras pequeñas cuyo músculo financiero y de producción es menor al de otros departamentos.

A partir de los elementos expuestos, para las magistradas la decisión que mejor resolvía la tensión constitucional entre, de un lado, la libre competencia y los derechos de los consumidores y de otro, la finalidad constitucional que persigue el monopolio de licores para asegurar rentas para los departamentos consistía en intervenir la norma fijando condiciones estrictas para el ejercicio de la salvaguardia.

La inexecutable, sin siquiera un atenuante, privó entonces a los departamentos de una medida que, con la intervención propuesta por las magistradas, resolvía la tensión entre intereses constitucionales y aseguraba un mecanismo excepcional de protección para las industrias licoreras departamentales y la obtención de recursos, los cuales se destinan al cumplimiento de fines constitucionales como el

aseguramiento en materia de trabajo, salud y educación en los departamentos.

Por su parte, el magistrado **Fernández Andrade** disintió de la declaratoria de inexequibilidad de los incisos primero y segundo del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016. A su juicio, la disposición demandada constituía una manifestación legítima del monopolio rentístico de licores, cuyo ejercicio está expresamente reconocido en la Constitución y desarrollado en el régimen propio definido por el legislador.

En primer lugar, consideró que el análisis de la mayoría no diferenció adecuadamente el examen de una restricción legislativa ordinaria a la libre competencia de aquel aplicable a una medida adoptada en el marco de un monopolio constitucionalmente permitido. La Constitución de 1991 establece la coexistencia entre el monopolio rentístico, la libre competencia y los derechos de los consumidores, lo que implica que el parámetro de control constitucional debía partir de esta premisa.

En segundo lugar, sostuvo que la medida regulada en el artículo 28 de la Ley 1816 de 2016 era un instrumento idóneo y conducente para la protección de las rentas departamentales derivadas del monopolio rentístico de licores, así como para la estabilidad de la industria licorera departamental, atendiendo tanto a consideraciones económicas como culturales, en consonancia con los objetivos de interés público fijados por el Constituyente. La suspensión de permisos de introducción, en los términos previstos por la ley, tenía como finalidad evitar incrementos súbitos de productos similares que pudieran generar un impacto negativo en la producción local, afectando tanto la estabilidad de las licoreras departamentales como el recaudo de las rentas destinadas preferentemente a la salud y la educación.

En este sentido, resaltó que el monopolio rentístico de licores no se limita únicamente a la producción, sino que también abarca la introducción de licores destilados, conforme lo establece la Ley 1816 de 2016. La regulación de la producción e introducción de estos productos, incluyendo la expedición y suspensión de permisos, era una manifestación directa del monopolio y de la facultad exclusiva del Estado para organizar, regular, fiscalizar y vigilar estas actividades. Esto implicaba que el monopolio abarca la facultad del departamento para controlar el ingreso de licores a su territorio. En este sentido, la expedición de permisos no es una simple formalidad administrativa, sino un mecanismo de control necesario para garantizar que el ejercicio del monopolio

cumpla sus fines constitucionales de proteger las rentas de los departamentos en procura del interés público.

Asimismo, destacó que la medida no implicaba una restricción absoluta ni automática de la competencia, pues su aplicación estaba condicionada a la existencia de una amenaza de daño grave a la producción local y solo operaba hacia el futuro, sin afectar los permisos de introducción previamente otorgados por un periodo de hasta diez años, ni sus eventuales prórrogas por un término equivalente. En este sentido, la introducción de aguardientes externos podía generar efectos adversos en la sostenibilidad de la industria local cuando se presentaran incrementos súbitos e inesperados, afectando su estabilidad financiera y la continuidad de sus operaciones. Frente a esta situación, la medida otorgaba un mecanismo de ajuste que permitía mitigar impactos negativos y garantizar la protección de las rentas departamentales, las cuales no solo respondían a un interés fiscal, sino que estaban directamente vinculadas con el cumplimiento de los fines constitucionales del monopolio rentístico, incluyendo la financiación de servicios esenciales en los departamentos.

Por otro lado, el magistrado Fernández Andrade consideró que la medida también contribuía a la preservación del aguardiente como una expresión cultural representativa de los territorios. Dado su arraigo histórico y social, el aguardiente no es un bien intercambiable desde la perspectiva cultural, pues cada región había desarrollado una relación con su propia bebida. En este sentido, la medida evitaba desplazamientos en el mercado que pudieran afectar la continuidad de esta tradición, la cual formaba parte del tejido social y económico de los departamentos.

Por tanto, considerando el amplio margen de configuración normativa que el Constituyente de 1991 otorgó al legislador en esta materia, la coexistencia armónica entre los monopolios rentísticos, la libre competencia y los derechos de los consumidores dentro del ordenamiento constitucional, así como el principio de conservación del derecho, estimó necesario precisar los alcances de la disposición a efectos de garantizar su plena adecuación a los fines constitucionales. En este sentido, propuso declarar inexecutable la expresión “la posibilidad de” contenida en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 1816 de 2016, en tanto introducía un margen de indeterminación que permitía la aplicación de la medida sin una justificación suficiente basada en afectaciones reales y graves a la producción local. Asimismo, propuso declarar executable la expresión “[e]n cualquier momento, esta

suspensión podrá volver a aplicarse bajo el presupuesto normativo antes señalado”, en el entendido de que cada nueva aplicación exigiera acreditar de manera estricta las condiciones definidas en la norma, evitando interpretaciones que dieran lugar a restricciones arbitrarias o indefinidas.

En conclusión, a criterio del magistrado, la medida regulada en el artículo 28 de la Ley 1816 de 2016 constituía un instrumento legítimo y necesario para la protección de las rentas departamentales derivadas del monopolio rentístico de licores, así como para la estabilidad de la industria licorera departamental, atendiendo tanto a consideraciones económicas como culturales, en consonancia con los objetivos de interés público fijados por el Constituyente. A partir de una interpretación ajustada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, se garantizaba que la disposición se armonizara plenamente con el marco constitucional, asegurando la sostenibilidad financiera de los departamentos en procura de la satisfacción de los fines esenciales del Estado y al bienestar general, así como la preservación de las tradiciones culturales vinculadas a la producción y consumo del aguardiente local.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó el voto en el asunto de la referencia por tres razones principales: por un lado, indicó que la decisión debía ser inhibitoria por darse a la norma un alcance que no tiene. Los cargos admitidos se dirigían en contra del monopolio de producción e introducción, así como la expedición de permisos de introducción, pero solo se demandó la norma que contiene la autorización para suspender la expedición de permisos.

Por otro lado, consideró que la sentencia desconoce el alcance del artículo 336 Superior. En efecto, la posición mayoritaria sostuvo que existe una diferencia entre el monopolio rentístico y el monopolio económico, indicando que el primero no implica la exclusión del mercado o de terceros de la actividad que se somete al monopolio. Para el Magistrado, esto corresponde a una diferencia que el constituyente no hizo y que, por el contrario, previó expresamente al regular la indemnización de los terceros excluidos de la actividad. Dado que la ley dispone que el monopolio se ejerce sobre la producción e introducción, debe necesariamente incluir alguna provisión para que dicho ejercicio monopólico sea exclusivo. Por último, sostuvo que la posición mayoritaria excluye de los recursos derivados del monopolio rentístico las utilidades de las licoreras departamentales. No obstante, el beneficio a una única empresa se encuentra incluido en el concepto de monopolio, por lo que

las utilidades debían ser consideradas parte del producto de ejercer el mismo.

En la decisión participó el conjuer Humberto Antonio Sierra Porto.

**Sentencia C-036/25 (5 de febrero)**  
**M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo**  
**Expediente: D-15.933**

**El legislador vulneró los principios de supremacía constitucional y de separación de poderes al disponer que algunos contenidos de los acuerdos de paz que se suscriban en la mesa de diálogo “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política”**

### **1. Norma demandada**

#### **Ley 2272 de 2022<sup>1</sup>**

Artículo 5. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1941 de 2018 <Art. 8 de la Ley 418 de 1997>, el cual quedará así: (...)

Artículo 8o. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán:

(...)

PARÁGRAFO 6o. Las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales,

cuando lo estimen, los que deberán ser cumplidos de buena fe.

Las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogos, que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia, serán vinculantes para las partes.

### **2. Decisión**

**PRIMERO.** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia,” contenida en el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997

---

<sup>1</sup>“Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

-adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022-, y **EXEQUIBLE** el resto del inciso, en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que hagan parte de los acuerdos o protocolos requieran de implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

### 3. Síntesis de los fundamentos

El demandante formuló dos cargos contra el inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022-. El primero, por violación a los artículos 4 y 93 de la Constitución Política, pues a su juicio, la norma demandada integra automáticamente al bloque de constitucionalidad cualquier contenido de carácter humanitario de los acuerdos de paz y protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogo, al disponer que “hacen parte del DIH”, desconociendo los requisitos dispuestos por el propio artículo 93 superior, a saber: (i) que se trate de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso; (ii) que los tratados versen sobre derechos humanos; y (iii) que tales derechos no puedan ser limitados en estados de excepción.

El segundo cargo consiste en la vulneración del artículo 113 de la Carta Política, pues la norma demandada incorpora al ordenamiento jurídico interno determinados contenidos de los acuerdos de paz y protocolos, con desconocimiento de los mecanismos previstos constitucionalmente para ello. Señaló que, si bien las ramas del poder público tienen el deber de colaborar armónicamente para alcanzar los fines del Estado, las funciones de cada órgano del poder público deben estar delimitadas claramente y no se pueden superponer de manera tal que rompan el equilibrio que manda el principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

Además, la Corte enfatizó en la naturaleza política de los acuerdos de paz, y subrayó que su implementación normativa se debe realizar a través de los procedimientos dispuestos para tal fin, lo que incluye la intervención del Congreso de la República. La Corte consideró que la norma demandada otorga poderes excesivos a los negociadores pues las disposiciones que allí se acuerden entran directamente al ordenamiento jurídico colombiano, lo cual supone eludir el control democrático y legislativo. Lo anterior, afirmó, impacta el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento” .

Al verificar la aptitud de los cargos, la Corte constató que la norma admite al menos una interpretación según la cual, el legislador habilitó una vía para que el contenido humanitario de los acuerdos de paz, totales o parciales, y de los protocolos suscritos en la mesa de diálogo (i) ingresen al ordenamiento jurídico, y lo hagan (ii) como parte del bloque de constitucionalidad, de tal manera que adquieren rango constitucional y se constituyen en parámetro de constitucionalidad. Tras delimitar el alcance de la disposición demandada, la Corte analizó los cargos formulados.

En cuanto al **primer cargo**, la Corte concluyó que la disposición normativa demandada desconoce los artículos 4 y 93 de la Constitución en cuanto establece que las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como en los protocolos, que suscriban las partes en la mesa de diálogo, hacen parte del DIH y, por lo mismo, del bloque de constitucionalidad.

Sobre el particular, en primer lugar, la Sala reiteró que los acuerdos de paz ostentan una naturaleza política por cuanto reflejan la voluntad de las partes en la mesa de diálogo para dar por terminado un conflicto y lograr la paz. Así pues, recordó lo señalado en la Sentencia C-379 de 2016, mediante la cual se analizó el proyecto de ley estatutaria por el cual se regulaba el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final de Paz, cuando indicó que

*“El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. Para que sea susceptible de ser refrendado a través de plebiscito especial, el Acuerdo Final se entiende como una decisión política o plan de acción, susceptible de ser posteriormente implementado, incluso a través de normas jurídicas. En dicho proceso de implementación, como se explicará por la Corte a propósito del control de constitucionalidad del artículo 3º del PLE, deberán utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución para la creación, modificación y derogatoria de normas jurídicas, pero este será un proceso posterior y diferente a la refrendación popular del Acuerdo Final”.*

En el mismo sentido, la Corte recordó la Sentencia C-630 de 2017 que, al analizar el Acto Legislativo 02 de 2017 concluyó que “el Acuerdo Final no tiene un valor normativo per se, lo que significa que ex ante de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación”.

Ahora bien, precisó que los contenidos humanitarios de los acuerdos y protocolos de que trata la disposición normativa demandada, en tanto compromisos recíprocos entre las partes enfrentadas en un conflicto interno con el fin de hacer efectiva la aplicación del derecho internacional humanitario, humanizar el conflicto y excluir a la población civil de sus efectos, (i) no constituyen *normas* de DIH, si bien contribuyen a materializar obligaciones internacionales del Estado colombiano en dicha materia, cuya vinculatoriedad, en principio, no requiere implementación normativa y, por tanto, (ii) no son fuente de DIH, pues no se celebran entre sujetos de derecho internacional público sino entre partes enfrentadas en un conflicto interno, esto es, entre sujetos de derecho internacional humanitario.

Reiterando su jurisprudencia, sostuvo que no tienen carácter normativo ni, por lo mismo, entran a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Como dijo en la Sentencia C-225 de 1995, en referencia a los acuerdos especiales del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, "(...) tales acuerdos responden a una pretensión política perfectamente razonable, puesto que la vigencia práctica y efectiva del derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso reales de las partes por respetarlo".

Así mismo, la Corte encontró vulnerado el artículo 4 de la Constitución en cuanto establece el respecto de la supremacía constitucional y reiteró lo dicho en la Sentencia C-630 de 2017, en el sentido de que

*(...) la supremacía constitucional se manifiesta tanto en una regla jerárquica, que le confiere a la Carta Política la máxima ubicación dentro del sistema jurídico interno, en virtud del carácter vinculante y prevalente que tienen los mandatos constitucionales, como en una regla interpretativa, según la cual la validez y eficacia de las normas infraconstitucionales depende del grado de compatibilidad con la Constitución, tal como ocurre con el cumplimiento de las formas y procedimientos de producción normativa allí previstos<sup>2</sup>.*

Por estas razones decidió declarar inexecutable la expresión "hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia," contenida en la disposición normativa demandada.

---

<sup>2</sup> Cfr. Sentencias C-054 de 2012 y C-054 de 2016.

En cuanto al **segundo cargo**, la Corte concluyó que la disposición normativa demandada también desconoce el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución, en tanto incorpora al ordenamiento jurídico, como normas de rango constitucional, los contenidos de carácter humanitario que el Gobierno pacte en los acuerdos de paz, con desconocimiento de los procedimientos de configuración del ordenamiento jurídico previstos en la Constitución.

Tal incorporación automática desconoce el equilibrio de poderes “al concentrar en una sola rama del poder público la capacidad de integrar directamente al ordenamiento jurídico las disposiciones que, por su naturaleza, requieren un proceso distinto consagrado en la Constitución para que se integren al ordenamiento”<sup>3</sup>. Al respecto ha dicho la Corte<sup>4</sup> que *“el principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansa únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”*<sup>5</sup>.

Reiteró igualmente lo dicho por la Corte en el sentido de que “la separación de poderes excluye tajantemente aquellos modelos que respaldan la concentración del poder y de las funciones del Estado, por cuanto su propósito elemental es, precisamente, la asignación de tales funciones que le permitan cumplir con sus fines esenciales, (...)”

Con fundamento en tales consideraciones, la incorporación automática al ordenamiento jurídico, prevista en la disposición normativa demandada resulta contraria al principio de separación de poderes del artículo 113 y, por eso, la Corte declaró su exequibilidad condicionada en el entendido de que, cuando los contenidos de carácter humanitario que se incluyan en los acuerdos o protocolos requieran implementación normativa, esta debe realizarse a través de los instrumentos previstos en la Constitución y la ley para el efecto y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos de producción normativa que prevé la Constitución.

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 4.

<sup>4</sup> Sentencia C-630 de 2017.

<sup>5</sup> Sentencia C-497 de 1995. Sobre el punto se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias C-251 de 2002 y C-574 de 2004.

Finalmente, en esta oportunidad la Corte reiteró que la convivencia pacífica y la búsqueda de la paz es una finalidad esencial del Estado que compromete no solo al presidente de la República sino, en general, a todas las autoridades del Estado. Como dijo la Corte en la Sentencia C-379 de 2016, *el hecho de que el Presidente sea la autoridad competente para firmar un acuerdo final en materia de paz, no implica que este sea el único poder constituido sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz.* Y agregó la Corte en la precitada sentencia sobre el alcance de la división del poder y la colaboración armónica para el logro del mandato constitucional de la paz:

*(...) si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al Presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia. Así lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 1995, al establecer que "[n]o puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P.)."*<sup>6</sup>

36. El logro de dicho mandato requiere la colaboración de las diferentes ramas del poder público, (...). A la Rama Legislativa le corresponde adoptar las leyes que desarrollen el acuerdo de paz que haya suscrito el Jefe de Estado, pues a este último solamente se le confía una función legislativa excepcional para el control del orden público. Lo anterior conlleva que el Congreso sea la instancia con competencia privativa para dictar normas de carácter general y abstracto sobre las materias no solo relacionadas con la preservación del orden público, sino también aquellas dirigidas a la superación del conflicto y el logro de la reconciliación y la paz, incluidas las vinculadas a la justicia transicional.

En conclusión, se tiene que el Presidente de la República tiene la atribución constitucional de suscribir acuerdos de paz. Sin embargo esta facultad, como corresponde en un Estado constitucional, se ejerce en el marco de la regulación prevista por el Congreso, la cual si bien no se superpone a la competencia en comento, si le fija válidamente los contornos de su ejercicio en concreto.

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 1995.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclaró el voto en la presente decisión, en cuanto se refiere a la declaración de exequibilidad condicionada de la norma prevista en el resto del inciso segundo del párrafo 6 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -adicionado por el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022.

En **primer lugar**, puso de presente que lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, en concordancia con lo previsto en el artículo 2 de la misma, aparentemente se podría referir y aplicar tanto a los grupos armados organizados al margen de la ley con objetivos políticos para efectos de adelantar con ellos negociaciones y acuerdos, así como a las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto para efectos de su sometimiento a la justicia. Esta dualidad, podría dar lugar al equívoco de que, a partir de la declaración de exequibilidad condicionada de lo previsto en el párrafo 6, es posible suscribir protocolos y llegar a acuerdos con las segundas, lo que conforme a la Constitución sólo puede hacerse con los primeros. En efecto, dicha posibilidad no tiene ningún fundamento constitucional, pues con tales estructuras o bandas criminales no es posible celebrar ningún tipo de protocolos, ni llegar a acuerdos, incluso parciales, ya que ello sólo es viable cuando se trata de grupos armados organizados al margen de la ley con objetivos políticos y en tanto mantengan esta condición y no muten hacia estructuras criminales. Así debe entenderse, entonces, el contenido y alcance del párrafo 6 del artículo 5, y por lo mismo debe excluirse por inconstitucional cualquier interpretación que pretenda su aplicación a las citadas estructuras criminales.

Debe quedar absolutamente claro que con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto en ningún caso se puede adelantar una negociación, acuerdo o protocolo, pues ellas son por completo ajenas a ello, ya que su actividad delictual se circunscribe a la criminalidad organizada común. La circunstancia de que esta actividad tenga un alto impacto no cambia esa condición y de ninguna manera puede llevar a concluir que son sujetos de negociación política, de suerte que con ellos sea posible suscribir protocolos o llegar a acuerdos. Frente a tales estructuras sólo hay un camino posible, el de su sometimiento a la justicia. Y, para dicho sometimiento, no tiene cabida suscribir protocolos o llegar a acuerdos, mucho menos de aquellos que podrían eventualmente requerir una implementación normativa.

En la Sentencia C-525 de 2023, al analizar la compatibilidad de lo previsto en el referido artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 con la Constitución, la Corte dejó en claro que los términos de sometimiento a la justicia de las

estructuras organizadas de crimen de alto impacto no pueden ser aquellos que "a juicio del Gobierno Nacional" sean necesarios. La norma que así lo preveía fue declarada inexecutable en el ordinal tercero de dicha sentencia. Al mismo tiempo, en ese mismo ordinal, se dejó en claro que la norma según la cual "Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia", es executable "en el entendido de que los términos de sometimiento a la justicia deben ser definidos por el Legislador y garantizar los derechos de las víctimas."

En estas condiciones, no es posible establecer los términos de sometimiento a la justicia de estas estructuras organizadas de crimen de alto impacto por medio de protocolos o acuerdos entre ellas y el gobierno, ya que dichos términos sólo pueden ser fijados por la ley y, además, deben garantizar los derechos de las víctimas.

En **segundo lugar**, en modo alguno puede entenderse, incluso bajo las condiciones fijadas en el condicionamiento, que el crimen organizado, incluso si es una estructura organizada de crimen de alto impacto, puede llegar a tenerse como un sujeto legítimo, por la vía de un protocolo o un acuerdo, para llegar a establecer una regla del del derecho internacional humanitario.

El derecho internacional humanitario, que surge principalmente para regular la guerra entre estados, que es la materia principal de los Convenios de Ginebra de 1949, si bien puede ser aplicado a conflictos armados no internacionales, en virtud de lo previsto en el artículo 3 común de tales convenios y de otros instrumentos, como el Protocolo II adicional a tales convenios, en modo alguno reconoce a la criminalidad común organizada, así ella sea una estructura organizada de crimen de alto impacto, la capacidad de establecer, por la vía de protocolos o acuerdos con un gobierno, normas de derecho internacional humanitario, ni mucho menos normas que, a pesar de no tener dicho carácter, puedan llegar a implementarse, por las vías ordinarias, dentro del ordenamiento jurídico.

La criminalidad organizada no puede ser, sin violentar la Constitución y el propio derecho internacional humanitario, coautora, por la vía de protocolos o acuerdos, llamados a tener una implementación normativa, de normas que integren el ordenamiento jurídico. Por el contrario, como se ha dejado en claro en la Sentencia C-525 de 2023, la criminalidad organizada debe someterse a la justicia, en los términos que para este

propósito fije la ley previamente, sin afectar la garantía de los derechos de las víctimas.

En **tercer lugar**, el comprender que, a partir del condicionamiento, es posible suscribir protocolos y llegar a acuerdos con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, prescindiendo de aquello que de manera previa haya determinado la ley, puede llevar a dos conclusiones inaceptables en términos constitucionales. De una parte, podría llegar a concluirse que los protocolos o acuerdos pueden tener una implementación normativa, con lo cual se permitiría cambiar los términos fijados por la ley. De otra, podría llegar a concluirse que para efectos de estos protocolos o acuerdos es relevante el rol de los gestores de paz.

La primera conclusión es inaceptable, porque ni estructuras armadas, ni el gobierno, ni el acuerdo entre ambos, puede modificar los términos fijados por la ley para el sometimiento a la justicia de las primeras y, mucho menos, puede tenerse como un fundamento para, por la vía de la implementación normativa, establecer nuevas normas o modificar el ordenamiento jurídico.

La segunda conclusión es inaceptable porque, si las condiciones del sometimiento sólo pueden ser fijadas previamente por la ley, el rol de los gestores de paz no puede entenderse como el de partes o facilitadores en una negociación, ya que no hay nada para negociar, mucho menos en términos normativos, así sea a partir de una implementación normativa. Como lo he puesto de presente en salvamentos de voto en anteriores sentencias, esta figura no tiene sentido cuando se trata de aceptar o no unas condiciones previamente fijadas por la ley, que brindan el marco y el contenido del sometimiento a la justicia.

**Sentencia C-037/25 (5 de febrero)**  
**M.P. Vladimir Fernández Andrade**  
**Expediente: D-15778**

**La Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse de fondo sobre los cargos presentados en contra del literal a) parcial del artículo 33 del Decreto Ley 1045 de 1978, por ineptitud sustantiva de la demanda.**

### **1. Norma demandada**

**"DECRETO LEY 1045 DE 1978**  
(junio 17)

*Diario Oficial No. 35.035*

*[P]or el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional*

**EL PRESIDENTE DE LA  
REPÚBLICA DE COLOMBIA**

*[E]n ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5 de 1978*

**DECRETA**  
(...)

**Artículo 33.- De los factores de salario para liquidar la prima de navidad.** Para el

reconocimiento y pago de la prima de navidad se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario:

a) La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;

b) Los incrementos de remuneración a que se refieren los artículos 49 y 97 del Decreto-Ley 1042 de 1978;

c) Los gastos de representación;

d) La prima técnica;

e) Los auxilios de alimentación y transporte;

f) La prima de servicios y la de vacaciones;

g) La bonificación por servicios prestados.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados contra el literal a) parcial del artículo 33 del Decreto Ley 1045 de 1978, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el asunto objeto de examen, le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional pronunciarse sobre una demanda de inconstitucionalidad formulada contra las expresiones “básica” y “señalada para el respectivo cargo”, contenidas en el literal a) del artículo 33 del Decreto Ley 1045 de 1978, en relación con tres cargos.

En el primer cargo, el demandante adujo la violación del artículo 53 de la Constitución, por el desconocimiento del principio superior que ordena que la remuneración de los trabajadores debe ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. El actor cuestionó que la norma acusada hubiese excluido el trabajo suplementario, y el realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio como factores para liquidar la prima de navidad, a pesar de ser factores salariales en estricto sentido. Así, con base en un juicio de proporcionalidad intermedio, concluyó que la norma demandada constituye una medida prohibida, carece de un fin constitucional y no es conducente para lograr ningún fin legítimo.

En el segundo cargo, el actor alegó la violación del principio de igualdad salarial que se origina de los artículos 13 y 53 de la Constitución. A juicio del demandante, cuando se encuentre que una remuneración desconoce la igualdad salarial, porque no responde al carácter diferencial vinculado con la calidad y cantidad del trabajo, se estaría frente a una distinción que, *prima facie*, sería inconstitucional. En este sentido, el actor propone dos comparaciones entre grupos de sujetos, a partir de la posibilidad de devengar recargos por los factores salariales excluidos por la norma. Así, resalta que la norma acusada trata igual a desiguales y afecta a los trabajadores que realizaron trabajo suplementario, en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio y se les reconoció dicho tiempo de servicio.

Por último, en el tercer cargo –solo en caso de que no procedan los cargos anteriores- el actor indicó que la norma demandada incurre en una omisión legislativa relativa. Al respecto, el demandante indicó que (i) la omisión se predica, en tanto la norma acusada excluyó como factores salariales para liquidar la prima de navidad los elementos que conforman el salario variable, tales como el trabajo suplementario, el realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio; (ii) existe un deber específico impuesto por la Constitución que obliga a suplir dicha omisión, cual es, el principio de proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad de trabajo, previsto en el artículo 53 superior; (iii) la exclusión que se consagra carece de un principio de razón suficiente; y (iv) la falta de justificación de la exclusión genera una doble desigualdad negativa.

Antes de proceder con el examen de fondo en relación con la acusación formulada, la Corte abordó el análisis de los requisitos de aptitud de la demanda y llegó a la conclusión de que esta no cumple los requisitos de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, por lo cual resolvió proferir una decisión inhibitoria.

Como punto de partida la Corte advirtió que los cargos se encuentran entrelazados y exigen un análisis integral. Además, la demanda se fundamenta en un reproche concreto, cual es, que la norma acusada hubiese excluido como factores salariales para la liquidación de la prima de navidad las remuneraciones derivadas del trabajo suplementario y del trabajo realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio. Este reproche es transversal a todos los cargos.

Frente al primer cargo, la Sala advirtió que este no cumple el requisito de *certeza*, toda vez que se construye a partir de un concepto subjetivo de salario que se confunde con la noción de “asignación básica mensual”

para efectos de liquidar la prima de navidad, que no se desprende de la norma demandada.

Así mismo, determinó que dicho reproche tampoco acredita el presupuesto de *especificidad*, pues no expone, de forma objetiva y verificable, una contradicción entre los preceptos acusados y el artículo 53 de la Constitución. Esto es así porque (i) no se logra conectar el principio de remuneración proporcional a la cantidad de trabajo con el deber de incluir unos factores salariales específicos para la liquidación de la prima de navidad de los empleados públicos y trabajadores oficiales; (ii) el demandante construye un concepto propio de salario que no se desprende de la Constitución, sino de normas de inferior jerarquía, a partir del cual se reprocha la exclusión de ciertos factores salariales que, en su criterio, lo integran; y (iii) no se argumentó por qué el legislador, en ejercicio de su facultad de configuración legislativa, no podía excluir los referidos conceptos de los factores de salario para liquidar la prima de navidad o por qué no actuó dentro de los márgenes establecidos por la Constitución y los principios de proporcionalidad e igualdad.

Lo anterior también afecta la *pertinencia* del cargo máxime si, además, se plantea una confrontación entre la norma demandada y el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, que refiere a los factores salariales para la liquidación de las cesantías. Aunado a que, al cuestionar la forma en que se liquida la prima de navidad, los reproches del actor se dirigen contra la consecuencia práctica de la norma acusada y no respecto del presunto desconocimiento de la Constitución.

Para la Corte, el cargo tampoco cumple el requisito de *suficiencia*, pues las razones planteadas no logran generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de los preceptos acusados. Además, el artículo 53 superior presuntamente infringido no refiere a la forma como deben liquidarse las prestaciones sociales, ni mucho menos, la prima de navidad.

En relación con el segundo cargo, este tribunal observó que no cumple con los requisitos de *especificidad* y *pertinencia*. Al igual que el primer cargo, este se fundamenta en el reproche frente a la exclusión de las remuneraciones derivadas del trabajo suplementario, del trabajo realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, como factores salariales para liquidar la prima de navidad. Así, el cargo plantea dos comparaciones entre grupos de sujetos a partir, justamente, de la posibilidad de devengar recargos por los citados factores salariales. En este sentido, las consideraciones expuestas sobre la falta de especificidad y pertinencia del primer cargo también son extensivas al segundo cargo. A ello se suma el hecho de que este cargo, a pesar de

las razones expuestas, no explica de qué forma el principio de igualdad salarial se garantiza a partir de la inclusión de ciertos factores salariales en la liquidación de la prima de navidad.

Para la sala, el demandante no presentó los motivos objetivos y verificables por los cuales la norma acusada estaría soportada en un criterio «semi sospechoso» y, por lo tanto, contrario a la Constitución. En este punto, el actor se limitó a señalar que la norma acusada afecta al «segmento más débil del grupo regulado», esto es, los servidores públicos que realizan trabajo suplementario, en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, sin que presentara las razones que sustentan dicha postura.

Bajo ese panorama, la Sala Plena estimó que dicha carga tampoco cumple con el presupuesto de *claridad*, toda vez que no sigue un hilo lógico en la argumentación, pues refiere, sin distinción alguna, a los artículos 13 y 53 de la Constitución como parámetros de control desconocidos, lo mismo sucede, en relación con los grupos que aduce son objeto de comparación, en la medida en que equipara a servidores públicos que están en distintas condiciones, sin que de la demanda sea posible determinar su alcance. Así pues, dicho reproche no satisface la carga argumentativa requerida para realizar un juicio de igualdad.

En sintonía con lo anterior, la Sala consideró que el segundo cargo no cumple con el presupuesto de *certeza*, pues se trata de una interpretación subjetiva del demandante, en la medida en que de las expresiones acusadas no se genera un “tratamiento peyorativo” para los servidores públicos que realizan trabajo suplementario, en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio.

En este sentido, el cargo tampoco cumple el requisito de *suficiencia*, ya que no es capaz de suscitar una duda mínima sobre la validez de la norma legal demandada.

Frente al cargo por omisión legislativa relativa la Corte advirtió que no cumple el requisito de *pertinencia*, pues se funda en la noción de salario propia construida a partir de normas infra constitucionales, expuesta en el primer cargo. El cargo tampoco satisface el requisito de *especificidad*, pues no explica cómo el deber de garantizar el principio de proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad de trabajo, previsto en el artículo 53 superior, se traduce en un mandato dirigido al legislador de incluir ciertos factores salariales para liquidar la prima de navidad. Bajo esta perspectiva tampoco se cumple el requisito de *suficiencia*, ya que no permite suscitar una duda mínima sobre la

constitucionalidad de los preceptos acusados. Ello, sumado a que los cargos por omisión legislativa relativa implican una carga argumentativa más exigente.

**Sentencia C-038/25 (5 de febrero)**  
**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**  
**Expediente: D-15.937**

La Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 261, de la ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que autorizaba a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores, por desconocer el principio de unidad de materia

## 1. Norma demandada

LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Artículo 261. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1258 de 2008, el cual quedará así:

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

Artículo 4. Negociación de valores en el mercado público. La sociedad por acciones simplificada podrá ser emisor de valores, para lo cual podrá inscribir sus valores en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y negociarlos en bolsas de valores, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Entre estas condiciones se considerarán aspectos relacionados con los estatutos y con el gobierno corporativo de este tipo de sociedades.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, le correspondió a la Sala estudiar si la autorización dispuesta por el artículo 261 Ley 2294 de 2023, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*” a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) para negociar sus valores en el mercado público de valores, viola el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 superior. Las razones presentadas por el actor fueron (i) no existía una relación de conexidad directa e inmediata entre el artículo 261 acusado y los objetivos, metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y (ii) la norma acusada introducía cambios permanentes dentro del ordenamiento, no está exclusivamente ligado a la duración de la Ley 2294 de 2023 (PND), y no se encuentra demostrada su relación de causalidad en función de la planeación para su cumplimiento.

Para analizar el cargo presentado, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre las exigencias específicas del principio de unidad de materia en los planes nacionales de desarrollo. Así, la Sala Plena recordó que una flexibilización de dicha garantía democrática, permitiría la introducción de legislación ajena a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal.

En este orden, la Sala consideró que la verificación de la vulneración del principio de unidad de materia requerirá de la realización de un juicio de constitucionalidad estricto por medio del cual, el juez constitucional debe: (i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental). En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, así como de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. Especialmente, debe demostrarse una relación explícita entre la norma estudiada y los programas específicos del Plan Nacional de Inversiones.

En relación con este último análisis, es decir, la conexidad directa e inmediata, se recordó que las disposiciones presupuestales o ejecutivas deben ser idóneas para garantizar la efectiva realización, ejecución o cumplimiento de una meta, un objetivo o una estrategia de la parte general del plan de desarrollo. Por el contrario, la conexión de un precepto de ejecución no es directa ni inmediata en aquellos supuestos en los cuales, a partir de su aplicación, no pueden obtenerse inequívocamente los objetivos o metas del plan o el logro de estos es sólo hipotético, eventual o remoto.

Por otro lado, esta Corporación señaló, que cuando las disposiciones tienen vocación de permanencia, el Gobierno tiene una carga argumentativa reforzada dentro del debate legislativo, y debe justificar que la norma en cuestión: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) favorece la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; y (iii) constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo no satisfacen las exigencias derivadas del principio de unidad de materia.

Así dicha disposición, mediante el cual se autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores, pese a ser *prima facie* instrumental, no tiene una relación directa e inmediata con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, ni tampoco permite cumplirlos de forma efectiva, sino de forma mediata e hipotética. En este orden, la autorización de la emisión en bolsa por parte de este tipo de sociedades no implica la financiación inmediata de las pequeñas y medianas empresas- como lo pretende el actual Plan Nacional de Desarrollo-, al depender de una hipotética decisión de los inversionistas de compra de dichas acciones, que puede incluso no producirse.

De igual forma, el acceso a la financiación societaria tiene diferentes vías, y no existe explicación alguna que dé cuenta de las razones por las cuales modificar un régimen que, además, protege el ahorro público, sea efectivamente necesaria para cumplir con dicho objetivo.

La Sala de igual forma sostuvo que el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, modifica de manera permanente el ordenamiento jurídico y no persigue un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal. En ese

orden, su contenido se constituye en una materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático y donde, además, deben adoptarse medidas que protejan la inversión pública.

Es por esta razón que la modificación del régimen jurídico de las sociedades por acciones simplificadas ha debido ser tramitada a través de una ley ordinaria independiente. Tampoco se presentó un cumplimiento de la carga argumentativa en el debate de las normas que modifican de forma permanente el ordenamiento por cuanto (i) no existió razón alguna dentro del debate legislativo, ni por parte de los congresistas ponentes ni del Gobierno nacional, que justificara la necesidad de la modificación del artículo 4 de la Ley 1258 de 2008 y (ii) tampoco se dio cuenta de su relación con los planes o proyectos del Plan Nacional de Desarrollo.

#### **4. Salvamento de voto**

El magistrado **Juan Carlos Cortés González** salvó el voto. Al respecto, advirtió que la norma acusada contiene una medida de carácter instrumental, que por excepción podía adoptarse como mandato con vigencia indefinida en el tiempo. En ese sentido, autorizar a las SAS a que inscriban sus acciones y valores en el Registro Nacional de Valores y puedan negociarlos en bolsa tiene relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan nacional de desarrollo, en cuanto fomentar el financiamiento empresarial sostenible y promover el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Además, se trata de una medida efectiva para lograr dichos propósitos, tal y como lo había establecido la Corte Constitucional en una oportunidad anterior<sup>7</sup>, frente a una norma similar, que fue justificada por el Gobierno desde la presentación del correspondiente proyecto de ley.

Finalmente, sin desconocer la pertinencia de ejercer un control riguroso respecto de la unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo, que evite la desnaturalización del debate democrático en ellas y que ha sido propósito de la Corte Constitucional en los últimos años, reiteró su inquietud sobre el escrutinio restrictivo que al efecto se ha ampliado y que podría generar un vaciamiento de las competencias del Gobierno y del Congreso como agentes planificadores. Ello podría desnaturalizar la ley del plan al menos en dos sentidos: (i) considerar dicho cuerpo como una mera declaración de objetivos de política pública sin fuerza vinculante y (ii) limitar la interacción de este cuerpo normativo con

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2020. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

la legislación ordinaria y de carácter permanente, lo que afectaría el andamiaje sistémico del ordenamiento jurídico.

**Sentencia C-039/25 (5 de febrero)**

**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**

**Expediente: D-15.912**

**La Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 117 y 124 del Código Civil y declaró executable condicionalmente, en el entendido de que la edad mínima para contraer matrimonio es de 18 años, el numeral 2º del artículo 140 del Código Civil, el inciso 2 del párrafo del artículo 53 de la Ley 1306 del 2009 y el artículo 1º de la Ley 54 de 1990.**

*Ello por considerar que el matrimonio y las uniones maritales de hecho entre o con personas menores de 18 años resultan contrarios a la Constitución y en particular al Bloque de Constitucionalidad, Además, la Corte exhortó al ejecutivo para que diseñe las políticas públicas necesarias para proteger los derechos de las niñas y adolescentes, y ordenó a la Defensoría del Pueblo que adelante las campañas de promoción y divulgación sobre la sentencia.*

**1. Normas demandadas:**

**LEY 84 DE 1873**

(26 de mayo)

Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873

**CÓDIGO CIVIL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA.**

(...)

Título IV

Del Matrimonio

Artículo 117. Los menores de la edad expresada no pueden contraer matrimonio sin el permiso expreso, por escrito, de sus padres legítimos o naturales. Si alguno de ellos hubiere muerto, o se hallare impedido para conceder este permiso, bastará el consentimiento del otro.

En los mismos términos de este artículo, se necesita del consentimiento del padre y de la madre adoptantes para el matrimonio.

Artículo 124. El que no habiendo cumplido la edad, se casare sin el consentimiento de un ascendiente, estando obligado a obtenerlo, podrá ser desheredado no sólo por aquel o

aquellos cuyo consentimiento le fue necesario, sino por todos los otros ascendientes.

ARTICULO 140. <CAUSALES DE NULIDAD>. El matrimonio es nulo y sin efecto en los casos siguientes:

(...)

2º) Cuando se ha contraído entre un varón menor de catorce años, y una mujer menor de catorce o cuando cualquiera de los dos sea respectivamente menor de aquella edad.

**a. Artículo 53 (parcial) de la Ley 1306 de 2009 “[p]or la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados”**

**LEY 1306 DE 2009**

(Junio 05)

Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 600 de 2012 **“Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”**

El Congreso de Colombia

DECRETA  
(...)

Capítulo IV Guardadores y su gestión  
Sección primera Curadores, consejeros y administradores

Artículo 53. Curador del impúber emancipado. La medida de protección de los impúberes no sometidos a patria potestad será una curaduría. La designación del curador, los requisitos de ejercicio de cargo y las facultades de acción serán las mismas que para los curadores de la persona con discapacidad mental absoluta.  
(...)  
Con todo, la edad mínima para contraer matrimonio se mantiene en 14

años tanto para los varones como para las mujeres.

1.1. **Normas integrada en el examen por conformar una unidad normativa con las normas demandadas:**

**LEY 54 DE 1990**

(Diciembre 28)

**“Por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes”**

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1o. A partir de la vigencia de la presente Ley y para todos los efectos civiles, se denomina Unión Marital de Hecho, la formada entre un hombre y una mujer, que sin estar casados, hacen una comunidad de vida permanente y singular.

## 2. Decisión:

**PRIMERO.** Declarar INEXEQUIBLES los artículos 117 y 124 del Código Civil.

**SEGUNDO.** Declarar CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el numeral 2º del artículo 140 del Código Civil, esto es, en el entendido de que es nulo el matrimonio contraído entre o con personas menores de 18 años.

**TERCERO.** Declarar CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el inciso 2 del párrafo del artículo 53 de la Ley 1306 del 2009, en el entendido de que la edad mínima para contraer matrimonio es de 18 años.

**CUARTO.** Declarar CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 54 de 1990, en el entendido de que la edad mínima para conformar una unión marital de hecho es de 18 años.

**QUINTO.** EXHORTAR a las autoridades administrativas del orden nacional y territorial para que en el ejercicio de sus competencias constitucionales, legales como reglamentarias y de conformidad con lo señalado en la

presente sentencia, especialmente, en los numerales 164 a 167 diseñen políticas públicas dirigidas a prevenir y erradicar el flagelo de las uniones y matrimonios precoces de modo que se brinde a las niñas y adolescentes alternativas pedagógicas para formarse un juicio ilustrado y poder decidir de manera libre y autónoma, así como herramientas para fortalecer sus derechos y su participación activa en la sociedad, la economía y el deporte, así como a superar los estereotipos y supuestos en que se fundamenta la aceptación social del matrimonio infantil.

**SEXTO.** ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de su labor de difusión y promoción de los derechos humanos, a partir de la notificación de esta decisión, adelante las labores para identificar las zonas del país en las que exista mayor incidencia de matrimonio infantil y uniones tempranas e implemente en esas zonas campañas pedagógicas dirigidas a difundir la presente decisión y a promover los derechos de las niñas y las adolescentes, involucrando principalmente a los pueblos y comunidades étnicas, comunidades campesinas, así como a la comunidad académica (estudiantes, profesores y padres de familia en las escuelas).

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

La Corte Constitucional estudió una demanda contra los artículos 117, 124 y 140.2 del Código Civil y el artículo 53 (parcial) de la Ley 1306 de 2009 “[p]or la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados”.

Los demandantes alegaron que las normas acusadas en tanto conceden plena validez y efectos jurídicos al matrimonio civil con o entre personas menores de 18 años, de manera directa –artículos 140.2 del Código Civil y 53 de la Ley 1306 de 2009– y en forma indirecta –artículos 117 y 124 del Código Civil–, habrían vulnerado el bloque de constitucionalidad y más específicamente el artículo 16.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– interpretado a la luz de lo previsto en el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño y desde la óptica de otros criterios hermenéuticos que, sin ser directamente vinculantes, son relevantes para fijar los alcances de la norma en términos del mayor estándar posible de protección de la niñez.

La Corte Constitucional constató su competencia para resolver la demanda, puesto que, aunque existe un proyecto de Ley en trámite final en el Congreso que declara derogadas las normas examinadas, aún no

ha entrado en vigencia y en cualquier caso, el principio *perpetuatio jurisdictionis*, señala que la Corte conserva la competencia sobre una norma cuya derogatoria se produce durante el trámite de un proceso, si esta se da luego de haberse admitido la demanda.

Antes de resolver los cargos planteados, la Sala Plena se pronunció sobre los tres siguientes asuntos: la aptitud de la demanda, la inexistencia de cosa juzgada que impidiera conocer del asunto y la necesidad de conformar la unidad normativa con otras normas. En cuanto a lo primero, el plenario concluyó que la demanda satisfizo los requisitos normativos y jurisprudenciales pertinentes. Frente a la segunda, cuestión la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia en materia de cosa juzgada constitucional, consideró que, aunque la corporación ya se había pronunciado en ocasiones anteriores sobre las disposiciones demandadas, sus decisiones versaron sobre cargos diferentes, de tal forma que solo se configuró una cosa juzgada relativa, permitiendo que, en esta ocasión, frente al nuevo cargo que se presenta, la Corte pueda conocer de la demanda. En cuanto al tercer punto, la Sala consideró necesario integrar normativamente el artículo 1º de la Ley 54 de 1990 “[por] la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes”, esto por cuanto dicha norma regula los efectos civiles de las uniones maritales de hecho, una cuestión de estrecha y necesaria conexidad con el contenido normativo de las disposiciones demandadas y de no integrarla en el estudio de la demanda, haría devenir inocua la decisión de la Corte.

Teniendo en cuenta el cargo admitido, la Sala Plena se propuso resolver el siguiente problema jurídico: ¿las normas que reconocen efectos jurídicos a los matrimonios y uniones maritales de hecho con o entre personas menores de 18 años desconocen el bloque de constitucionalidad en Colombia, en específico los artículos 16.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– y 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño?

Dado que la Corporación debió ejercer el control de constitucionalidad respecto de normas legales que versan sobre una práctica que ha sido calificada como nociva para los niños y las niñas, pero que en la práctica afecta desproporcionadamente más a las niñas, y que de dicha práctica se pueden derivar actos constitutivos de violencia y/o discriminación por razones de género, la Sala Plena advirtió que aplicaría el enfoque de género en los términos señalados por la jurisprudencia constitucional.

Con el fin de resolver el problema jurídico la Sala Plena reiteró su jurisprudencia sobre el bloque de constitucionalidad en sentido estricto– artículo 93 superior–. Posteriormente, se pronunció acerca del artículo 16.2 de la CEDAW y concluyó que si bien esta norma guardó silencio acerca de cuál debe ser la edad mínima para contraer matrimonio, pues se refiere a la expresión niños sin precisar cuál es el rango de edades que cubre este concepto, se ha considerado que esta norma debe ser leída bajo el foco de lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño –artículo 1º– en virtud del cual se considera niño a las personas menores de 18 años, lo que coincide con el artículo 1º de la Ley 27 de 1977 que fijó la mayoría de edad en Colombia a los 18 años.

La Sala Plena encontró que, visto desde este ángulo, el artículo 16.2 de la CEDAW cobra unos contornos más precisos puesto que se entiende que a partir de la literalidad del artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño ningún matrimonio contraído con o entre personas menores de 18 años podría considerarse válido ni producirá efectos jurídicos. Con todo, advirtió que el motivo de que esto sea así no se encuentra únicamente en la literalidad del artículo mencionado. Antes bien, se deriva de un grupo de normas y de pronunciamientos de carácter internacional –vinculantes como no vinculantes– que fundados en comprobada evidencia fáctica han concluido sobre el carácter forzado y nocivo del matrimonio y las uniones maritales con o entre personas menores de 18 años y han exigido aplicar el estándar de mayor protección posible a los derechos de la niñez.

La Corte reiteró que el parámetro de control en este asunto está conformado estrictamente por la Carta Política y dos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, la Convención CEDAW y la Convención sobre los Derechos del Niño. A su turno, la Corte hizo uso de elementos fácticos y otros instrumentos internacionales no vinculantes, únicamente como criterios hermenéuticos y/o elementos de contexto para fortalecer los argumentos con base en los cuales tomó su decisión.

Luego de ilustrar cuáles son las principales razones de contexto por las cuales el matrimonio y las uniones tempranas con y entre personas menores de 18 años han sido calificados como matrimonios forzados y prácticas nocivas, la Sala Plena concluyó que según el estándar de mayor protección posible a los derechos de la niñez que coincide con el desarrollado por la jurisprudencia constitucional, el artículo 16.2 de la CEDAW debía entenderse en el sentido de que el matrimonio y las uniones maritales con o entre personas menores de 18 años “no tendrá ningún efecto jurídico”.

Finalmente, la Corporación se dedicó a desarrollar los argumentos con fundamento en los cuales las normas demandadas, al conferir validez a los matrimonios y uniones maritales de hecho con o entre personas menores de 18 años, desconocen los derechos de la niñez, y en particular los derechos de las niñas y adolescentes que resultan mayormente afectadas. En tal sentido, las normas objeto de reproche no solo vulneran el artículo 16.2 de la CEDAW sino el estándar de mayor protección a los derechos de los niños y niñas, consagrado en la jurisprudencia constitucional y en los principios incorporados en la Convención sobre los Derechos del Niño aplicables a estas prácticas nocivas. De este modo, incumplen los siguientes mandatos: a) la protección contra la discriminación; b) la atención al interés superior de la niñez y al principio *pro infans*; c) la defensa del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo y d) el derecho de la niñez a ser escuchada y a expresar su consentimiento informado y autónomo en asuntos judiciales o administrativas que afectan su vida y la posibilidad de acceder al ejercicio cabal de sus derechos fundamentales.

Por otra parte, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia respecto de la autonomía de los pueblos indígenas y constató que el alcance de la demanda estudiada versa exclusivamente sobre las normas relativas al matrimonio civil y a los efectos de la unión marital de hecho- por su similitud con el matrimonio civil- pero, ni la demanda, ni la decisión de la Corte tienen el alcance de invadir la esfera de la autonomía de los pueblos indígenas respecto de sus formas tradicionales de conformación de familia. Sin embargo, habida cuenta de que el acervo probatorio demuestra que las uniones tempranas son una práctica nociva para los niños y especialmente para las niñas y adolescentes, la Corte consideró que esta es una oportunidad para iniciar un diálogo intercultural que permita avanzar en la defensa de los derechos de las niñas y niños, y en ese sentido identificó la necesidad de adelantar campañas de promoción y divulgación de los considerandos de esta sentencia en las zonas con mayor incidencia de estas prácticas y en particular con comunidades étnicas.



**José Fernando Reyes Cuartas**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**