



## COMUNICADO 05

Febrero 22 de 2024

**SENTENCIA C-052/24 (22 DE FEBRERO)**

**M.P. VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE**

**EXPEDIENTE D-15.178**

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LA NORMA QUE AUTORIZABA IMPONER UNA INHABILIDAD DE CINCO (5) AÑOS A PARIENTES Y ASOCIADOS DE QUIENES HAYAN DADO LUGAR A LA CANCELACIÓN DE LA HABILITACIÓN DE UN ORGANISMO DE APOYO A LAS AUTORIDADES DE TRÁNSITO (OAAT), AL ADVERTIR QUE SU CONTENIDO VULNERABA EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PERSONAL Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

### 1. Norma demandada

**“LEY 1702 DE 2013**

(Diciembre 27)

*Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 19. Causales de suspensión y cancelación de la habilitación de organismos de apoyo y de tránsito.**

Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas:

1. No mantener la totalidad de condiciones de la habilitación, no obtener las certificaciones de calidad o perder temporalmente alguna de las exigencias previas a la habilitación.

2. Cuando su actividad u omisión haya puesto en riesgo o causado daños a personas y/o bienes.

3. Cuando la actuación de sus empleados durante el servicio encuadre en delitos contra la administración pública y estas actuaciones no hayan objeto de control interno del organismo, se entenderá por pública todas las funciones a cargo de la entidad, para efectos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales.

4. Alterar o modificar la información reportada al RUNT o poner en riesgo la información de este.

5. Expedir certificados en categorías o servicios no autorizados.

6. Facilitar a terceros los documentos, equipos o implementos destinados al servicio o permitir el uso a aquellos de su razón social por terceros.

7. Abstenerse injustificadamente de prestar el servicio.

8. Expedir certificados sin comparecencia del usuario.

9. Vincular personal que no reúna los requisitos de formación académica y de experiencia exigidos, cuando los documentos presentados no sean verídicos, reemplazar el personal sin aviso al Ministerio de Transporte o mantenerlo en servicio durante suspensiones administrativas, judiciales o profesionales.

10. Reportar información desde sitios o instalaciones no autorizados.

11. No hacer los reportes e informes obligatorios de acuerdo con lo que sobre el particular señalen el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

12. Alterar los resultados obtenidos por los aspirantes.

13. No reportar la información de los certificados de los usuarios en forma injustificada.

14. Variar las tarifas sin informarlo públicamente y previamente en sus instalaciones y al Ministerio de Transporte. En este caso procederá multa de entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales por cada caso.

15. Mantenerse en servicio a pesar de encontrarse en firme sanción de suspensión de la habilitación. Procederá además multa entre 50 y 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

16. Abstenerse de reportar por escrito a las autoridades competentes las inconsistencias que se presenten en la información aportada por el usuario o en la percibida durante los servicios.

17. No atender el régimen de prohibiciones señalado en las normas legales y reglamentarias.

18. No atender los planes de mejoramiento que señalen las autoridades de control y vigilancia.

19. Permitir la realización de trámites de tránsito sin el paz y salvo expedido por el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se

haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.

La suspensión de la habilitación acarrea la suspensión del servicio al usuario -la cual deberá anunciar públicamente en sus instalaciones- y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT para cada sede en que se haya cometido la falta.

La cancelación procederá en caso de reincidencia en cualquiera de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 15 y 19 del presente artículo. En firme la cancelación, ella tendrá efectos sobre todas las sedes del organismo, para lo cual se dispondrá el cierre de los establecimientos de comercio. Las personas naturales o jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación, sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, no podrán constituir nuevos organismos de apoyo en cualquiera de sus modalidades ni asociarse o hacer parte a cualquier título de organismos habilitados durante los cinco (5) años siguientes.

El procedimiento sancionatorio será el señalado en el Código Contencioso Administrativo.

La comisión de algunas de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 7, 11, 14 y 19 del presente artículo se entenderá falta de los organismos de tránsito y facultará a la Superintendencia de Puertos y Transporte para intervenirlos."

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil"

contenida en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, “por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones”.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En el asunto bajo examen, conforme se planteó al momento de formular el problema jurídico, le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional decidir si la expresión: “sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil”, contenida en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, desconoce el artículo 29 de la Constitución, al permitir la imposición de una sanción de inhabilitación con sustento solamente en el vínculo parental o de asociación con quien ocasionó la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito (OAAT).

La Corte recordó que estos organismos corresponden a entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les son asignadas determinadas funciones de tránsito<sup>1</sup>. Dentro de esta categoría se inscriben, entre otros, los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA); los Centros Integrales de Atención (CIA) y los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA).

El artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, disposición en la que se incorpora la norma demandada, consagra las causales de *suspensión* y *cancelación* de la habilitación de los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito. Para el efecto, aclara que la medida de *suspensión* produce la interrupción de la autorización para prestar el servicio al usuario y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), para cada sede en que se haya cometido la falta. Con tal propósito, el artículo 19 en mención realiza una enunciación directa de las causales que dan lugar a la suspensión de la habilitación, las cuales se impondrán por la Superintendencia de Transporte, una vez se haya agotado el procedimiento sancionatorio previsto en el CPACA.

Por su parte, en relación con la medida de *cancelación* de la habilitación de los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito, el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 dispone que esta procede en caso de reincidencia en la comisión de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 15 y 19 del mismo artículo. Dichas faltas comprenden, entre otras, (i) poner en riesgo o causar daños a personas o bienes; (ii) alterar o modificar la información reportada al RUNT; (iii) expedir certificados en categorías o servicios no autorizados; (iv) otorgar

---

<sup>1</sup> Ley 769 de 2022, art. 3.

certificados sin la comparecencia del usuario; (v) alterar los resultados obtenidos por un aspirante; (vi) variar las tarifas sin previo aviso al público; (vii) prestar el servicio pese a la existencia de una medida de suspensión, etc.

La *cancelación* da lugar al cierre del establecimiento de comercio y, a diferencia de la suspensión, tiene efecto sobre todas las sedes del organismo. Así mismo, inhabilita durante cinco (5) años para constituir nuevos organismos de apoyo a las autoridades de tránsito en cualquiera de sus modalidades, asociarse o hacerse parte a cualquier título de un organismo ya habilitado, a las personas naturales o jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación, a "*sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil*". Esta última inhabilitación es la que se cuestiona por el accionante, al estimar que desconoce la presunción de inocencia y el principio de responsabilidad por el acto propio, que emanan del artículo 29 de la Constitución.

Una vez acreditada la idoneidad de la demanda para proferir un fallo de fondo y luego de referirse a la dogmática vinculada con el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, la presunción de inocencia y el alcance normativo del texto objeto de pronunciamiento, la Corte concluyó que efectivamente la norma acusada desconoce el principio de responsabilidad personal y la presunción de inocencia, pues consagra una inhabilitación sanción que no se relaciona con las acciones u omisiones de los sujetos a los cuales se dirige, sino que se aplica por la sola circunstancia de tener con el responsable de la falta un vínculo de carácter familiar o comercial.

Se explicó que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, respecto de la sanción que se cuestiona, incluye dos tipos de sujetos que serían afectados por la inhabilitación de cinco años originada por la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito, por una parte, "*las personas naturales o jurídicas que **hayan dado lugar a la cancelación***"<sup>2</sup>, y por la otra, los asociados y parientes de esas personas en los grados previamente descritos por la norma. En este orden de ideas, (i) mientras en el primer caso, la inhabilitación constituye un juicio de reproche del comportamiento de una persona natural o jurídica, para efectos de determinar que ella fue la que **dio lugar** a la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito y que, por esa circunstancia, al haber originado la reincidencia en una falta es que debe asumir la sanción temporal de no poder volver a constituir nuevos organismos de apoyo o asociarse a otros ya existentes,

---

<sup>2</sup> Énfasis por fuera del texto original.

en el plazo ya señalado; (ii) respecto de la segunda hipótesis, es claro que se imputa una sanción en la que no existe una censura o desaprobación en contra de los asociados y parientes, pues la norma no les atribuye el origen de las faltas, ni tampoco les impone que hayan dado lugar, de cualquier manera, a la imposición de la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito. Se trata de una extensión de la responsabilidad que no se relaciona con sus acciones, y que se aplica por la sola circunstancia de tener con el responsable, como ya se dijo, un vínculo de carácter familiar o comercial.

En el análisis de esta segunda hipótesis, y para mayor precisión respecto del pronunciamiento realizado, la Corte decidió explicar las distintas variables que surgen de las expresiones “asociados y parientes”, respecto de su interrelación con las personas naturales y jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito. Inicialmente, y en línea con lo anteriormente expuesto, este tribunal (i) puso de presente que cabe una inhabilidad aplicable a los *parientes de las personas naturales* que hayan dado lugar a la cancelación, la cual se originaría por la simple existencia de una relación familiar, decisión del Legislador que claramente controvierte el alcance del artículo 29 de la Constitución.

Por su parte, en cuanto a los *asociados*, estos pueden distinguirse entre aquellos con los que las personas naturales o jurídicas hayan suscrito contratos de sociedad cuyo objeto no guarde relación con el apoyo a las autoridades de tránsito, y los socios con los que se suscribieron contratos, en los que, precisamente, las actuaciones corresponden al desarrollo de dichas atribuciones. En el primer caso, (ii) *al tratarse de una sociedad ajena a los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito*, la inhabilidad que se impone al asociado no puede originarse en el principio de responsabilidad personal que se deriva del artículo 29 superior, pues en razón de su objeto, no podría imputarse a esa sociedad la comisión de una falta que dé lugar a la cancelación.

En el segundo caso, (ii) *si la sociedad guarda relación con los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito*, se podría distinguir igualmente entre asociados de las personas jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación y asociados de las personas naturales que hayan dado lugar a la cancelación. En el primer evento, el Legislador no diferenció el tipo de sociedad, aspecto que resulta esencial para efectos de imponer alguna responsabilidad, pues el grado de imputación que cabe frente a un comportamiento es diferente en razón de su naturaleza (v.gr., sociedades colectivas o sociedades anónimas), como de las relaciones que puedan existir (v.gr., sociedades controlantes o sociedades subordinadas, o sociedades abiertas o sociedades cerradas). Y, en el

segundo evento, el Legislador tampoco distinguió las particularidades de cada vinculación que podría existir y la extensión de la responsabilidad que de allí se originaría (como ocurre, por ejemplo, con las sociedades de hecho o las cuentas en participación).

En este sentido, en la medida en que el Legislador adoptó una fórmula genérica y sin precisión, con miras a extender la inhabilidad de cinco (5) años que se cuestiona, se pudo constatar que ella sólo se impuso en razón del vínculo comercial existente, sin ninguna consideración adicional y sin tener en cuenta el objeto de cada sociedad, el grado de participación de los socios en los distintos esquemas societarios y las relaciones efectivas de poder que puedan existir entre las sociedades, para efectos de imputar una acción u omisión generadora de la falta que da lugar a la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito. Por tal motivo, este tribunal concluyó que la citada imprecisión de la norma legal acusada no permitía garantizar el principio de responsabilidad personal, ni la presunción de inocencia (CP art. 29).

Sin embargo, y con base en la explicación realizada, se advirtió que en algunos esquemas societarios o en ciertas relaciones existentes entre asociados, es posible que el Legislador entienda que la actuación del socio puede tener implicaciones en las acciones u omisiones que hayan dado lugar a la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito (como ocurre, por ejemplo, en el caso de una sociedad controlante). De ahí que, lo que resulta constitucionalmente reprochable no es la inhabilidad en sí misma, la cual válidamente se podría plantear para ciertos tipos societarios, a partir del comportamiento que se asume por los socios (tal y como se advirtió en la sentencia C-437 de 2023), sino su aplicación genérica e indeterminada a todo asociado, sin advertir por el Legislador las particularidades que rigen a cada esquema societario en particular.

No obstante lo anterior, se consideró que en este caso no cabía proferir un fallo interpretativo o condicionado, por tres motivos: en *primer lugar*, porque si efectivamente un asociado llega a tener algún tipo de participación en las faltas que dan lugar a la cancelación de la habilitación del organismo de apoyo a las autoridades de tránsito, por razón del tipo de participación, vinculación o relación que pueda llegar a existir, su responsabilidad puede predicarse de la regla prevista en la primera parte de la norma, por virtud de la cual la inhabilidad se predica de todas las "(...) *personas naturales o jurídicas que **hayan dado lugar a la cancelación (...)***"; en *segundo lugar*, porque las sentencias interpretativas solo caben cuando se trata de varias lecturas que se derivan de un mismo precepto normativo (sentencia C-121 de 2018), lo que no ocurre en el caso bajo examen, en el que el texto acusado, en

cuanto refiere a la palabra “asociado”, no permite predicar de allí un régimen de responsabilidad personal, dada la generalidad con que se adoptó dicha fórmula. Y, en *tercer lugar*, porque una modulación de ese precepto implicaría una mayor intervención de la Corte en el contenido y alcance de la disposición demandada y en la valoración particular de cada esquema societario, con el riesgo de dejar por fuera hipótesis en las que exista una efectiva responsabilidad de un asociado que conduzca a la inhabilidad, la cual definitivamente queda cubierta con la regla prevista en la primera parte de la norma.

Por las razones expuestas, la Corte decidió declarar la inexecutable de la expresión: “*sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil*” contenida en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, “*por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones*”.

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

Respecto de la decisión adoptada, salvaron parcialmente su voto los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**, y manifestaron reserva de aclaración de voto las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA, DIANA FAJARDO RIVERA y NATALIA ÁNGEL CABO**.

El magistrado **Lizarazo Ocampo salvó parcialmente el voto** al considerar que la inexecutable de la expresión acusada no debía abarcar la expresión “los asociados”, porque esta se encuentra ajustada a la Constitución conforme a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, porque el legislador tiene un amplio margen de configuración cuando establece inhabilidades, incluso cuando se trata de inhabilidades sanción, como en el presente caso. Así lo ha definido la Corte en varios precedentes reiterados, como en las sentencias C-053 de 2021, C-106 de 2018 y C-618 de 2012.

En segundo lugar, porque, según los antecedentes legislativos, la norma acusada tiene como propósito fortalecer la institucionalidad en materia de seguridad vial en el país y establecer las causales para la cancelación de la habilitación a los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito. De esta manera, cuando el Legislador fijó la inhabilidad sanción para los asociados de las personas jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación de la habilitación mencionada, pretendió impedir que, por el término de cinco años, los socios que hacen parte de esas personas jurídicas puedan volver a constituir tal tipo de organismos o a participar como socios en dichos organismos, debido al incumplimiento de sus deberes legales previstos en la misma norma. De esta manera, es

razonable y proporcional que la inhabilidad sanción impuesta a la persona jurídica se puede hacer extensiva a los socios que la conforman, ya que en estos últimos también radican obligaciones que se deben cumplir en virtud de la habilitación que le fue otorgada al organismo del cual hacen parte como socios.

En tercer lugar, la Corte debió encontrar ajustada a la Constitución la expresión “los asociados”, en el entendido de que hace referencia a los socios de las sociedades de personas, donde la responsabilidad del socio no se restringe al aporte económico realizado (como sucede en las sociedades de capital), sino que es solidaria e ilimitada por el manejo directo e inmediato de las operaciones sociales de dicha persona jurídica (según lo establecen los arts. 294, 310, 323 y 326 del Código de Comercio). De esta manera, se habría respetado en mayor medida el principio democrático representado en la decisión del Legislador.

Por último, la Corte avaló recientemente que el legislador, por razones suficientes como en el asunto estudiado, extienda la inhabilidad sanción a personas distintas a las directamente sancionadas en un procedimiento previo. En la C-437 de 2023 estudió la extensión de la inhabilidad de una persona natural, en ciertos eventos previstos en el artículo 2 de la Ley 2014 de 2019, a las sociedades en las que dicha persona tenga calidad de administrador, representante legal, miembro de junta directiva o socio controlante.

El magistrado **Reyes Cuartas salvó parcialmente el voto**. Destacó que la decisión de declarar la inexequibilidad de las expresiones acusadas encuentra justificación en el carácter personalísimo de la responsabilidad que es propia del derecho sancionatorio y que se adscribe a la obligación de proteger la dignidad humana y el debido proceso. No puede el legislador imponer sanciones a personas que no han participado, en modo alguno, en la ejecución de los comportamientos reprochados por el ordenamiento. Teniendo en cuenta que esa fue una de las premisas de la decisión adoptada por la Corte, acompañaron la decisión de declarar la inconstitucionalidad de la expresión “*y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil*”.

No obstante, consideró que respecto de la expresión “asociados” existía una interpretación que permitía preservar parcialmente la decisión del legislador. En este sentido, aunque es inconstitucional establecer de manera general que todos los asociados de una persona jurídica sean destinatarios de la inhabilidad que se le impone a esta, no es contrario a la Constitución extenderla a los asociados que, por su participación en la persona jurídica, tienen la condición de socios controlantes, esto es,

personas **con capacidad para orientar de manera decisiva el sentido de su actuación**. Por ello se propuso declarar la exequibilidad de la expresión “asociados” en el entendido de que se refería única y exclusivamente a aquellos que tengan la condición de controlantes de la persona jurídica en los términos previstos por la ley.

En apoyo de este planteamiento concurrían al menos dos razones de especial importancia. De una parte, tal modulación impedía que las personas jurídicas fueran empleadas por aquellos socios que las controlan, como un instrumento para eludir una restricción cuyo fin es asegurar, entre otras cosas, el adecuado funcionamiento de los organismos que apoyan las actividades de tránsito. De otra, se trataba de una forma de preservar la decisión adoptada por el Congreso y, en esa medida, optimizar el desarrollo del principio democrático. Estimó entonces que, a pesar del buen sentido de la sentencia, una decisión de constitucionalidad condicionada era procedente en esta oportunidad respecto de la expresión “asociados”.

El magistrado **Ibáñez Najar salvó parcialmente su voto** respecto de la declaratoria de inexecutable de la expresión “sus asociados”. A su juicio, la extensión de la inhabilidad prevista en la norma acusada a los asociados de la persona jurídica a quien se cancela la habilitación para prestar el servicio público es executable, con excepción de las sociedades anónimas. Para sustentar su disenso, el Magistrado Ibáñez Najar propuso las siguientes tres razones.

*Primero*, existen casos en los que la jurisprudencia y la ley han extendido válidamente a los socios la responsabilidad por los actos de la sociedad de la que hacen parte. En concreto, en los casos en los que el accionar de la persona jurídica podría dañar gravemente a terceros, ser fraudulento o ser contrario al ordenamiento jurídico. Este caso corresponde a uno de los eventos descritos puesto que la extensión de la responsabilidad prevista en la disposición acusada busca garantizar la seguridad vial, que comprende la protección de los derechos a la vida y la integridad de las personas. *Segundo*, los asociados son responsables de forma indirecta por el incumplimiento de sus deberes *in vigilando*, *in eligendo*, e *in operando* (en la vigilancia, la elección y la operación) respecto de las sociedades de las que hacen parte. En este caso, frente a la existencia de sanciones reiteradas a la empresa, sus socios están en la obligación de adoptar las medidas necesarias para que la sociedad no fuera utilizada con fines contrarios a la ley. El incumplimiento de esa obligación justifica la extensión de la inhabilidad prevista en la disposición acusada.

Tercero, la medida consistente en extender la responsabilidad a los socios supera un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta por cuanto: i) Persigue una finalidad imperiosa: la protección de la vida e integridad de las personas. ii) Es efectivamente conducente para el logro de la finalidad, por cuanto la extensión de la inhabilidad para abrir nuevos OAAAT a socios de personas jurídicas cuya habilitación fue cancelada por reincidencia en las conductas enlistadas en el artículo tiene dos efectos: a) incentiva el fortalecimiento de las medidas de control de los socios para garantizar que la sociedad no reincida en las infracciones; y b) elimina el riesgo de que personas que no fueron diligentes para controlar la operación de estas sociedades, y que además se beneficiaron, así fuera de forma indirecta por la comisión de infracciones, sigan conformando y operando OAAAT. iii) Es necesaria por cuanto no existe una medida alternativa que logre la misma finalidad y sacrifique en menor medida los derechos fundamentales que se alegan violados por esta disposición. En particular porque la medida no excluye la posibilidad de que los socios demuestren en el proceso administrativo sancionatorio que obraron con plena diligencia para controlar que la sociedad no incurriera en las infracciones de forma reiterada, y que, por lo mismo, opera en su favor un eximente de responsabilidad (culpa exclusiva de un tercero). De modo que la afectación no es tan intensa, y en cambio sí genera altos beneficios para el logro de la finalidad. Y, iv) es proporcionada en sentido estricto precisamente porque reputa importantes beneficios para la protección de la vida e integridad de las personas, y no afecta de forma tan intensa el derecho de los socios, quienes en todo caso podrán ejercer su defensa para ser específicamente eximidos de responsabilidad en estos casos.

Por último, el magistrado Ibáñez Najar precisó que la extensión de la responsabilidad explicada no debería aplicarse a las sociedades anónimas abiertas, debido al bajo nivel de injerencia, inspección y control de los socios en el curso ordinario de sus negocios. Así mismo, aclaró que la extensión de la responsabilidad en las empresas familiares no se derivaría del parentesco entre los socios, sino de la calidad de asociados a la persona jurídica inhabilitada.

Contrario a lo decidido por la mayoría de la Sala Plena, a juicio del Magistrado Ibáñez Najar en este caso la aplicación de la inhabilidad a los socios de la persona jurídica cuya habilitación se cancela no se deriva de la aplicación de la cláusula de responsabilidad prevista en el inciso anterior al aparte demandado. Es decir, no se subsume en el supuesto de que esos socios *hayan dado lugar* a la cancelación. Precisamente porque la extensión de la inhabilidad no obedece a la determinación de

una responsabilidad directa del socio en la comisión de la infracción, en calidad de autor o coautor, sino a la constatación de responsabilidad indirecta por incumplimiento de sus deberes de vigilancia respecto de las estructuras de administración y operación de la sociedad que dio lugar a la cancelación de la habilitación.

Por último, el Magistrado Ibáñez Najar precisó que, contrario a lo estimado por la mayoría, la expresión “sus asociados” debió ser declarada exequible sin condicionamiento alguno, pues el ordenamiento prevé mecanismos para proteger el derecho al debido proceso de los socios en los casos en los que el esquema societario no da lugar a deberes *in vigilando*, *in eligendo* o *in operando*.

**SENTENCIA C-053/24 (22 DE FEBRERO)**  
**M.P. NATALIA ÁNGEL CABO**  
**EXPEDIENTE D-14.777**

**CORTE DECLARA LA EXEQUIBILIDAD DE LA MEDIDA CORRECCIONAL DE ARRESTO POR FALTAS AL DEBIDO RESPETO AL JUEZ Y POR IMPEDIR U OBSTACULIZAR DILIGENCIAS JUDICIALES, ASÍ COMO LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE LA MEDIDA CORRECCIONAL DE ARRESTO POR SOBREPASAR CINTAS O ELEMENTOS DISPUESTOS PARA EL AISLAMIENTO DEL LUGAR DE LOS HECHOS EN EL MARCO DE INVESTIGACIONES PENALES**

**1. Normas demandadas<sup>3</sup>**

**“Ley 1564 de 2012**  
**Código General del Proceso**

**Artículo 44. Poderes correccionales del juez.** Sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá los siguientes poderes correccionales:

1. Sancionar con arresto inmutable hasta por cinco (5) días a quienes le falten al debido respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas.

2. Sancionar con arresto inmutable hasta por quince (15) días a quien impida u obstaculice la realización de cualquier audiencia o diligencia.”

(...)

**“Ley 906 de 2004**  
**Código de Procedimiento Penal**

**Artículo 143. Poderes y medidas correccionales.** El juez, de oficio o a solicitud de parte, podrá tomar las siguientes medidas correccionales:

---

<sup>3</sup> Se subrayan los apartes demandados.

(...)

3. A quien impida u obstaculice la realización de cualquier diligencia durante la actuación procesal, le impondrá arresto inmutable de uno (1) a treinta (30) días según la gravedad de la obstrucción y tomará las medidas conducentes para lograr la práctica inmediata de la prueba.

4. A quien le falte al debido respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas, o desobedezca órdenes impartidas por él en el ejercicio de sus atribuciones legales lo sancionará con arresto inmutable hasta por cinco (5) días.

5. A quien en las audiencias asuma comportamiento contrario a la solemnidad del acto, a su eficacia o correcto desarrollo, le impondrá como sanción la amonestación, o el desalojo, o la restricción del uso de la palabra, o multa hasta por (10) salarios mínimos legales mensuales o arresto hasta por

cinco (5) días, según la gravedad y modalidades de la conducta.

10. A quienes sobrepasen las cintas o elementos usados para el aislamiento del lugar de los hechos, lo sancionará con multa de uno (1) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes o arresto por cinco (5) días según la gravedad y modalidad de la conducta.

*Parágrafo.* En los casos anteriores, si la medida correccional fuere de multa o arresto, su aplicación deberá estar precedida de la oportunidad para que el presunto infractor exprese las razones de su oposición, si las hubiere. Si el funcionario impone la sanción, el infractor podrá solicitar la reconsideración de la medida que, de mantenerse, dará origen a la ejecución inmediata de la sanción, sin que contra ella proceda recurso alguno".

## 2. Decisión

**Primero.** Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "o arresto hasta por cinco (5) días, según la gravedad y modalidades de la conducta" contenida en el numeral 5 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal, por la presunta vulneración del artículo 28 de la Constitución.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLES** el numeral 1 del artículo 44 del Código General del Proceso, el numeral 4 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal, y el numeral 4 del artículo 144 de la Ley 600 de 2000, frente a los cargos analizados en esta sentencia.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "o arresto por cinco (5) días según la gravedad y modalidad de la conducta" contenida en el numeral 10 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal, bajo el entendido de que la sanción de arresto podrá ser impuesta "hasta" por cinco (5) días, frente al cargo analizado en esta sentencia.

**Cuarto.** Declarar **EXEQUIBLES** el numeral 2 del artículo 44 del Código General del Proceso, el numeral 3 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal, el numeral 3 del artículo 144 de la Ley 600 de 2000 y la expresión “o arresto” contenida en el parágrafo del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal, frente a los cargos analizados en esta sentencia.

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

Un ciudadano presentó una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 44 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 y 143 (parcial) de la Ley 906 de 2004, por considerar que las expresiones acusadas vulneran el artículo 28 superior, en tanto desconocen los principios de estricta legalidad y proporcionalidad que limitan el margen configurativo del legislador en materia de privación de la libertad.

En cuanto a la transgresión del principio de legalidad, el actor indicó que las disposiciones demandadas no incorporan ningún criterio que le permita a la autoridad judicial determinar el grado de la sanción, de manera que la decisión de imponer un arresto queda sometida al propio juicio de cada funcionario. Asimismo, el demandante cuestionó la abstracción e indeterminación de las expresiones “falta al debido respeto”, “obstaculización de cualquier audiencia o diligencia” y “según la gravedad y modalidades de la conducta”.

En lo relativo a la vulneración del principio de proporcionalidad, el accionante afirmó que la medida correccional de arresto resulta innecesaria porque el juez cuenta con otros mecanismos menos lesivos para garantizar el curso normal del proceso. Además, el demandante alegó que la medida es desproporcionada en sentido estricto, ya que es mayor el sacrificio de la libertad personal que el beneficio que con ella se busca obtener.

Como cuestiones previas, la Sala Plena de la Corte Constitucional examinó la aptitud sustantiva de la demanda, la posible configuración de cosa juzgada constitucional y la necesidad de integrar la unidad normativa con otras disposiciones que el accionante no demandó. La Sala concluyó que los cargos contra el numeral 5 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal por violación de los principios de estricta legalidad y proporcionalidad, así como el cargo contra el numeral 10 de dicho artículo por violación del principio de estricta legalidad, no cumplían con las exigencias de aptitud sustantiva, toda vez que el demandante no logró evidenciar, a partir de argumentos específicos, pertinentes y suficientes, las razones por las cuales las expresiones demandadas contradecían el artículo 28 superior. En consecuencia, la

Sala resolvió inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda contra el numeral 5 del citado artículo, y proseguir con el análisis acerca del numeral 10 de la norma, pero únicamente en relación con el cargo por violación del principio de proporcionalidad.

Por otra parte, la Sala descartó que la Sentencia C-218 de 1996 configurara cosa juzgada constitucional frente a la demanda contra el numeral 1 del artículo 44 del Código General del Proceso y el numeral 4 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal, por ausencia de identidad de cargos. Finalmente, la Corte encontró procedente integrar la proposición jurídica completa para analizar todo el contenido de los numerales 1 y 2 del artículo 44 del Código General del Proceso y de los numerales 3 y 4 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal. También dispuso integrar la unidad normativa con los numerales 3 y 4 del artículo 144 de la Ley 600 de 2000, debido a que su contenido guardaba identidad de materia con el de las normas demandadas.

Hechas estas precisiones, la Corte se planteó el siguiente problema jurídico: ¿excede el legislador su margen de configuración normativa y vulnera la garantía de toda persona a no ser reducida a arresto sino “por motivo previamente definido en la ley” (artículo 28 constitucional) cuando prevé que el juez puede imponer el arresto a una persona como medida correccional por: a) faltar al respeto o desobedecer órdenes del juez; b) obstaculizar o impedir las diligencias; y c) alterar los lugares donde ocurrieron los hechos materia de investigación?

Para resolver el problema jurídico, en primer lugar, la Sala Plena ofreció una perspectiva general acerca de los poderes correccionales del juez e hizo una delimitación de la medida de arresto como la expresión más severa de esos poderes, en tanto restringe la libertad personal. Luego la Sala evaluó el margen de configuración del legislador y sus límites en el ámbito de los poderes correccionales. A partir de ese análisis, la Corte hizo referencia al principio de legalidad y al juicio de proporcionalidad como herramienta para examinar la constitucionalidad de la medida correccional de arresto. En este punto, la Sala insistió en la necesidad de que la sanción de arresto se use de manera excepcional y como último recurso frente a las faltas más graves. Asimismo, la Corte enfatizó en el deber del juez de atender a criterios de necesidad y proporcionalidad que le permitan justificar por qué en el caso concreto otras medidas menos graves cederían ante la sanción de arresto. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala analizó las normas acusadas bajo la perspectiva del cargo admitido y adoptó las siguientes decisiones.

En primer lugar, la Corte declaró exequibles el numeral 1 del artículo 44 del Código General del Proceso, el numeral 4 del artículo 143 del Código

de Procedimiento Penal y el numeral 4 del artículo 144 de la Ley 600 de 2000, que contemplan el arresto como medida correccional para sancionar las faltas al debido respeto y la desobediencia de las órdenes de las autoridades judiciales. Frente al cargo por violación del principio de estricta legalidad, la Sala encontró que la descripción típica de los hechos que configuran la falta es determinada, o en todo caso determinable. Por un lado, el supuesto de desobediencia a las órdenes impartidas por el juez es determinado en tanto el destinatario puede identificar con claridad cuándo y bajo qué circunstancias se configura la falta. Por otro lado, el supuesto de faltar al debido respeto al juez, aunque indeterminado, es determinable toda vez que existen en el ordenamiento otras normas que dotan de contenido la expresión “debido respeto” en el marco de actuaciones judiciales, como el artículo 32 de la Ley 1123 de 2007 (Código Disciplinario del Abogado), que define como faltas al debido respeto de la administración de justicia “injuriar o acusar temerariamente a los servidores públicos”.

En cuanto al cargo por violación del principio de proporcionalidad, la Corte determinó que, sin desconocer que se trata una medida severa debido a que restringe ostensiblemente el derecho fundamental a la libertad, la previsión del arresto como sanción para este tipo de faltas no resulta contraria a la Constitución. La Sala sometió las normas cuestionadas a un examen estricto de proporcionalidad, y concluyó que la medida persigue objetivos constitucionales legítimos e imperiosos relacionados con la eficaz y recta impartición de justicia y el derecho de las personas a la tutela judicial efectiva, es conducente para la consecución de tales fines, y, se muestra necesaria y proporcional frente a graves y deliberados actos de irrespeto al juez o desacatamiento de sus órdenes, en los que la falta sea de tal gravedad que merezca ser reprochada con el arresto. No obstante, la Sala resaltó que el poder correccional en cabeza del juez exige de este último una especial y rigurosa cautela en su ejercicio, para garantizar que la aplicación de la medida a situaciones concretas resulte necesaria, proporcional, razonable y respetuosa del debido proceso.

En segundo lugar, la Corte declaró exequibles el numeral 2 del artículo 44 del Código General del Proceso, el numeral 3 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal y el numeral 3 del artículo 144 de la Ley 600 de 2000, que disponen el arresto como sanción para quien impida u obstaculice la realización de audiencias y diligencias judiciales. La Corte consideró que estas disposiciones satisfacen las exigencias en materia de estricta legalidad y proporcionalidad, en tanto la conducta que en ellas se sanciona (i) está determinada, pues es posible concretar y conocer las hipótesis que pretende regular; (ii) afecta de manera grave y directa el

adecuado desarrollo del proceso judicial, pues no implica una simple perturbación de la diligencia, sino una verdadera obstrucción que incluso puede llegar a impedir que aquella se realice; (iii) dada su gravedad, otras medidas pueden no resultar igual de efectivas para conjurar el daño, con la inmediatez y celeridad requeridas; y (iv) afecta también el derecho de acceso a la justicia en la medida en que impide que los procesos judiciales se tramiten de forma celeré, sin que se incurra en dilaciones ilegítimas.

En tercer lugar, la Sala declaró la exequibilidad de la expresión “o arresto por cinco (5) días según la gravedad y modalidad de la conducta”, prevista en el numeral 10 del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal que contempla la medida de arresto para quien sobrepase las cintas o elementos para aislar el lugar de los hechos, pues consideró que la sanción resulta respetuosa de la proporcionalidad. En este análisis, la Sala tuvo en cuenta que, cuando se trata de conductas que afectan o pueden afectar la preservación del material probatorio de un proceso penal, la medida de arresto le permite al juez una respuesta inmediata, que otros mecanismos sancionatorios no proporcionan. Además, la Corte consideró que la protección del lugar en el que presuntamente se cometió un delito contribuye a que el juez penal tome decisiones justas y celeres, que respeten el derecho al debido proceso y a la libertad de las personas investigadas, y los derechos de las víctimas a la verdad y la justicia. No obstante, la Sala condicionó la exequibilidad de la expresión en el sentido de entender que la sanción de arresto podrá ser impuesta “hasta” por cinco días, y no “por cinco (5) días”, de tal manera que la norma respete los criterios de gradualidad según la gravedad y modalidad de la conducta.

Finalmente, declaró la exequibilidad de la expresión “arresto”, consagrada en el párrafo del artículo 143 del Código de Procedimiento Penal. Dicho párrafo, a diferencia de las demás normas y fragmentos acusados, no prevé tipos correccionales, sino el procedimiento que debe seguir el juez penal para aplicar una sanción correccional de multa o arresto. Así, en atención a que la Corte consideró que la medida de arresto prevista en los numerales 3 y 10 del mismo artículo es exequible, declaró también la exequibilidad de la expresión acusada.

#### **4. Reserva de aclaración de voto**

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

**SENTENCIA C-054/24 (22 DE FEBRERO)**  
**M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**  
**EXPEDIENTE D-15.391**

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ INEXEQUIBLE LA EXPRESIÓN “Y HUBIESEN COTIZADO POR LO MENOS MIL CIENTO CINCUENTA SEMANAS (1.150)” DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY 100 DE 1993 EN RELACIÓN CON SUS EFECTOS PARA LAS MUJERES AFILIADAS AL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD (RAIS). SIN EMBARGO, DIFIRIÓ LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2025, PARA QUE EL LEGISLADOR TENGA LA OPORTUNIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS AFIRMATIVAS EN FAVOR DE LAS MUJERES, QUE COMPENSEN LA DISCRIMINACIÓN QUE PADECEN EN EL MERCADO LABORAL Y EL SISTEMA PENSIONAL.

### 1. Norma demandada

**“LEY 100 DE 1993**

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA:**  
(...)

**ARTÍCULO 65. GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA DE VEJEZ.** Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y

cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión”.

### 2. Decisión

**PRIMERO.** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150)” del artículo 65 de la Ley 100 de 1993, en relación con sus efectos para las mujeres.

**SEGUNDO. DIFERIR** los efectos de la presente decisión hasta el 31 de diciembre de 2025, para que en dicho lapso el Congreso de la República, en coordinación con el Gobierno Nacional, en el marco de sus

competencias, adopte medidas afirmativas que compensen las condiciones desfavorables que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral y que obstaculizan que estas puedan realizar aportes y consolidar su derecho al reconocimiento de la garantía de pensión mínima en el RAIS. Si expirado este término el Congreso no ha adoptado las medidas correspondientes, a partir del 1° de enero de 2026 el número mínimo de semanas de cotización exigible a las mujeres para tener derecho al reconocimiento de la garantía de pensión mínima en el RAIS, previsto en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, disminuirá en 15 cada año hasta llegar a 1000 semanas.

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

*La demanda.* La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la frase “y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150)” del artículo 65 de la Ley 100 de 1993 en relación con sus efectos para las mujeres. En criterio de los demandantes, este aparte vulneraba los derechos fundamentales de las mujeres afiliadas al RAIS a (i) la igualdad (arts. 13 y 43 de la CP), debido a que preveía un trato idéntico entre hombres y mujeres y no incorporaba un enfoque de género que reconociera la discriminación estructural a la que las mujeres se han enfrentado en el mercado laboral, así como en el sistema pensional; y (ii) a la seguridad social (art. 48 de la CP), porque la ausencia de una medida con enfoque diferencial y de género para acceder a la pensión mínima de vejez ponía en riesgo la posibilidad de que las mujeres alcanzaran una mesada pensional que garantizara la satisfacción de sus necesidades básicas durante la vejez.

*Decisión.* La Sala Plena reconoció que la Constitución confiere al Legislador un amplio margen de configuración normativa en materia pensional. Este margen cubre la potestad de definir los requisitos para el reconocimiento de las prestaciones pensionales, incluida la garantía de pensión mínima, así como para configurar aspectos técnicos, económicos y actuariales de la financiación de las prestaciones, tales como la tasa de remplazo o los topes máximos de cotización. Sin embargo, resaltó que dicho margen de configuración no era absoluto y, en concreto, estaba sujeto a tres tipos de límites: (i) las reglas y prohibiciones constitucionales expresas, (ii) los principios del sistema pensional, tales como el de sostenibilidad financiera y (iii) los derechos fundamentales de los afiliados, como la igualdad.

En particular, la Sala reiteró y reafirmó que el principio de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres es un pilar esencial de las sociedades democráticas y constituye un límite constitucional al

margen de configuración del legislador en materia pensional. En este sentido, aun cuando el legislador está facultado para regular los requisitos para el acceso a las prestaciones y garantías pensionales, al hacerlo debe respetar los mandatos constitucionales que se derivan del artículo 13 de la Constitución. En este sentido, recordó que en reciente jurisprudencia (C-197 de 2023) la Corte ha enfatizado que:

- (i) La dimensión material del principio de igualdad exige garantizar la igualdad de oportunidades y la igualdad material de resultados de las mujeres en el acceso a las prestaciones y garantías del sistema pensional.
- (ii) Conforme a los artículos 13.2, 43 y 48 de la Constitución, y en atención a la discriminación en el mercado laboral que han padecido las mujeres y la brecha de género que históricamente ha existido en el acceso a la pensión de vejez, el legislador tiene la obligación de adoptar medidas afirmativas en favor de las mujeres en materia pensional. Lo anterior, con el objeto de garantizar la igualdad sustantiva. Los tratos idénticos entre hombres y mujeres en materia pensional, en apariencia neutros, que ignoren las barreras a las que las mujeres se enfrentan para consolidar los derechos y garantías pensionales, constituyen discriminación indirecta.

Con fundamento en estas consideraciones, y en aplicación del juicio integrado de igualdad de intensidad estricta, la Sala examinó la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 65 de la Ley 100 de 1993. La Sala concluyó que el trato idéntico previsto en el aparte demandado era inconstitucional porque, a pesar de que perseguía finalidades constitucionalmente imperiosas y era efectivamente conducente para alcanzarlas, no satisfacía la exigencia de necesidad y no era proporcionado en sentido estricto:

1. *Finalidades constitucionalmente imperiosas.* La Sala reconoció que el trato idéntico previsto en la norma perseguía dos finalidades constitucionalmente imperiosas: (i) la materialización del principio de solidaridad en el RAIS y (ii) la preservación de la estabilidad financiera del sistema pensional, los cuales son principios transversales de todo el sistema pensional, así como herramientas para la consecución de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

2. *Efectiva conducencia.* La Sala constató que la uniformidad de cotizaciones de los afiliados al RAIS permite el ingreso de un volumen importante de recursos a (i) la cuenta de ahorro individual de cada afiliada

y (ii) el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), el cual se financia con el 1.5% de los aportes de todos los afiliados. En este sentido, los aportes y cotizaciones constituyen una fuente de financiación que, en principio, conduce a mantener el equilibrio entre los ingresos al RAIS y los gastos que este debe sufragar para financiar la garantía de pensión mínima. Asimismo, la Sala resaltó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Asofondos presentaron información técnica que evidenciaba que, en atención al esquema de financiación de la garantía de pensión mínima, una eventual reducción del número de semanas de cotización para las mujeres también reduciría de forma significativa el capital de las cuentas de ahorro individual de las afiliadas, los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y, en consecuencia, terminaría por incrementar el monto del subsidio que debería asumir la Nación para cubrir la garantía.

3. *Necesidad*. La Corte encontró que el trato idéntico entre hombres y mujeres, en cuanto al mínimo de semanas exigibles para tener derecho a la garantía de pensión mínima en el RAIS, es una medida parcial o relativamente necesaria. Esto es así porque, aun cuando es cierto que contribuye a proteger los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima y garantizar la estabilidad financiera del sistema pensional, no es la medida menos restrictiva para los derechos de las mujeres. Al respecto, la Sala Plena resaltó que Asofondos y otros intervinientes demostraron que existían múltiples medidas afirmativas alternativas que, sin reducir los aportes y recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, podrían otorgarse a las mujeres para compensar de manera específica las barreras de acceso a la garantía de pensión mínima en el RAIS. En concreto, la Sala resaltó que el Legislador podría, entre otras, (i) reducir el número mínimo de semanas exigibles a las mujeres e incrementar proporcionalmente el número de semanas de cotización de los hombres; o (ii) mantener el trato idéntico en cuanto a la densidad de semanas de cotización pero, al mismo tiempo, crear (a) bonos por hijo o personas a cargo como una manera de compensar los años que las mujeres dedican a la crianza o al cuidado de otros para completar el número de semanas exigibles; (b) pensiones de vejez a crédito; o (c) el establecimiento de seguros de extralongevidad o hipotecas inversas.

4. *Proporcionalidad en sentido estricto*. La Corporación consideró que el trato idéntico previsto en la norma no era proporcionado en sentido estricto, porque los altos o intensos beneficios que suponía para la protección del principio de solidaridad en el RAIS y la estabilidad financiera del sistema pensional no compensaban las afectaciones que causaba a los derechos fundamentales de las mujeres. En concreto, la Corte encontró que el trato idéntico generaba afectaciones intensas a los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación, seguridad social y mínimo vital:

- (i) *Igualdad y no discriminación.* El aparte demandado vulneraba el derecho a la igualdad, porque el trato idéntico previsto en la norma en cuanto al número de semanas de cotización exigible para el reconocimiento de la garantía de pensión mínima, a pesar de ser en apariencia neutro, tiene un impacto diferenciado en las mujeres, pues de *facto* restringe la posibilidad de que accedan al reconocimiento de la garantía de pensión mínima. Lo anterior, habida cuenta de que ignora las prácticas y escenarios de discriminación estructurales en el mercado laboral a las que históricamente se han enfrentado, las cuales han obstaculizado que puedan efectuar cotizaciones al sistema y, en consecuencia, cumplir con la densidad de semanas exigida para acceder a esta garantía.
  
- (ii) *Seguridad social.* El aparte demandado menoscababa el núcleo esencial del derecho fundamental a la seguridad social. Esto es así, porque la restricción indirecta que se deriva del trato idéntico previsto en la norma, respecto de las semanas de cotización, limitaba la posibilidad de que algunas mujeres, que no contaban con el capital suficiente en la cuenta de ahorro individual para financiar una pensión, accedieran a una pensión de vejez. La Sala resaltó que el trato aparentemente neutro de la norma demandada no tenía como efecto la reducción del monto de la mesada pensional o la limitación del amparo de la contingencia de vejez: por el contrario, la anulaba. En efecto, el incumplimiento del requisito de semanas de cotización previsto en el artículo 65 de la Ley 100 de 1994 implica que las mujeres que, después de haber superado su edad productiva, no contaran con el capital suficiente en su cuenta de ahorro individual, no podrían acceder a ninguna prestación pensional, ni siquiera a una mesada pensional equivalente a un salario mínimo.
  
- (iii) *Mínimo vital.* La Sala resaltó que los beneficiarios de la garantía de pensión mínima son las y los afiliados al RAIS de bajos recursos que no cuentan con capital suficiente en la cuenta de ahorro individual para financiar una pensión que ascienda a, por lo menos, un salario mínimo. En este sentido, la Sala Plena resaltó que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la garantía de pensión mínima es una manifestación del principio constitucional de la remuneración mínima vital y móvil (art. 53 de la CP), debido a que busca garantizar que las y los afiliados al RAIS tengan una mesada pensional que les permita lograr un nivel de vida que asegure no sólo a ellos, sino también a sus familias, la satisfacción de sus necesidades básicas. Por esta razón, al limitar de *facto* el acceso a esta garantía, la norma demandada ponía en riesgo el mínimo vital de las mujeres de bajos recursos, pues

obstaculizaba la posibilidad de que contaran con una mesada pensional que les permitiera satisfacer sus necesidades básicas durante su vejez.

*Remedios.* Con fundamento en tales consideraciones, la Sala Plena resolvió declarar la inexecutable del aparte demandado. Sin embargo, decidió diferir los efectos de la decisión hasta el 31 de diciembre de 2025. Lo anterior, por dos razones fundamentales:

1. La Corte advirtió que la garantía de pensión mínima en el RAIS se financia, de forma preferente, con los recursos de los aportes de las y los afiliados a este régimen pensional. En este sentido, la declaratoria de inexecutable inmediata y la consecuente reducción del número de semanas de cotización exigible a las mujeres incrementaría el número de beneficiarios y reduciría los aportes de las afiliadas, lo que desacumularía el Fondo de Garantía de Pensión Mínima mucho tiempo antes de lo que fue presupuestado. Esta desacumulación temprana, además, obligaría a la Nación a aportar, en el mediano plazo, un monto de subsidio significativamente más alto para completar el capital faltante, lo que podría afectar severamente la estabilidad financiera del sistema pensional.
2. La Corte resaltó que el artículo 13.2 de la Constitución ordena otorgar medidas afirmativas a las mujeres con el objeto de remediar la discriminación histórica que han padecido en el mercado laboral, las cuales han obstaculizado que estas puedan hacer aportes y cumplir con los requisitos para tener derecho al reconocimiento de la garantía de pensión mínima en el RAIS. Sin embargo, enfatizó que la Constitución no exige que tal discriminación deba ser remediada, necesariamente, con una reducción del mínimo de semanas de cotización que el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 exige a las mujeres para acceder a esta garantía. La Corte reiteró y reafirmó que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para diseñar las medidas afirmativas que garanticen el derecho a la igualdad sustantiva y, al mismo tiempo, salvaguarden los principios de sostenibilidad financiera, universalidad y progresividad del RAIS y del sistema pensional en su conjunto. En tales términos, es el legislador quien, en articulación con el Gobierno Nacional, tiene la competencia para diseñar el mecanismo que permita garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en cuanto al reconocimiento de la garantía de pensión mínima. La reducción de las semanas de cotización para las mujeres es tan sólo una de las medidas que pueden ser adoptadas. Es constitucionalmente

admisible que el legislador mantenga el trato idéntico en cuanto la densidad de semanas cotización y, para compensar la discriminación advertida en esta decisión, adopte otras medidas afirmativas para garantizar la igualdad en el mercado laboral y asegurar que las mujeres afiliadas al RAIS tengan las mismas oportunidades materiales de efectuar cotizaciones al sistema pensional.

Con todo, la Corte dispuso que, si expirado ese plazo el Congreso no hubiere expedido la regulación necesaria, a partir del 1° de enero de 2026 el número de semanas de cotización que, conforme al artículo 65 de la Ley 100 de 1993, se exige a las mujeres para acceder a la garantía de pensión mínima en el RAIS, disminuirá en 15 cada año hasta llegar a 1000 semanas. Lo anterior, con fundamento en la solicitud que sobre el particular elevó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su intervención, este ministerio explicó que, si la Corte declaraba la inexecutable del aparte demandado, era indispensable que, para proteger la estabilidad financiera del sistema, (i) el número de semanas exigible a las mujeres no fuera, en ningún escenario, inferior a 1000 y (ii) la reducción de las semanas se produjera de forma gradual y con un periodo de ajuste financiero razonable. Asimismo, la Sala Plena resaltó que este remedio supletivo era concordante con el que la Corte adoptó en el resolutivo primero de la sentencia C-197 de 2023, en el cual ordenó que, en caso de inacción por parte del Congreso, el mínimo de semanas exigible a las mujeres para acceder a la pensión de vejez en el RPM también se reduciría paulatinamente hasta llegar a 1000.

#### **4. Salvamentos de voto y reservas de aclaraciones de voto**

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó su voto. Por su parte, la magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente su voto y las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Lizarazo Ocampo salvó su voto** y manifestó que, si bien comparte la necesidad de que se adopten medidas para conjurar la situación de discriminación histórica de las mujeres en nuestra sociedad, en especial, de las madres cabeza de familia y de aquellas de menores recursos, la decisión adoptada por la mayoría se fundamenta, más que en un juicio de validez del artículo 65 de la Ley 100 de 1993, en una aspiración de política sobre el régimen del reconocimiento de la pensión a las mujeres. Este razonamiento se torna mucho más evidente si se tiene en cuenta que la presunta inconstitucionalidad advertida no restringe la competencia del legislador para reproducir el contenido normativo

declarado inexecutable, lo que supondría una contradicción con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución, por cuanto bastaría con que el legislador adopte adicionalmente medidas tendientes a compensar algunas situaciones que limitan u obstaculizan actualmente el acceso al mercado laboral o los aportes al sistema de seguridad social en pensiones.

El magistrado señaló, en primer lugar, que de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Corte, la Sala ha debido concluir que la demanda no era apta para emitir un pronunciamiento de fondo, en la medida en que los demandantes no cumplieron con las exigencias mínimas que exige un juicio de inconstitucionalidad por la violación del principio de igualdad. En efecto, no determinaron un criterio de comparación entre los hombres y las mujeres afiliadas al régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) que buscan acceder al beneficio de garantía de pensión mínima. Esta deficiencia de la demanda fue advertida por la magistrada sustanciadora en el auto de inadmisión; aun así, los demandantes no determinaron el criterio de comparación y, en consecuencia, no lograron corregir la demanda en los términos advertidos en dicho auto. Los demandantes se limitaron a justificar la necesidad de una medida afirmativa que compensara el supuesto trato paritario injustificado que la expresión demandada les otorgaría a los sujetos a los cuales se refiere, lo cual, claramente, no corresponde a la competencia de la Corte Constitucional, ya que se trata de una solicitud de "corrección" de la política pública; por tanto, plantearon un argumento de conveniencia pero no un argumento de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, a pesar de que lo anterior habría sido suficiente para adoptar una decisión inhibitoria, en el estudio de fondo que realizó la mayoría de la Sala, dejó de valorar las siguientes razones, que habrían demostrado que la Sentencia C-197 de 2023 no constituía un precedente aplicable al presente caso, al tratarse de supuestos claramente distintos:

(i) A diferencia del régimen de prima media con prestación definida (RPM), la garantía de pensión mínima en el RAIS es un beneficio propio de este sistema y no una pensión de vejez, como adecuadamente lo puso de presente la Universidad Externado de Colombia en su intervención.

(ii) A diferencia del RPM el acceso a la pensión de vejez en el RAIS no está condicionado a la acreditación de una edad y un número de semanas de cotización mínimos, sino que depende de que los afiliados cuenten con una cantidad suficiente de recursos para financiarla el cual, entre otras, no se forma únicamente con los aportes que realizan sino, además,

con los rendimientos que estos generan, los cuales, a su vez, dependen del fondo que los afiliados libremente seleccionen: moderado, conservador o de alto riesgo. A raíz de esto, dada la relevancia del capital en el RAIS, no existe una única forma de acceder a una pensión de vejez. En la actualidad existen siete modalidades: retiro programado (la más común), renta vitalicia inmediata, renta vitalicia con retiro programado, renta temporal variable con renta vitalicia diferida, renta temporal variable con renta vitalicia inmediata, retiro programado sin negociación de bono pensional y renta temporal cierta con renta vitalicia de diferimiento.

(iii) La ponencia no otorga un peso adecuado al efecto que, para la sostenibilidad financiera del sistema pensional, tiene la pretensión de la demanda. Esta da lugar a que el capital ahorrado en las cuentas de las afiliadas se reduzca en un 30%, de manera que se tendría que acudir con mayor anticipación a los recursos del fondo de garantía de prestación mínima (FGPM), unos 4 años antes, y, en consecuencia, esa desacumulación anticipada de recursos incrementaría el porcentaje de la cotización de los afiliados al RAIS para financiar el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (actualmente el 1,5 % del IBC) y el monto de los subsidios que tendría que asumir la Nación. En relación con estos últimos, el pasivo pensional para financiar la pensión mínima en el RAIS aumentaría en 27,4 billones de pesos, equivalentes al 1,7 % del PIB, que supondría aumentar en cerca de la mitad del valor total destinado para pensiones en el presupuesto general de la Nación de 2024, que asciende a 57,4 billones de pesos. Tal esfuerzo económico, sin embargo, no beneficiará a las madres cabeza de familia ni a las mujeres que sufren con mayor intensidad las consecuencias de la desigualdad en el mercado laboral, pues no tendrá ningún impacto en las posibilidades de acceder a una pensión respecto de las mujeres que no logran acceder a un trabajo formal.

En tercer lugar, la medida cuestionada persigue finalidades constitucionalmente imperiosas y es efectivamente conducente para alcanzarlas. Se trata, además, de una medida necesaria (no solo parcialmente) y proporcional en sentido estricto. De un lado, tal como lo reconoce la mayoría, la medida cuestionada es necesaria para garantizar los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera del sistema pensional. De otro lado, se trata de una medida proporcional en sentido estricto, en la medida en que el beneficio que la medida cuestionada genera en la garantía de los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera del sistema pensional es mayor que las limitaciones a los derechos a la igualdad y la seguridad social de las mujeres.

Contrario al argumento de la mayoría, no es cierto que la medida objeto de escrutinio no corresponda a una medida afirmativa a favor de las mujeres. Ya en la Sentencia C-410 de 1994 se había reconocido dicho carácter afirmativo, y las cifras en la actualidad así lo siguen demostrando. En efecto, según datos tomados de la información aportada al proceso por Asofondos, citadas en la ponencia, “el 59% de los beneficiarios [de la garantía de pensión mínima] son mujeres”, en contraste con el porcentaje total de mujeres pensionadas del RAIS que es del 40% y de mujeres afiliadas a dicho sistema que equivale al 45%, cifras que demuestran que la garantía de pensión mínima objeto de la demanda si constituye una medida afirmativa eficaz en beneficio de las mujeres de escasos ingresos.

Cabe concluir, en consecuencia, que la problemática puesta de presente en la ponencia no demuestra la inconstitucionalidad de la norma demandada sino los problemas estructurales de la sociedad y del mercado laboral cuya superación ciertamente requiere medidas urgentes, no necesaria ni únicamente legislativas, pero que la mayoría aspira a solucionar adoptando decisiones que desbordan la competencia de la Corte e invaden la del legislador.

La magistrada **Pardo Schlesinger salvó parcialmente el voto** en este caso. Aunque compartió la decisión relativa a la inexecutable del aparte demandado del artículo 65 de la Ley 100 de 1993, en relación con sus efectos para las mujeres, y también estuvo de acuerdo con los efectos diferidos de la decisión hasta el 31 de diciembre de 2025, se apartó de la decisión relativa al remedio supletivo que entraría a operar si, para el 1° de enero de 2026, el Congreso de la República no hubiese adoptado una medida afirmativa que compense las condiciones desfavorables que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral, específicamente en lo relativo a los requisitos para acceder a la garantía e pensión mínima.

Esa medida supletiva, consistente en que si el Congreso no expide en el plazo señalado la norma que se le requiere, a partir del 1° de enero de 2026 el número de semanas de cotización que se exija a las mujeres para acceder a la garantía de pensión mínima disminuirá en 15 cada año hasta llegar a 1000 semanas, a juicio de la magistrada Pardo excede el ámbito de las funciones de la Corte Constitucional, se adoptó de manera inconsulta sobre sus repercusiones en el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones, particularmente en el Régimen de Prima Media, y resulta inadecuada a los propósitos que persigue.

A su parecer, como lo explicó Asofondos en su intervención, la reducción del número de semanas de cotización de las mujeres para acceder a la garantía de pensión mínima naturalmente reducirá el capital acumulado

en las cuentas de ahorro individual de cada una de ellas y disminuirá los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, con lo cual las posibilidades de aplicar esta garantía serán cada vez más lejanas para las mujeres. Así las cosas, tal medida resulta completamente inadecuada, es decir, lejos de alcanzar el objetivo de beneficiar a las mujeres, lo que haría sería perjudicarlas.

**SENTENCIA C-055/24 (22 DE FEBRERO)**

**M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

**EXPEDIENTE D-15.402**

**LA CORTE DECLARÓ QUE EL ARTÍCULO 169 DE LA LEY 2294 DE 2023, REFERENTE A LA CREACIÓN Y DETERMINACIÓN DE LA TASA PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR, NO VIOLA EL ARTÍCULO 338 DE LA CONSTITUCIÓN. POR ENDE, RESOLVIÓ SU EXEQUIBILIDAD POR EL CARGO ELEVADO CON FUNDAMENTO EN DICHO ARTÍCULO SUPERIOR**

**1. Norma demandada**

**“LEY 2294 DE 2023**

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

**PODER PÚBLICO - RAMA  
LEGISLATIVA**

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:**

[...]

**Título III  
Mecanismos de ejecución del  
plan**

[...]

**ARTÍCULO 169.** Modifíquese el artículo 206 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

**Artículo 206.** Créase la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con criterios de progresividad y equidad, en ejercicio de su función misional, para proteger a los titulares del derecho de autor y derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

El sujeto activo de la tasa creada por la presente ley será la Dirección Nacional de Derecho de Autor. Tendrán la condición de sujeto pasivo de la tasa, las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con excepción de los trámites de conciliación y los trámites relacionados con asuntos jurisdiccionales.

Son hechos generadores de la tasa que se crea en la presente ley, los siguientes:

1. Expedición de registros, certificados, inscripciones, modificaciones y cancelaciones de registros.
2. Expedición de paz y salvos.
3. Inscripción de dignatarios y control de legalidad de reformas estatutarias y de presupuesto.
4. Otorgamiento de personería jurídica y autorización de funcionamiento.

La base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores establecidos en el presente artículo, conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior.

**PARÁGRAFO 1o.** La Dirección Nacional de Derecho de Autor fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste, por cada uno de los hechos generadores de la tasa. Las tarifas se fijarán en Unidades de Valor Tributario (UVT) vigentes y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad, para lo cual se utilizará el siguiente método y sistema, teniendo en cuenta los costos administrativos, financieros, directos e indirectos y de operación:

1. Método:

a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes

procesos con el propósito de determinar sus rutinas;

b) Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general de la Dirección Nacional de Derecho de Autor cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;

c) Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos, incluido lo relacionado con almacenamiento y custodia del documento físico y digital;

d) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto;

e) Cuantificación de los costos en función de los equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación de los servicios;

f) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

2. Sistema de costos:

El sistema para definir las tarifas es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados.

La tarifa para cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) del presente párrafo, divididos cada uno por la frecuencia de utilización de que trata el literal f) del presente artículo. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 1 y 2 del presente artículo será de dos (2) unidades de valor tributario (UVT) vigente. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 3 y 4 del presente artículo será de diez (10) unidades de valor tributario (UVT) vigente.

**PARÁGRAFO 2o.** El Gobierno Nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en

eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

**PARÁGRAFO 3o.** El sujeto pasivo o usuario deberá acreditar el pago de la tarifa correspondiente al momento de solicitar el servicio a la Dirección Nacional de Derecho de Autor. El recaudo de la tasa de que trata la presente ley estará a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor y tendrá una destinación específica encaminada a proteger a los titulares del derecho de autor y de los derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

**PARÁGRAFO 4o.** Los recursos serán incorporados en el presupuesto de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto y se destinarán a financiar los objetivos y programas, para el cumplimiento de las políticas gubernamentales en materia de derecho de autor y derechos conexos."

## 2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 169 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 reformó el artículo 206 de la Ley 23 de 1982, por el cargo basado en la violación del artículo 338 de la Constitución Política y de acuerdo con las razones expuestas en esta providencia.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional abordó el estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023<sup>4</sup>, que reformó el artículo 206 de la Ley 23 de 1982 y que establece la creación y determinación de la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA). En lo fundamental, en el cargo se sostuvo que la tasa que crea la norma demandada vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria que prevé el artículo 338 de la Constitución, pues su base gravable depende de una metodología de cálculo establecida por el Gobierno nacional y no directamente por el Legislador

La Sala estableció la aptitud de la demanda sobre la totalidad de la norma demandada. Para ello sostuvo que, si bien el cargo se fundaba en la trasgresión constitucional del principio de legalidad y certeza tributaria por cuanto la base gravable de la tasa supuestamente sería determinada por el Gobierno nacional y no directamente por el Legislador, cargo este que recaía específicamente sobre el inciso referente de manera particular a la base gravable, el resto del artículo, incluidos los cuatro (4) párrafos, se refería al método y sistema para la determinación de sus tarifas; a la potestad del Gobierno nacional para revisar periódicamente los criterios para la determinación de las mismas tarifas y al recaudo y destinación de la tasa creada. En tal virtud, si el inciso referente a la base gravable resultara inexecutable, la norma entera se vería afectada por dicha decisión.

Posteriormente, la Corte reiteró brevemente la jurisprudencia relativa a las distintas clases de tributos que prevé la Constitución Política, así como a los elementos esenciales de las obligaciones tributarias. En último orden, la Sala hizo una somera explicación de (i) los sujetos activos, (ii) los sujetos pasivos, (iii) la base gravable y (iv) los hechos generadores de los distintos tributos.

Luego, la Sala se refirió a la regulación constitucional sobre la fijación de los elementos esenciales de las obligaciones tributarias. En este sentido, la Corte hizo una explicación del artículo 338 superior y se detuvo en que, de acuerdo con su inciso 2º, la determinación de la tarifa de las tasas y contribuciones que establezcan el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales puede delegarse en otras autoridades administrativas, «siempre y cuando el **sistema** y el **método** utilizados para definir los costos y beneficios de los correspondiente

---

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida».

servicios, autorizaciones y obras, así como su repartición, sean directamente fijados por dichos cuerpos legislativos y administrativos mediante ley nacional, ordenanza departamental o acuerdo municipal, según corresponda».

Posteriormente, la Sala descendió al caso concreto y tras, estudiar cada uno de los incisos y párrafos de la norma acusada, concluyó sobre la exequibilidad de dicha disposición. Para ello, primero reconoció que el último inciso de la parte principal del artículo 206 de la Ley 23 de 1982 (modificado por la norma demandada) prevé la equiparación la base gravable de la tasa con el valor de los costos que mediante ella se pretenden recuperar. De esta manera, encontró que fue el legislador quien directamente señaló cuál es la base gravable de la tasa, dejando al Ministerio del Interior el señalamiento de la metodología de cálculo para concretar el valor de dichos costos.

Lo anterior por cuanto (i) la norma demandada no delega en el Gobierno nacional la definición de la base gravable de la tasa pues esta corresponde a los costos de la prestación de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor ; (ii) la norma también prevé que la delegación al Gobierno nacional para la determinación de tales costos de prestación del servicio se hace dentro de unos parámetros técnicos concretos, que denomina como sistema y método; (iii) los mencionados costos de la prestación de servicio por parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor son una variable económica fluctuante, que varía con el paso del tiempo y que, por ello, requieren de una actualización continua; y (iv) de todos modos, la norma demandada dispuso de parámetros concretos para la fijación de los costos de la prestación del servicio.

Finalmente, la Corporación reparó en que el párrafo 2º de la norma demandada podría interpretarse como una autorización legal para que el Gobierno nacional se apartara de los criterios técnicos para la determinación de las tarifas de la tasa. Sin embargo, sin perjuicio de la exequibilidad pura y simple de la norma, la Corte anotó que la lectura constitucionalmente adecuada de la norma consiste en que, mediante ella, se habilita al Gobierno nacional para que, con la información disponible de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, realice cambios en los criterios técnicos para determinar el valor de las tarifas, que repercutan positivamente en el menor costo de su prestación (por ejemplo, con ocasión de la disminución del número de empleados por virtud de la utilización de las tecnologías de la información; o la creciente demanda de los servicios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor

que permitiría aprovechar los efectos de una economía de escala), pero siempre y cuando no se aparte de los procedimientos concretos de cálculo previstos en el parágrafo 1º de la disposición.

#### 4. Aclaración de voto y reservas de aclaración de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto. Y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** aclaró su voto para resaltar que, con fundamento en el artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte debió estudiar de oficio la violación del principio de unidad de materia por tratarse de un vicio evidente.

Por la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones que la integran tiene un carácter “estricto”<sup>5</sup>. Tal como se sostuvo en la Sentencia C-415 de 2020, las disposiciones de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo deben ser expresión de la función de planeación, tener por objeto impulsar el plan de desarrollo cuatrienal y corresponder a la competencia específica relacionada con su aprobación.

El artículo demandado es evidentemente contrario a la unidad de materia porque (i) introduce una modificación permanente al régimen legal de derechos de autor; (ii) no tiene una finalidad de planeación; y, por el contrario, (iii) se trata de una materia que debe tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático.

Así, dado que la disposición altera de forma permanente el tributo que tienen a su cargo los usuarios que requieren la expedición de “cualquier otro certificado, copia o extracto que necesitaren” que no fuera “el primer extracto o certificado de registro de una obra” que señalaba el artículo 206 acusado, la Sala ha debido seguir dicho precedente que, entre otras cosas, fortalece “la severidad del control estricto [...] [t]ratándose de la modificación de la legislación ordinaria y

---

<sup>5</sup> En relación con este estándar, cfr., en particular, las sentencias C-305 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-714 de 2008, C-1062 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-453 de 2016, C-008 de 2018, C-068 de 2020, C-415 de 2020, C-440 de 2020 y C-030 de 2021.

permanente [...] cuando se alega la vulneración del principio de unidad de materia”.



**JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**