

D-13299.
OK

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Bogotá, D. C., junio de 2019.

Honorables Magistradas y Magistrados:
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Ciudad.



REFERENCIA: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

“Así, la soberanía fiscal que ejerce el legislador, no por amplia puede reputarse absoluta, sino que por el contrario se encuentra sujeta a los límites y condicionamientos que emanan directamente de la Constitución Política.”¹ (Subrayas fuera del texto).

“Al incorporar esa dimensión al análisis, encuentra la Corte que la exención del impuesto de renta que se aplica a los ingresos que por concepto de gastos de representación perciben los magistrados de tribunal y sus fiscales y los jueces de la República se justifica la luz de la Constitución.”² (Subrayas fuera del texto).

“Este principio –así entendido– está llamado a aplicarse también en el ámbito del control sobre normas tributarias. En efecto, en la jurisprudencia general de la Corte se ha dicho que ‘cuando una norma retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social, inmediatamente debe presumirse inconstitucional [aunque] esta presunción admite, prueba en contrario’ (énfasis añadido).”³

Respetuoso saludo.

HERMENS DARÍO LARA ACUÑA, en mi condición de ciudadano y representante legal de la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia -CORJUSTICIA-; **ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**, en mi condición de ciudadano y representante legal de la Asociación Sindical de Jueces y Jueces de Colombia -ASOJUDICIALES; **JOSELYN GÓMEZ PICO**, en mi condición de ciudadano y vicepresidente del Colegio de Procuradores Judiciales -COLPROCURAR-; **FÉLIX HOYOS LEMUS**, en mi condición de ciudadano; y **YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ**, en mi condición de ciudadano, todos identificados como aparece al pie de nuestras firmas, con fundamento en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, presentamos **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

I.- NORMA ACUSADA.

A continuación transcribimos el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial Número 50.820 del 28 de diciembre de 2018, y subrayamos la expresión demandada:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009. F.J. 6.3.

² Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. F.J. 4.3.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2015. F.J. 47.

“LEY 1943 DE 2018
(Diciembre 28)

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

El Congreso de Colombia
Decreta:

“TÍTULO VII.
DISPOSICIONES FINALES.
(...)

ARTÍCULO 122. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. *El artículo 70 de la presente ley regirá a partir del 1 de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9o de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el parágrafo 3 del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el parágrafo 3 del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el parágrafo 6 del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1 del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión; “así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering)”, del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1 de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016”.*

Con el propósito de ilustrar a la Corte sobre el contenido de la norma derogada, transcribimos el numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario:

“ARTICULO 206. RENTAS DE TRABAJO EXENTAS. *Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de los siguientes:*

(...)

7. En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario. Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario.

*En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario”.*⁴

Es importante precisar que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este numeral en varias oportunidades:

⁴ “Fiscales” era el término preconstitucional que se aplicaba a los agentes del Ministerio Público, hoy conocidos como “Procuradores” que actúan ante jueces y magistrados de la jurisdicción. Por ende, esta norma no se refiere a los fiscales de la Fiscalía, institución inexistente cuando la exención tributaria fue creada. Para mayores referencias ver la sentencia C-647 de 2010 de la Corte Constitucional.

- **Sentencia C-1060A de 2001:** La Corte examinó y declaró inexecutable solo un inciso del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario adicionado por el artículo 20 de la Ley 488 de 1998, únicos apartes demandados⁵. En consecuencia, la Corte no se pronunció en lo que concierne a la exención tributaria para Magistrados de los Tribunales, Fiscales (Procuradores) y Jueces de la República.
- **Sentencia C-250 de 2003:** La Corte analizó si la norma era contraria al principio de igualdad por establecer para los Magistrados de Tribunales y Fiscales (Procuradores) un porcentaje del salario considerado como gastos de representación y exento del impuesto diferente del de los Jueces de la República. Explicó no solo que considerar parte del salario de estos funcionarios como gastos de representación exentos del impuesto de renta se justifica en la dignidad, la responsabilidad y la autoridad de sus cargos, sino también que la diferencia entre unos y otros funcionarios respecto del porcentaje de salario así tratado se sustenta en que el nivel de autoridad, responsabilidad y dignidad cambia según la ubicación del cargo en la jerarquía de la función pública. Así, la Corte declaró executable el aparte sobre la exención tributaria para Magistrados de los Tribunales, Fiscales (Procuradores) y Jueces de la República⁶.
- **Sentencia C-461 de 2004:** La Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1060A de 2001 en cuanto a los incisos primero y segundo del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario y en la Sentencia C-250 de 2003 en cuanto a los cargos estudiados en esa oportunidad respecto de la exención tributaria para Magistrados de los Tribunales, Fiscales y Jueces de la República. Además, se declaró inhibida de fallar respecto de los nuevos cargos sobre el inciso tercero del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario por ineptitud de la demanda y declaró executable el inciso cuarto de ese mismo numeral. Es decir, la Corte respetó su propio precedente que reconoció como constitucional la exención que recae sobre Magistrados de los Tribunales, Fiscales y Jueces de la República.
- **Sentencia C-748 de 2009:** La Corte declaró executable condicionalmente el aparte sobre la exención tributaria para Magistrados de los Tribunales, “*en el entendido que la excepción allí prevista se extiende también a los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura y a los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura*”. En ese sentido, reafirmó que la exención tributaria en este caso está justificada constitucionalmente por la naturaleza y las condiciones de los cargos públicos estudiados, al punto que se extiende a otros cargos de la misma naturaleza y condiciones.

⁵ Estatuto Tributario, “**Artículo 206 Rentas de trabajo exentas.** Están gravados con el Impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de las siguientes: (...) 7. Los gastos de representación que perciban en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñan el Presidente de la República, los ministros del despacho, los senadores, representantes y diputados, los magistrados de la rama jurisdiccional del poder público y sus fiscales, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, los jefes de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores y secretarios departamentales de gobernaciones, los contralores departamentales, los alcaldes y secretarios de alcaldía de ciudades capitales de departamento, y los rectores y profesores de universidades oficiales... secretarios generales, subsecretarios generales y secretarios generales de las comisiones constitucionales y legales del Congreso de la República. En este caso se considera gastos de representación el cincuenta por ciento de sus salarios.”

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. “**RESUELVE:** (...) Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD, en lo acusado, del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, en relación con los cargos analizados en esta providencia.”

- **Sentencia C-647 de 2010:** La Corte se proponía determinar si la exención parcial del pago de impuesto a la renta a favor de los “Fiscales ante Tribunales”, al no extenderse a los “Fiscales delegados ante los Jueces” a pesar de que estos últimos sí reciben la exención, desconoce el derecho a la igualdad y el principio de equidad tributaria. No obstante, se declaró inhibida de fallar por ineptitud de la demanda.
- **Sentencia C-352 de 2013:** La Corte pretendía estudiar la posibilidad de hacer una declaración de exequibilidad condicionada de manera que se entendiera que la exención prevista para los Jueces de la República respecto del 25% de su salario fuera aplicable también a los Fiscales que actúan ante estos. Sin embargo, la Corte se declaró inhibida de fallar por ineptitud de la demanda.

Como se extrae de los pronunciamientos referidos, la Corte ha avalado en repetidas ocasiones la constitucionalidad de la exención tributaria a Magistrados de Tribunales, Fiscales (Procuradores) y Jueces de la República consagrada en el numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario, incluso haciéndola extensiva a funcionarios de la Rama Judicial con cargos de naturaleza y condiciones similares.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

La norma parcialmente demandada vulnera los artículos 2º, 5º, 13, 25, 53, 93, 95-9, 113, 136-1, 150 (núm. 19, literal e), 228, 230 y 363 de la Constitución Política; el artículo 10º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos –DUDH-; los artículos 2.1, 6º y 7º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-; el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP-; los artículos 8.1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH-; y los artículos 1º, 6º y 7º del Protocolo de San Salvador.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La presente demanda se estructura sobre la base de cuatro (4) cargos de inconstitucionalidad, a saber:

- **PRIMER CARGO: VULNERACIÓN DEL CARÁCTER MÓVIL DEL SALARIO Y DE LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD INJUSTIFICADA EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES –DESC-**

La derogatoria del numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque vulnera el carácter móvil del salario de un grupo específico de funcionarios de la Rama Judicial y, en consecuencia, la prohibición de regresividad injustificada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC- (artículos 2º, 5º, 25, 53 y 93 de la Constitución, en concordancia con los artículos 2.1, 6º y 7º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 1º, 6º y 7º del “Protocolo de San Salvador”).

- **SEGUNDO CARGO: DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD HORIZONTAL TRIBUTARIA**

La derogatoria del numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque desconoce los

principios de igualdad y equidad horizontal tributaria consagrados en la Carta Política (artículos 13, 95-9 y 363).

- **TERCER CARGO: VIOLACIÓN DE LA RESERVA DE LEY MARCO Y DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN MATERIA DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque viola la reserva de ley marco establecida en la Carta Política para el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (literal e, numeral 19 del artículo 150) y desconoce la separación de poderes y la prohibición del Congreso de inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (artículos 113 y 136-1 de la Constitución).

- **CUARTO CARGO: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL**

La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque vulnera el principio de autonomía e independencia judicial como pilar de la Carta Política de 1991 al afectar considerablemente la remuneración de la mayoría de funcionarios judiciales de la República que constituye un presupuesto y una garantía de dicho principio constitucional (artículos 2°, 113, 228 y 230 de la Constitución, en concordancia con el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos –DUDH-, el artículo 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP- y el artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH).

IV. ASUNTOS PREVIOS

Antes del análisis de fondo respecto de la inconstitucionalidad de la disposición demandada, nos permitimos hacer una reseña introductoria sobre (1) los requisitos argumentativos de las demandas de inconstitucionalidad y (2) la posibilidad de demandar normas derogatorias por esta vía.

1.- LOS REQUISITOS DE LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En virtud del artículo 40.6 de la Carta Política, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de las manifestaciones centrales de este derecho es la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. En razón de lo anterior, la acción de inconstitucionalidad puede ser caracterizada como *“una herramienta de naturaleza pública e informal, que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales para beneficiar a la ciudadanía y el interés general”*⁷. El principio *pro actione*⁸ privilegia entonces el control constitucional por sobre rigorismos procedimentales o formas sacramentales de presentar los argumentos.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-333 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería.

⁸ De acuerdo con el principio *pro actione*, *“el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte”*. Al respecto ver las sentencias C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003 y C-1052 de 2001.

Este derecho, sin embargo, debe ponderarse con el deber que tiene la Corte Constitucional de pronunciarse atendiendo razones jurídicas aptas y suficientemente sustentadas por los ciudadanos (art. 241 superior)⁹. Por ello la jurisprudencia constitucional diseñó un conjunto de requisitos mínimos que todo ciudadano debe satisfacer al momento de sustentar “las razones de la violación” de una norma, que desde la sentencia C-1052 de 2001 se sistematizan en el deber de exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes:

*“La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*

*Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean **ciertas** significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’.*

*De otra parte, las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.*

*La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que ‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico’; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia,*

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería.

calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa' a partir de una valoración parcial de sus efectos.

*Finalmente, la **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”¹⁰.*

El cumplimiento de estos requisitos permite a la Corte efectuar una revisión de fondo sobre la base de cargos debidamente formulados y delimitados por los ciudadanos. Además, garantiza que el control de constitucionalidad se ejerza responsablemente, teniendo en cuenta que lo que se encuentra en debate es la posibilidad de expulsar una norma del ordenamiento jurídico con las consecuencias que ello implica.

Como se explica más adelante, la formulación de cada uno de los cargos de inconstitucionalidad de la presente demanda apunta a la satisfacción de los referidos requisitos, de acuerdo con las pautas fijadas en la jurisprudencia constitucional.

2.- DE LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR NORMAS DEROGATORIAS MEDIANTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En varias oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la posibilidad de impugnar normas derogatorias mediante la acción de inconstitucionalidad. En la sentencia C-801 de 2008, fue enfática al confirmar que las normas derogatorias sí pueden ser objeto del examen de constitucionalidad, como sigue:

“Lo primero que debe anotarse es que la Corte ya ha decidido que las normas derogatorias pueden ser objeto del examen de constitucionalidad. En la sentencia C-055 de 1996 la Corte rechazó la solicitud de un interviniente de inhibirse para pronunciarse sobre una demanda, por cuanto la disposición acusada ya habría agotado su objeto, cual era el derogar otras normas. La Corte estimó que “a pesar de que la norma derogatoria agote su objeto una vez promulgada, los efectos de su contenido subsisten, pues la expulsión de las normas derogadas se mantiene en el tiempo.” En la providencia, la Corte estableció que tiene competencia para pronunciarse sobre las

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en muchas otras sentencias, como C-468 de 2016, C-726 de 2015, C-931 de 2014, C-612 de 2013, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002, C-1256 de 2001 y C-1052 de 2001.

disposiciones derogatorias, puesto que ellas tienen un valor jurídico propio, derivado del hecho de que al disponer la pérdida de vigencia de una norma específica modifican el ordenamiento jurídico.

Desde aquella ocasión, esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que las disposiciones derogatorias se encuentran sometidas al control de constitucionalidad ejercido por la Corte, en vista de que “esas cláusulas [...] tienen un efecto normativo preciso, que es restar vigencia a la norma derogada, y por ello modifican materialmente el ordenamiento jurídico.”¹¹⁻¹²

Con estas aclaraciones preliminares, procedemos al examen de cada uno de los cargos de inconstitucionalidad.

V. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Recientemente el Congreso de la República aprobó la Ley 1943 de 2018, “*por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*”. El objetivo principal de esta ley es establecer medidas “*encaminadas a crear fuentes de financiamiento adicionales con el fin de sustentar las necesidades de gasto que enfrenta el gobierno en 2019 y, a su vez, incrementar el crecimiento económico y la progresividad que contribuirán positivamente a la recaudación, ejecución y distribución eficiente y eficaz de los recursos*”¹³.

Para este propósito la llamada “Ley de Financiamiento” adopta medidas de orden tributario que consisten, en esencia, en modificar, adicionar y derogar disposiciones del Estatuto Tributario y crear nuevos impuestos. En particular, en el Título II se consagran normas de financiamiento en impuesto sobre la renta de personas naturales y en el Título VII se fijan las disposiciones finales, entre las que se encuentra aquella sobre la vigencia de la ley y las normas expresamente derogadas.

La presente demanda no encuentra hasta este punto ningún reproche sustancial contra la normatividad dispuesta por la “Ley de Financiamiento”. Resulta razonable, e incluso deseable, que se pretenda implementar medidas para hacer frente al déficit fiscal del país a través de mayor financiamiento por vías tributarias. Pero lo que sí resulta contrario al marco constitucional -y es el objeto de esta demanda- es que la “Ley de Financiamiento” derogue una exención tributaria en cabeza de algunos funcionarios de la Rama Judicial, vulnerando principios y derechos de la Carta Política de elevado valor para el mantenimiento de todo Estado Social de Derecho.

Como se desprende del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, se deroga, entre otras disposiciones, el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario. Este consagra la exención del impuesto sobre la renta en un 50% del salario para los Magistrados de los Tribunales, los Fiscales (Procuradores Judiciales II), los Magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema, del Consejo de Estado y del Consejo Superior

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la sentencia C-421 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, se hizo un examen amplio de la jurisprudencia de la Corte sobre el control de constitucionalidad de disposiciones derogatorias. Ver también al respecto, la sentencia C-699 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-801 de 2008.

¹³ Exposición de motivos del proyecto de ley “*por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones*”, pág. 6. Ver: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WC-C-130987%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

de la Judicatura y los Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, y en un 25% del salario para los Jueces de la República.

De esta manera, al derogar el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, la norma demandada contraría la Constitución y el bloque de constitucionalidad al: (1) vulnerar el carácter móvil del salario y la prohibición de regresividad injustificada; (2) desconocer los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria; (3) violar la reserva de ley marco en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; y (4) vulnerar el principio de autonomía e independencia judicial.

1.- PRIMER CARGO: VULNERACIÓN DEL CARÁCTER MÓVIL DEL SALARIO Y DE LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD INJUSTIFICADA EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES –DESC-

La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque vulnera el carácter móvil del salario de un grupo específico de funcionarios de la Rama Judicial y, en consecuencia, la prohibición de regresividad injustificada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC- (artículos 2°, 5°, 25, 53 y 93 de la Constitución, en concordancia con los artículos 2.1, 6° y 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 1°, 6° y 7° del “Protocolo de San Salvador”).

Para el desarrollo de este cargo se abordan los siguientes temas: (A) los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC-; (B) la obligación de progresividad y prohibición de regresividad injustificada en materia de DESC; (C) la jurisprudencia constitucional sobre la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad injustificada en materia de DESC; (D) la prohibición de regresividad injustificada en materia tributaria; (E) el examen específico de la norma demandada; y (F) la aptitud del cargo de inconstitucionalidad.

A.- Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC-

Se entiende por DESC el catálogo de derechos y obligaciones contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁴, que a su turno han sido acogidos por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San Salvador)¹⁵. Abramovich y Courtis señalan que en la tradición constitucional se habla de “derechos sociales”, que en el derecho internacional de los derechos humanos se denominan “derechos económicos, sociales y culturales”, sin que su denominación afecte su significado; y que han sido entendidos por la doctrina mayoritaria como derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad¹⁶.

Algunos de estos derechos son el derecho al trabajo y aquellos relacionados como el mínimo vital y el salario móvil, el derecho a la educación, el derecho a la recreación, etc. De una parte, están consagrados expresamente en la Constitución; por ejemplo, el derecho al trabajo está plasmado en el artículo 25 superior¹⁷, mientras que el mínimo vital, el

¹⁴ El PIDESC fue aprobado en Colombia por la Ley 74 de 1968.

¹⁵ El Protocolo de San Salvador fue aprobado en Colombia por la Ley 319 de 1996.

¹⁶ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, pág. 19.

¹⁷ Constitución Política, artículo 25: “**ARTÍCULO 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

salario móvil, la seguridad social y otros derechos relacionados con las condiciones laborales están contemplados en el artículo 53 constitucional¹⁸.

De otra parte, los DESC están consagrados en diferentes instrumentos de derecho internacional de derechos humanos, los cuales se integran a la Carta Política a través de la institución del bloque de constitucionalidad del artículo 93 superior¹⁹.

Tras un extenso recorrido la jurisprudencia ha consolidado el concepto de bloque de constitucionalidad²⁰. Bástenos con citar la Sentencia C-191 de 1998, en la que la noción de bloque de constitucionalidad adquiere el esplendor que aún hoy se mantiene, en los siguientes términos:

“Resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad stricto sensu, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93). (...) Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción lato sensu del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias”.

En su quehacer jurisprudencial en la materia, la Corte Constitucional expandió el radio de acción del bloque de constitucionalidad para incluirlo dentro de las leyes orgánicas y algunas estatutarias, como la de los estados de excepción (Ley 137/94). La Ley de los Estados de Excepción señala al respecto:

“ARTÍCULO 30. PREVALENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES. De conformidad con el artículo 93 de la Constitución

¹⁸ Constitución Política, artículo 53: **“ARTÍCULO 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

¹⁹ Constitución Política, artículo 93: **“ARTÍCULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (...)”

²⁰ Las siguientes sentencias que han enriquecido la noción de “bloque de constitucionalidad” en Colombia, han reconocido su existencia y han fijado su pertinencia como parámetro de control judicial de las leyes y demás normas sometidas al control de la Corte Constitucional: C-225/95, C-578/95, C-358/97, C-191/98 y C-582/99.

Política, los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2o. del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos".
(Subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el alcance del artículo 93 de la Carta Política no abarca todos los derechos humanos consagrados en tratados internacionales sino aquellos que se encuentran en instrumentos internacionales que prohíben su limitación en los estados de excepción. Por ello, la Corte ha manifestado que “el artículo 93 de la ley fundamental debe ser necesariamente interpretado en relación con el artículo 214-2 ibídem, que prohíbe la suspensión de los derechos humanos y libertades fundamentales durante los estado de excepción”²¹.

En consecuencia, conforme al artículo 93 de la Constitución y a la jurisprudencia, tanto el PIDESC como el Protocolo de San Salvador hacen parte del orden interno, por la vía del denominado bloque de constitucionalidad²², y son por lo tanto unas de las principales fuentes de interpretación del contenido y alcance de los DESC, así como de las obligaciones que comportan para el Estado.

En ese orden de ideas, consideramos violados por la disposición demandada las siguientes normas constitucionales y componentes del bloque de constitucionalidad en materia de DESC, como se desarrollará a lo largo de esta demanda:

Constitución Política	Bloque de Constitucionalidad
Artículo 25: El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.	CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS <u>Artículo 26. Desarrollo Progresivo</u> Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.
Artículo 53: El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los	PROTOCOLO DE SAN SALVADOR <u>Artículo 1. Obligación de adoptar medidas</u> Los Estados parte en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-1319 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.	progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. <u>Artículo 6. Derecho al Trabajo</u> 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. 2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo. <u>Artículo 7. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo</u> Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción; b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva; c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio; d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional; e. La seguridad e higiene en el trabajo; f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida; g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos; h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.
--	---

Artículo 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.	PIDESC <u>Artículo 2:</u> 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. <u>Artículo 6:</u> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana. <u>Artículo 7:</u> Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.
--	--

B.- La obligación de progresividad y prohibición de regresividad injustificada en materia de DESC

Desde el punto de vista conceptual, la obligación de no regresividad constituye una restricción que los tratados de derechos humanos y la Constitución imponen a las posibilidades de desarrollo y limitación de los derechos económicos, sociales y culturales. La obligación veda al legislador y al titular del poder reglamentario de la adopción de normas que deroguen o reduzcan el nivel de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza la población, lo cual incluye aquellas medidas que de manera

injustificada pueden afectar el salario o las prestaciones salariales de ciertos sectores de la población.

Desde la perspectiva del titular del derecho, la obligación constituye una garantía de mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, de su nivel de goce y de toda mejora que hayan experimentado. Se trata de una garantía de carácter sustantivo; es decir, de una garantía que tiende a proteger el contenido de los derechos y el nivel de goce alcanzado cada vez que el Estado, en cumplimiento de su obligación de progresividad, haya producido una mejora²³.

En este sentido, la prohibición de regresividad opera como cláusula de control jurídico del cumplimiento, por parte de los poderes políticos, del mandato del Estado Social, dado que el contenido de las necesidades consideradas básicas, las posibilidades de desarrollo de las personas y las áreas de participación se amplían con el tiempo y con el progreso material y económico de nuestra sociedad. En tal virtud, el umbral de protección también tiende a ampliarse progresivamente.

Los Estados parte del PIDESC tienen específicamente dos obligaciones que se derivan de la aplicación misma del tratado. Por un lado las obligaciones de *inmediato cumplimiento* que se caracterizan por ser deberes que no están sujetos a consideración alguna relacionada con el nivel de recursos disponibles, sino que, cualquiera sea la situación presupuestal por la que atraviese el Estado correspondiente, este deberá cumplirlas; y por otro, las denominadas *medidas progresivas*, que implican un reconocimiento de la necesidad de un esfuerzo prolongado por parte de los Estados para alcanzar la plena satisfacción de los derechos reconocidos en el instrumento internacional²⁴.

El deber de abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas cae dentro de las obligaciones inmediatas de los Estados en virtud de la ratificación del PIDESC. En tanto deber de abstención, esta obligación comporta una prohibición para los Estados de implementar medidas y políticas que empeoren *“la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de ser adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora progresiva”*²⁵.

La prohibición de regresividad se deriva del deber de progresividad en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales previsto en el numeral 1º del artículo 2 del PIDESC, así:

“Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. (Subrayas fuera del texto)

²³ Cécile Fabre, *Social Rights under the Constitution. Government and Decent Life*, Oxford University Press, Oxford, 2000, págs. 53-55

²⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 3, La indole de las obligaciones estatales*, doc. E/1991/23, 1990, párr.1 “En particular, aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato”.

²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 1, Presentación de informes por los Estados partes*, doc. E/1989/22, 1989, párr. 11.

En el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), al menos dos normas se refieren de manera específica al deber de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, del cual se desprende la prohibición de adoptar deliberadamente medidas regresivas en materia de DESC: el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 1º de su Protocolo Facultativo (Protocolo de San Salvador). Al respecto, la primera de estas normas dispone:

“Artículo 26. Desarrollo progresivo. Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”. (Subrayas fuera del texto)

Por su parte, el artículo 1º del Protocolo de San Salvador establece:

“Artículo 1. Obligación de adoptar medidas. Los Estados parte en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”. (Subrayas fuera del texto)

De lo anterior se extrae que si lo que se procura es un aumento en el nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, en principio sería inválida cualquier medida que, antes que incrementar su protección, la disminuya injustificadamente.

A partir de estas normas, el Comité de DESC de Naciones Unidas se ha ocupado ampliamente de la prohibición de regresividad, en varias de sus Observaciones Generales, avanzando en la definición de sus características. En la Observación General No. 3, relativa a la índole de las obligaciones estatales, el Comité señaló: “Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”²⁶.

En cuanto a la expresión “deliberadamente regresivas”, el Comité se refiere al significado común de la palabra “deliberada” como aquellas medidas que sean adoptadas de manera intencional o voluntarias por el Estado. Con ello, el Comité implícitamente está afirmando que determinadas medidas regresivas adoptadas, por ejemplo, por necesidad o fuerza mayor, no constituirían una violación al Pacto. Sin perjuicio de ello, como se verá más adelante, la carga de la prueba sigue siendo del Estado, que deberá demostrar que la medida se debió a motivos ajenos a su control y no podrá excusarse de cumplir con las demás limitaciones aplicables a las medidas regresivas²⁷.

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones estatales, doc. E/1991/23, 1990, párr. 9.

²⁷ Magdalena Sepúlveda, La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las obligaciones derivadas de la expresión “progresivamente” contenida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en Ni un paso atrás, La prohibición de

La prohibición de regresividad tiene que ver con los efectos de reconocer que una medida es, al menos *prima facie*, regresiva. En este sentido, una vez se hubiere demostrado que fue adoptada una medida regresiva por alguno de los Estados parte del PIDESC, “*existe una fuerte presunción*” de que constituye una violación de los compromisos asumidos a la luz del Pacto y, en consecuencia, se encuentran prohibidas. Dicha presunción se traduce en la obligación estatal de ofrecer una justificación válida para las medidas de retroceso que hubiere adoptado el Estado en materia de DESC.

En efecto, una vez se hubiere comprobado que un Estado parte del PIDESC adoptó una medida regresiva, este tiene la “*carga*” de demostrar que su implementación se ajusta a los criterios señalados en el PIDESC y complementados por el Comité, los cuales se señalan a continuación:

- “a) Que se haya implementado a través de una Ley Formal;*
- b) Con el objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática;*
- c) Que se hubiere implementado bajo la más cuidadosa consideración de todas las alternativas posibles, y que la elegida sea la menos lesiva para los derechos involucrados*
- d) Que se justifique por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto; y,*
- e) Que se enmarque dentro de un contexto de aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone”²⁸.*

De esta manera, la presunción de violación del PIDESC, que cobija a una medida regresiva en materia de derechos sociales, una vez adoptada, resulta ser relativa, abierta a la argumentación, pues el Comité concede a los Estados la posibilidad de justificar su adopción, siempre que cumplan con la exigente carga argumentativa señalada por el mismo Comité.

Adicionalmente, en la Observación General No. 19, sobre el derecho a la seguridad social, extensiva en este aspecto a todo el conjunto de los derechos reconocidos en el PIDESC, el Comité reitera los criterios para la justificación de medidas regresivas, y señala los alcances del estricto escrutinio al que deben ser sometidas:

“El Comité examinará detenidamente: a) si hubo una justificación razonable de las medidas; b) si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; c) si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas; d) si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; e) si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y f) si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional”²⁹.

regresividad en materia de derechos sociales, Christian Courtis. Buenos Aires, CEDAL – CELS, 2006, pág. 132.

²⁸ Los requisitos se encuentran en la Observación General No. 3, índole de las obligaciones estatales, párrafo 9. La misma fórmula se repite en las Observaciones Generales 13 (par. 45), 14 (par. 45) y 15 (par. 19), sobre los derechos a la educación, al más alto nivel posible de salud y al agua, en las cuales se utilizan los verbos justificar y demostrar para caracterizar la carga probatoria y argumentativa que le compete a un Estado que ha adoptado medidas de retroceso.

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 19, Derecho a la seguridad social*, doc. E/C.12/GC/19, 2007.

Sin embargo, aun si se admite la justificación ofrecida por un Estado a favor de una medida regresiva en materia de DESC, tal medida deberá tener en todo caso un carácter temporal, porque persiste para el Estado el deber de alcanzar de forma progresiva la plena satisfacción de los derechos reconocidos en el PIDESC.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó, el 7 de junio de 2005, mediante Resolución AG/RES. 2074, *“Las normas para la confección de informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador”* (en adelante, las Normas de Confección de Informes), que definen la obligación de progresividad de la siguiente manera:

“5.1. A Los fines de este documento, por el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social y cultural”.

En particular, en relación con la regresividad de ciertas medidas o políticas, el artículo 11 de las Normas de Confección de Informes dispone una presunción de invalidez de las medidas de retroceso:

“11. En su evaluación, el Grupo de Trabajo tendrá en cuenta que las medidas regresivas, en principio, son incompatibles con la vigencia plena del Protocolo y que la progresividad como característica de las obligaciones asumidas por el Estado Parte requiere una actitud positiva de avanzar hacia el fin propuesto y no una mera inacción.

Nota: Se recuerda que por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido. Se recuerda también que el carácter acotado en el tiempo de ciertas medidas regresivas como consecuencia o a continuación de situaciones excepcionales permite una evaluación distinta”
(Resaltado y destacado fuera del texto)

De esta manera, es posible afirmar que en el sistema jurídico internacional existen varias disposiciones que dan fundamento a la obligación de progresividad y a la prohibición de regresividad para los Estados en materia de DESC. Adicionalmente, según los instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, se presume que las medidas regresivas constituyen una violación de los compromisos asumidos por los Estados, interna e internacionalmente, que sólo puede desvirtuarse cuando el Estado demuestra que esas medidas están plenamente justificadas.

En virtud de lo anterior, dado que los derechos sociales de los trabajadores, como el derecho al trabajo y el derecho a la movilidad salarial, hacen parte de los DESC, cuentan con la protección constitucional y de los instrumentos internacionales respecto de la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad injustificada. Por ello, ni el Legislador ni la Rama Ejecutiva pueden desmejorarlos sin contar con una justificación ajustada a la Carta Política, los instrumentos de Derecho Internacional vinculantes por la vía del bloque de constitucionalidad y acogidos por la propia Corte Constitucional y los lineamientos establecidos por esta, según se explicará más adelante. Obsérvese, además, que la prohibición de desmejora laboral está en íntima conexión con la movilidad salarial, la cual es de tal entidad que se desarrolla en la Ley 4 de 1992 que dispone en su artículo 4° que el Gobierno debe expedir anualmente un decreto aumentando los salarios³⁰.

³⁰ Ley 4 de 1992, artículo 4°: *“Artículo 4°. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2o. el Gobierno Nacional, de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados*

Finalmente, es importante advertir que la desmejora de los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores está expresamente prohibida incluso durante los estados de excepción. Esto se consagra en los artículos 214 y 215 de la Constitución en los siguientes términos:

“ARTICULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

(...)

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

(...)

ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

(...)

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

En ese orden de ideas, existe para el Estado colombiano la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad injustificada en materia de DESC, en virtud tanto de la Constitución como de los diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos que se integran a ella vía bloque de constitucionalidad.

C.- La jurisprudencia constitucional sobre la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad injustificada en materia de DESC

La Corte Constitucional relaciona el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales con el recorte a la libertad de configuración legislativa en esa materia. Alcanzado un determinado nivel de protección, en principio todo retroceso está prohibido. En ese sentido, toda medida regresiva de los derechos sociales se presume contraria a la Constitución y se somete, por tanto, a un control estricto por parte de los jueces constitucionales. Además, la carga de la argumentación para desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad de la medida adoptada recae en la autoridad pública.

A pesar de algunas variaciones menores que ha tenido la jurisprudencia de la Corte sobre la protección de los derechos sociales ante medidas de retroceso, es posible identificar una postura uniforme. Esta postura, contenida en la Sentencia C-671 de 2002, coincide con el desarrollo de la prohibición de regresividad en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y en el SIDH

enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones. (...)” (Subrayas fuera del texto)

y establece una presunción de invalidez de las medidas de regresivas. Sobre el particular la Corte ha señalado:

“Una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”³¹.
(Subrayado y destacado fuera del texto)

Dentro de las ventajas que se le reconocen a esta postura del alto Tribunal conviene destacar el desarrollo de la prohibición de regresividad como un principio y no como una regla, el cual se aplica mediante un ejercicio de ponderación con otros principios y no en términos de “*todo o nada*”, como sucede con las reglas. Al respecto, la doctrina autorizada explica:

“Si aceptamos la tesis de la jurisprudencia colombiana de interpretar la figura de no regresividad como un principio en su dimensión prima facie y no como una regla, parece legítimo aceptar la doctrina propuesta según la cual las medidas regresivas de derechos sociales son en principio violatorias de la normatividad, pero, en atención a otros principios e intereses relevantes, es posible aceptar medidas regresivas siempre que estas sean razonables, proporcionadas y atiendan a una carga argumentativa adecuada y legítima”³².

Ahora bien, en caso de resultar justificadas e imperiosas las razones invocadas por el Estado para adoptar una medida de retroceso, esta tendrá siempre una vigencia temporal y de ninguna manera podría llegar a ser permanente, pues persiste para las autoridades el deber de desarrollar progresivamente (como mejora constante) los derechos económicos, sociales y culturales³³.

De esta manera, las medidas regresivas son sometidas a un escrutinio estricto, pues no basta con demostrar que el propósito de las disposiciones adoptadas es admisible y que el medio escogido es potencialmente adecuado. Debe probarse que el objetivo que persiguen las medidas adoptadas resulta necesario y que el medio utilizado es estrictamente imperioso.

Así, la Corte ha venido aplicando un examen de constitucionalidad de medidas regresivas en materia de derechos sociales para determinar cuándo una medida del Estado es incompatible con los instrumentos jurídicos que se han referenciado. Este test se compone de tres elementos o pasos sucesivos: primero, el estudio de la posible regresividad; posteriormente, el examen de la afectación de los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales; y por último, el análisis de la justificación.

En este orden de ideas, el primer paso habilitante a efectos del control de constitucionalidad consiste en determinar si la medida objeto de control es

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³² Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Guarnizo, *¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana*. En www.dejusticia.org, acceso el 29 de marzo de 2019, pág. 20.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-1017 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

efectivamente regresiva³⁴. La regresividad, en palabras de la Corte Constitucional, implica:

*“Que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el radio de protección de un derecho social, disminuye los recursos públicos invertidos en su satisfacción, aumenta el costo para acceder al derecho, o en términos generales, la tal disposición retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”*³⁵.

Entonces, para establecer si una medida es regresiva es necesario adelantar un cotejo entre la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende una comparación con los estándares de protección anteriores; es decir, un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente³⁶ y su impacto en la sociedad a la luz de las interpretaciones que se han realizado sobre los instrumentos internacionales que consagran los DESC.

En la Sentencia C-532 de 2012, por ejemplo, se señala que una vez determinado el carácter regresivo de la medida la Corte debe examinar si esta desconoce o no los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales:

*“No existen reglas generales en los tratados internacionales, ni en la Jurisprudencia de esta Corte que precisen cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales. Este análisis debe hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos. Así, unas serán las reglas aplicables para definir, por ejemplo, el contenido mínimo del derecho al trabajo, otras el de la seguridad social, y unas diferentes en relación con el derecho a la educación o a la vivienda. En el caso de la Sentencia C-038 de 2004, la Corte consideró que las reformas a las garantías del derecho al trabajo no desconocían los contenidos mínimos del derecho al trabajo como ‘el salario mínimo y el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas laborales’ o ‘la prohibición de discriminación laboral o la jornada máxima de ocho horas’, tal y como estas habían sido precisadas en la Constitución y en los tratados internacionales pertinentes”*³⁷.

Finalmente, se debe analizar si la medida regresiva está justificada. Es decir, la Corte revisa si el Legislador dio cuenta de las razones por las cuales rompió el mandato de progresividad. Como se mencionó, los Tratados Internacionales establecen criterios para estudiar si una razón alegada por el legislador es o no admisible.

Con todo, estamos advertidos de los grandes debates que han tenido lugar al interior de la Corte Constitucional sobre la fuerza normativa, la obligatoriedad y, por sobre todo, la forma en que un Estado puede destruir la presunción de inconstitucionalidad que surge cuando se legisla contra los principios de progresividad y no regresividad. Dos reconocidos adalides de la investigación jurídica nos resumen la evolución del pensamiento de la Corte en los siguientes términos:

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-503 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sobre la ponderación se puede revisar la consideración 2.6.8.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 532 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“El anterior recorrido jurisprudencial muestra una evolución en el entendimiento que ha tenido la CCC sobre la prohibición de regresividad. En algunas sentencias, este tribunal abordó el asunto a través de una interpretación de corte civilista. La legitimidad de las medidas regresivas era tratada como un problema de aplicación de la ley en el tiempo, que podía ser solucionado a través de la clásica distinción del derecho privado entre derechos adquiridos y meras expectativas. Esa tesis autorizó retrocesos en el nivel de protección de derechos sociales, sin que el legislador o las autoridades administrativas tuvieran que justificar dichas restricciones, puesto que las meras expectativas no gozaban de protección constitucional. En otras ocasiones, por el contrario, la CCC ha tendido a llegar a la conclusión contraria, pues ha asumido que cualquier retroceso es inconstitucional, sin que prácticamente importen las razones expuestas por las autoridades políticas para eventualmente justificar las medidas regresivas. Las personas gozaban de un derecho prácticamente absoluto a que se conservaran los beneficios alcanzados por la ley o por las regulaciones administrativas. Finalmente, la CCC ha tendido a desarrollar una tesis intermedia, según la cual, las medidas regresivas se encuentran en principio prohibidas, por lo cual deben presumirse inconstitucionales; pero si las autoridades logran justificar la necesidad de dichas medidas para alcanzar objetivos constitucionales imperiosos, entonces los retrocesos pueden ser constitucionalmente admisibles”³⁸. (Subrayado fuera del texto)

En conclusión, de acuerdo con la Corte Constitucional, toda medida regresiva se presume inconstitucional por contrariar la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de DESC, por lo cual está sujeta a un control riguroso del juez constitucional en el marco del cual el Estado tiene la carga de desvirtuar la presunción de invalidez demostrando que la medida atiende fines imperiosos y resulta necesaria para alcanzarlos, además de no resultar desproporcionada en términos de costo-beneficio.

D.- La prohibición de regresividad injustificada en materia tributaria

Respecto del principio de no regresividad para derechos económicos, sociales y culturales, en materia tributaria la Corte Constitucional ha aclarado lo siguiente:

“Este principio –así entendido- está llamado a aplicarse también en el ámbito del control sobre normas tributarias. En efecto, en la jurisprudencia general de la Corte se ha dicho que “cuando una norma retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social, inmediatamente debe presumirse inconstitucional [aunque] esta presunción admite, prueba en contrario.” (énfasis añadido)”³⁹. (Destacado fuera de texto)

Para la Corte, una medida tributaria es regresiva cuando reforma otra que fue instituida para proteger derechos económicos, sociales y culturales, con el único propósito de recaudar impuestos y sin haberse surtido una deliberación democrática específica mínima en el Congreso de la República sobre la intención de reformar, limitar o restringir tales derechos⁴⁰. Por ello se adelanta el examen constitucional de regresividad cuando la norma tributaria contiene una tasa impositiva o vuelve más gravosa una situación de contribución para las personas naturales, por ejemplo, en materia de las rentas de trabajo,

³⁸ Rodrigo Uprimny y Diana Guarnizo, *¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana*. Cfr. https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_107.pdf.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. F.J. 47.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-182 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

afectando directamente el mínimo vital. En estos casos, el test es mucho más riguroso por los derechos que envuelve porque para la Corte la prohibición de regresión guarda estrecha relación con el principio de confianza legítima⁴¹.

En efecto, las normas que contemplan beneficios tributarios (exenciones) a favor de personas naturales para promover la educación, la adquisición de vivienda, la seguridad social (salud y pensión), la obtención de una remuneración justa, equitativa y proporcional al tiempo, calidad y fines de la función desarrollada y el derecho al mínimo vital, son creadas con fines protectores de los derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que la decisión de la Corte de controlar las normas tributarias a la luz del principio de progresividad y de prohibición de regresividad de los DESC busque evitar el desmonte y la disminución de garantías en derechos económicos, sociales y culturales por la vía de implementar una política fiscal⁴².

De manera que, si bien contribuir a la financiación de los gastos e inversiones públicas es presupuesto para materializar los derechos económicos, sociales y culturales de la población en general, y, por ende, para fortalecer el Estado Social de Derecho, el Estado debe procurar el recaudo de ingresos de fuentes que no sean vulneradas como las fuentes básicas de la sostenibilidad de las personas naturales, de las que depende su mínimo vital o su congrua subsistencia y la de su familia. El mínimo vital ha sido entendido por la Corte Constitucional como sigue:

“Constituye la porción de ingresos del trabajador o pensionado que estén destinados a la financiación de las necesidades básicas que están intrínsecamente relacionadas con la calidad de vida de dichas personas: alimentación, vivienda, vestido, servicios públicos, recreación y salud”⁴³.

La regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales se puede advertir de dos maneras: bien como una regresividad de resultados, producto de una política pública adoptada por el Estado, o bien como una regresividad normativa. Explica Courtis que la política pública adoptada por el Estado es regresiva cuando sus resultados empeoran en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro⁴⁴. Del mismo modo, una norma es regresiva cuando, al compararla con la norma que modifica o sustituye, se evidencia que reforma, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior.

Para la Corte Constitucional, son tres los aspectos para que se configure una medida tributaria regresiva desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales: 1) que la medida bajo control desmonte o reduzca la protección que una institución tributaria provee a derechos y necesidades fundamentales; 2) que la decisión de reformar esa institución no haya tenido una deliberación democrática específica mínima en el Congreso; y 3) que la medida bajo control no esté suficiente y debidamente justificada. Esto fue manifestado por la Corte Constitucional, a raíz de la demanda contra el artículo 10 de la Ley 1607 de 2012 que no permitía descontar de la renta líquida el 25% de exención que tienen todos los trabajadores para la determinación de la renta gravable, de los extintos sistemas IMAN e IMAS, como sigue:

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-428 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁴ Christian Courtis. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*, en “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en *Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Christian Courtis (Comp.), Buenos Aires, CEDAL – CELS, 2006, pág. 2

“Ahora bien, de conformidad con las precisiones que se hicieron atrás, para definir si un tributo o esquema tributario vulnera esta prohibición es preciso verificar tres puntos: (i) primero, si en ejercicio del poder fiscal se ha regulado históricamente la institución tributaria en la orientación de salvaguardar o garantizar necesidades básicas del ser humano - tales como alimentarse, asearse, contar con educación, salud, vivienda y trabajo dignos-, y la reforma bajo control la desmonta o reduce en sus alcances protectores; (ii) segundo, si la reforma estuvo precedida de un mínimo de deliberación democrática específica y puntual en el seno del Congreso y (iii) finalmente si está suficientemente justificada. En caso de que haya un retroceso así definido, y en su implementación no se respeten los dos últimos criterios referidos, debe entonces declararse inconstitucional, a la luz del principio de progresividad en derechos sociales. La Corte procede a verificar si así ocurre en este caso.”⁴⁵

Establecidos estos criterios de estudio, procedemos a demostrar que la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, incluida en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es regresiva desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales y, adicionalmente, no se encuentra constitucionalmente justificada.

E.- El examen específico de la norma demandada

Con el ánimo de llevar a cabo el examen de constitucionalidad de la disposición demandada con apego a lo establecido por la jurisprudencia constitucional, a continuación se demuestra que: (i) la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario es regresiva porque elimina una norma que protege derechos sociales fundamentales; (ii) la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario no tuvo una deliberación democrática específica mínima en el seno del Congreso de la República; y (iii) la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario no está debidamente justificada.

(i) La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario es regresiva ya que elimina una norma que protege derechos sociales fundamentales.

El ordenamiento jurídico colombiano reconoce un conjunto de derechos de orden laboral que hacen parte de los DESC. La Constitución consagra, entre otros, el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (artículo 25) y una remuneración vital y móvil que sea proporcional a la cantidad y la calidad de trabajo (artículo 53). A su turno, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador reconocen a todo individuo el derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias que le aseguren una remuneración para un mínimo de condiciones dignas de existencia suya y de su familia (artículos 6° y 7° de cada instrumento). Bajo esa perspectiva, la Corte Constitucional ha sostenido que la remuneración del trabajador debe garantizar, en condiciones dignas y justas su existencia material y la de su familia⁴⁶, para lo cual debe ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo y mantenga su poder adquisitivo⁴⁷.

El numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario protege esos derechos sociales fundamentales de carácter laboral, reconocidos por el ordenamiento jurídico. Dicha disposición se creó con el fin de preservar las rentas del trabajo de algunos funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público considerados por la Ley Tributaria como personas

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. F.J. 56.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1433 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-081 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

naturales contribuyentes, lo cual está relacionado no solo con el derecho al trabajo, sino también con el derecho a un salario móvil y proporcional a la calidad y cantidad de trabajo. En concreto, la disposición regula una exención tributaria sobre cierto porcentaje de la remuneración salarial entendido como gastos de representación de los Magistrados de Tribunal, Fiscales (Procuradores), Magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura⁴⁸ y Jueces de la República, respecto del impuesto sobre la renta de personas naturales.

Este beneficio tributario es compatible con la Carta Política, tal como lo declaró la Corte Constitucional en la Sentencia C-250 de 2003, cuando declaró exequible el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario:

“En cuanto hace a la exención, el problema no puede examinarse exclusivamente desde la perspectiva tributaria, por cuanto, como se ha visto, para los empleados públicos ese beneficio tributario se ha utilizado expresamente como criterio para establecer el nivel de ingreso real que se considera adecuado para determinados cargos, en función de factores objetivos y subjetivos del empleo y de su comparación con actividades similares en la sociedad. En tal caso una consideración de la equidad exclusivamente desde la perspectiva de la capacidad contributiva, desconocería que, en muchos casos, y por virtud del esquema de retribución diseñado por el legislador, ciertos funcionarios tienen ingresos nominales inferiores a los que se considerarían adecuados para la función teniendo en cuenta todos esos factores.

Así, los ingresos por concepto de gastos de representación de ciertos funcionarios del Estado, y el beneficio tributario que les confiere la ley, hacen parte de la estructura de remuneración de tales empleados, que en ocasiones, como ocurre con ciertos funcionarios judiciales, comporta no pocas complejidades que se han ido definiendo a lo largo del tiempo, como las primas y bonificaciones que, a partir de distintas consideraciones, se adicionan a lo que se toma como salario básico.^[48] En ese contexto hacer la valoración de constitucionalidad exclusivamente desde la perspectiva de la capacidad contributiva derivada de los ingresos nominales, dejaría de lado las consideraciones de equidad, vinculadas a la intangibilidad del salario y los criterios conforme a los cuales ciertos niveles de remuneración, son una exigencia desde la perspectiva de la dignidad del cargo, de su proyección en la sociedad y de la afirmación de la autoridad que les corresponde en la colectividad.

Al incorporar esa dimensión al análisis, encuentra la Corte que la exención del impuesto de renta que se aplica a los ingresos que por concepto de gastos de representación perciben los magistrados de tribunal y sus fiscales y los jueces de la República se justifica la luz de la Constitución.”⁴⁹

En la Sentencia C-748 de 2009 la Corte Constitucional precisó que las exenciones tributarias son medidas legislativas que deben atender a los principios de generalidad y homogeneidad y se identifican por su carácter taxativo, limitativo, inequívoco, personal e intransferible, de manera que solo operan a favor de los sujetos pasivos que se subsumen

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En dicha ocasión la Corte Constitucional declaró exequible, por los cargos analizados, el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, en el entendido que la excepción allí planteada se extiende también a los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura y a los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. F.J. 4.3.

en las hipótesis previstas en la ley. Las exenciones tributarias, además, encarnan un estímulo con diferentes propósitos:

*“En relación con los propósitos que persigue el Estado al implementar beneficios de naturaleza fiscal, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la exención tributaria no es un fin para el Estado ni para el sujeto pasivo de la obligación fiscal, sino que se trata de un instrumento de estímulo tributario que puede estar orientado hacia diferentes propósitos tales como: (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas por desastres naturales o provocados por el hombre, (ii) el fortalecimiento patrimonial de las empresas que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social, (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados a la generación de empleo masivo, **(iv) la protección de ciertos ingresos laborales y de las prestaciones de la seguridad social**, así como (v) una mejor redistribución de la renta global”⁵⁰.*
(Subrayado y destacado fuera del texto)

Esta exención, que tiene más de 30 años de existencia (su origen data de la Ley 33 de 1986), en el fondo pretende dignificar la labor judicial por dos razones principales. De un lado, puesto que los funcionarios judiciales cumplen con misiones importantes, como mantener la vigencia del contrato social, del orden y del Estado de Derecho, evitar y resolver las disputas interpersonales y sociales, investigar y juzgar los delitos, entre otras. De otro, porque los funcionarios judiciales en nuestro país corren riesgos elevados por y para dispensar justicia.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional encontró que la exención del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario resulta razonable y proporcionada. Explicó que considerar parte del salario de los funcionarios titulares de esta norma como gastos de representación exentos del impuesto de renta se justifica en la dignidad, la responsabilidad y la autoridad de sus cargos:

“De manera general, encuentra la Corte que no es violatorio de la Carta que determinado componente de la retribución de ciertos funcionarios públicos se establezca en atención a la consideración de la particular condición del empleo en cuanto a la dignidad del cargo, las responsabilidades que comporta y la autoridad que le corresponde.

En particular, tratándose de la función judicial, ha habido un esfuerzo constante en los últimos tiempos en Colombia, orientado a lograr mayores niveles de reconocimiento para los servidores públicos vinculados a la administración de justicia, y concretamente para jueces y magistrados. Desde esa perspectiva, la retribución económica de quien se vincula a la función judicial, no solamente se establece en razón de las consideraciones objetivas y subjetivas derivadas del cargo, tales como funciones responsabilidades, requisitos de formación y experiencia, etc., sino que, además, responde a la necesidad de asegurar para el funcionario judicial una posición en la sociedad acorde con su autoridad y la dignidad que ostenta. Este componente adicional, infortunadamente, en nuestro país, también obedece a la consideración del riesgo especial que comporta el ejercicio de la función judicial.”⁵¹

Incluso, señaló que la diferencia entre los Magistrados de los Tribunales y los Jueces de la República respecto del porcentaje de salario reconocido como gastos de representación y exento de renta respeta los principios constitucionales puesto que se sustenta en que el

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

nivel de autoridad, responsabilidad y dignidad cambia según la ubicación del cargo en la jerarquía de la función pública. En ese sentido la Corte advirtió lo siguiente:

“Por otra parte, no obstante que de los gastos de representación se deriva según la ley un beneficio tributario, para hacer una comparación desde la perspectiva de la igualdad entre lo previsto para los magistrados de tribunal y los jueces de la República, debe tenerse en cuenta que en principio, la proporción que corresponde a los gastos de representación, se fija a partir de los niveles de autoridad, responsabilidad y dignidad que comporta el empleo y que en atención a esa consideración, los mismos se reservan para los más altos funcionarios del Estado, en una escala creciente a medida en que se ascienda en la jerarquía de la función pública. Así el juicio de igualdad que se propone entre jueces y magistrados parte de realidades diversas, porque no obstante que ambas clases de funcionarios ostentan la dignidad que se deriva de la función judicial, no puede negarse la muy distinta situación en que se encuentran jueces y magistrados en relación con los factores que se han mencionado.”⁵²

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional aclaró que los ingresos por concepto de gastos de representación de ciertos servidores públicos, como los funcionarios judiciales, y el beneficio tributario que les confiere la ley hacen parte de su estructura de remuneración⁵³.

Esto tiene una doble implicación. **Primero**, con la derogatoria de la exención se afecta directamente el salario, derecho social amparado por la Carta Política y por el bloque de constitucionalidad. **Segundo**, al suprimirse la exención, los ex titulares del beneficio comenzaron a soportar la tarifa del impuesto de renta sobre aquel componente del salario, con la consiguiente minoración del mismo. Es decir, los funcionarios judiciales vieron desmejorar su salario desde el primer mes de la anualidad fiscal de 2019 como consecuencia del alargamiento de la base de retención en la fuente a que es sometido todo aquel que percibe un ingreso susceptible de constituir renta gravable. Así, la eliminación de la exención mencionada, al afectar el salario, el cual se entiende como la compensación que se paga por el trabajo, tiene efectos nocivos frente al derecho al trabajo, genera consecuencias nocivas sobre la dignidad laboral y el sustento de su entorno familiar.

Del mismo modo, la derogatoria del numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario por parte de la norma demandada desestimula el ahorro voluntario previsto para pensiones y vivienda de los funcionarios judiciales afectados. Ello por cuanto el decrecimiento de su salario frente al aumento continuo de los gastos en impuestos y otras necesidades implica menos dinero destinado al ahorro voluntario para pensión y vivienda.

Todo lo expuesto deja en evidencia que, al tratarse de la derogatoria de una disposición que protegía derechos laborales como el derecho a la movilidad salarial, el aparte del artículo demandado tiene un carácter fuertemente regresivo que afecta los contenidos mínimos intangibles de esos derechos sociales fundamentales. Es entonces diáfano que la norma impugnada sí es regresiva en materia de DESC.

- (ii) **La derogatoria del numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario no tuvo una deliberación democrática específica mínima en el seno del Congreso de la República.**

Como ya se explicó, la Corte Constitucional ha sostenido que cuando el Estado legisla de manera contraria a los principios de progresividad y de no regresividad opera una

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. F.J. 4.3.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. F.J. 4.3.

presunción de inconstitucionalidad que, sin embargo, admite prueba en contrario, la cual está a cargo del Estado. Pese a ello, en el trámite congressional de la Ley 1943 de 2018 no se surtió una deliberación democrática específica mínima sobre la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, norma que protegía los derechos sociales de un grupo de funcionarios de la Rama Judicial de manera ajustada a derecho.

Para empezar, el proyecto de ley número 240 de 2018, presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público publicado en la Gaceta del Congreso número 933 del 31 de octubre de 2018, proponía modificar el artículo 206 del Estatuto Tributario. Entre otras cosas, el Gobierno le planteó al Congreso derogar el numeral 7° de ese artículo que consagraba una exención tributaria en materia del impuesto a la renta para determinados funcionarios judiciales, no de manera expresa a través del artículo 87 del proyecto de ley sobre derogatorias y vigencia, sino directamente con un nuevo texto del artículo 206 que excluía dicho numeral. Pero en la exposición de motivos del proyecto de ley no se dieron razones para que se procediera con esa derogatoria y, en consecuencia, se eliminara la exención que la norma original consagraba.

Adicionalmente, durante el trámite legislativo el Congreso no adelantó una discusión ni general ni específica respecto de la derogatoria de esta exención. Se limitó, al principio del trámite legislativo, a debatir ampliamente sobre otras rentas exentas consagradas en el artículo 206 del Estatuto Tributario al principio del trámite legislativo, con el propósito de que:

- (i) Se mantuviera la renta exenta de pensiones.
- (ii) Se mantuviera la deducibilidad de los gastos de representación de profesores y rectores de universidades oficiales.
- (iii) Se mantuviera la renta exenta del seguro y compensaciones por muerte para incluir las prestaciones sociales de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional tanto en actividad como en retiro.
- (iv) Se incluyera a los soldados profesionales como beneficiarios de la renta exenta sobre el exceso de salario básico de las Fuerzas Militares y oficiales, así como al nivel ejecutivo, suboficiales, patrulleros y agentes de la Policía Nacional.
- (v) Se incluyera como renta exenta de las asignaciones de retiro o pensiones percibidas por los oficiales, suboficiales, y soldados profesionales de las Fuerzas Militares y oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales, patrulleros y agentes de la Policía Nacional⁵⁴.

Es decir, se debatió sobre la necesidad de mantener la exención tributaria a un universo de servidores y exservidores públicos (pensionados, profesores y rectores universitarios, miembros de las Fuerzas Militares, etc.), e incluso de ampliarla a un nuevo universo (soldados profesionales y demás), pero nada se debatió sobre la eliminación de la exención a jueces, fiscales (procuradores) y magistrados.

Posteriormente, en los debates que se llevaron a cabo en las Plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado, consignados en las Gacetas del Congreso 1133/2018 y 1139/2018, respectivamente, el Congreso decidió no continuar con la discusión democrática sobre las exenciones contempladas en el artículo 206 del Estatuto Tributario, sin siquiera abrir el debate sobre si se debía mantener la exención para los Magistrados de Tribunal, Fiscales (Procuradores) y Jueces de la República. Esto cobra sentido si se tiene en cuenta que es un hecho notorio que, por las afugas del fin de año, al menos la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el texto de la Ley 1943 de 2018 sin ninguna deliberación, ni general ni específica, sobre la derogatoria de la exención referida.

⁵⁴ Gaceta del Congreso 1048/2018 del 28 de noviembre de 2018, pág. 88.

Como resultado, la disposición demandada suprimió únicamente la exención de los magistrados, fiscales (procuradores) y jueces, entre todas las contempladas en el artículo 206 del Estatuto Tributario. Es decir, mientras esa exención se eliminó para la Rama Judicial, quedaron vigentes e incluso ampliadas las exenciones instituidas en favor de los demás grupos considerados en el artículo 206 del Estatuto Tributario, curiosamente casi todos de la Rama Ejecutiva (Fuerzas Militares, Policía Nacional, Docentes Universitarios, etc.).

Conforme a lo expuesto, el Congreso no se ocupó de analizar si la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, que configura una medida regresiva por eliminar una disposición que protege derechos sociales de ciertos funcionarios de la Rama Judicial, estaba justificada a la luz de la Constitución. Ello significa que la derogatoria objeto de demanda no contó con una deliberación democrática específica mínima en el seno del Congreso.

Ahora bien, en caso de que la Corte Constitucional considere necesario contar con un panorama más completo acerca de cómo se llevó a cabo el debate en el Congreso para la aprobación de la “Ley de Financiamiento”, ANEXAMOS una reseña del trámite legislativo del proyecto de ley 240 de 2018 Cámara – 197 de 2018 Senado que culminó en la expedición de la Ley 1943 de 2018 (“Ley de Financiamiento”)⁵⁵.

(iii) La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario no está debidamente justificada.

Con la expedición de la Ley 1943 de 2018, conocida como “Ley de Financiamiento”, se pretendió aumentar el recaudo realizando cambios estructurales en distintas materias como el impuesto sobre la renta de personas naturales y jurídicas, la deducción de impuestos pagados, la tributación de ventas indirectas, las retenciones en la fuente, el impuesto al dividendo y la reintroducción al ordenamiento jurídico del impuesto al patrimonio. Tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en las ponencias mayoritarias que se presentaron en las Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas y en las Plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado, se destacó el propósito de la “Ley de Financiamiento” como sigue:

*“La ley de Financiamiento busca conseguir principalmente dos objetivos que son esenciales en la coyuntura actual que experimenta la economía colombiana, en particular en relación con las finanzas públicas: **(i) Incrementar el recaudo tributario con el fin de asegurar recursos para financiar el gasto público destinado al cumplimiento de los compromisos que ha adquirido el Gobierno nacional, y atender y superar las grandes necesidades que enfrenta el país en lo económico y social**, y (ii) Incrementar la tasa de crecimiento sostenido de la economía en el mediano plazo, con el fin de superar la reducción que ha enfrentado en años recientes y a su vez incrementar el recaudo tributario. La implementación de estas disposiciones es fundamental para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, la superación de algunos de los obstáculos que enfrenta el crecimiento económico en el mediano plazo, y una adecuada y eficiente respuesta del Gobierno frente a los compromisos adquiridos y las principales necesidades que tiene el país en lo económico y social”⁵⁶. (Subrayado y destacado fuera del texto)*

⁵⁵ ANEXO: “Trámite legislativo del proyecto de ley 240 de 2018 Cámara – 197 de 2018 Senado”.

⁵⁶ Gaceta del Congreso 933/2018 del 31 de octubre de 2018. Exposición de motivos 2 y Gaceta del Congreso 1048/2018 del 28 de noviembre de 2018.

En línea con el objetivo de encontrar mayores fuentes de ingresos, en el trámite de la “Ley de Financiamiento” se discutieron diferentes formas de aumentar el recaudo a través de la tributación. En particular, en cuanto a las rentas de trabajo y de pensiones exentas, según la Gaceta 1048/2018, algunos congresistas consideraron que los beneficios tributarios conferidos a cierto grupo de la población hacen que el sistema tributario sea menos justo y equitativo, lo que implica necesariamente un balance fiscal negativo en cuanto al impuesto sobre la renta para personas naturales y la consecuente necesidad de ampliar el recaudo⁵⁷.

En virtud de lo anterior, en la Ley 1943 de 2018 las tarifas de renta en el caso de las personas naturales fueron aumentadas hasta el 39%. Adicionalmente, se modificó el sistema de cédulas introducido por la última reforma, manteniendo ya no cinco (5) sino tres (3), a saber: una cédula general (rentas de trabajo, capital y no laborales), otra de ingresos por dividendos y participaciones, y finalmente una de ingresos por pensiones. Por último, esta ley modificó y derogó deducciones, exenciones y beneficios fiscales consagrados en normas anteriores para personas naturales con el fin de que se ampliara el espectro de contribuyentes y se lograra mayor recargo, como sucedió con el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario.

Sin embargo, la única justificación a la derogatoria de la disposición en comento, que se extrae de los debates durante el trámite legislativo de la “Ley de Financiamiento”, se limita a hacer referencia a un sistema tributario más justo y equitativo, en los siguientes términos:

“Se incluye la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del E.T., que establece rentas exentas para Magistrados y sus fiscales, jueces y rectores y profesores de universidades oficiales. Lo anterior con el propósito de hacer el sistema tributario más justo y equitativo y aplicar el principio de progresividad y solidaridad, de tal forma que se contribuya con las cargas del Estado en condiciones de igualdad como lo realizan otros contribuyentes que tienen una capacidad contributiva igual o similar”⁵⁸. (Subrayado y destacado fuera del texto)

Sustentar de esta manera la derogatoria acusada no solo es insuficiente sino que es alejado de la realidad, puesto que en la Sentencia C-250 de 2003 la propia Corte Constitucional advirtió que la exención tributaria que ampara a los funcionarios de la Rama Judicial mencionados está constitucionalmente justificada y es respetuosa de la equidad tributaria por la particularidad de sus cargos. Sobre ello la Corte explicó:

“Cuando el legislador establece un tratamiento tributario especial para ese componente de la retribución de jueces y magistrados, atiende a una consideración objetiva susceptible de ser valorada en función de los principios de igualdad y equidad.

(...)

Así, los ingresos por concepto de gastos de representación de ciertos funcionarios del Estado, y el beneficio tributario que les confiere la ley, hacen parte de la estructura de remuneración de tales empleados, que en ocasiones, como ocurre con ciertos funcionarios judiciales, comporta no pocas complejidades que se han ido definiendo a lo largo del tiempo, como las primas y bonificaciones que, a partir de distintas consideraciones, se adicionan a lo que se toma como salario básico. En ese contexto hacer la valoración de constitucionalidad exclusivamente desde la perspectiva de la capacidad

⁵⁷ Gaceta del Congreso 1048/2018 del 28 de noviembre de 2018, pág. 110.

⁵⁸ Gaceta del Congreso 1048/2018 del 28 de noviembre de 2018, pág. 110.

contributiva derivada de los ingresos nominales, dejaría de lado las consideraciones de equidad, vinculadas a la intangibilidad del salario y los criterios conforme a los cuales ciertos niveles de remuneración, son una exigencia desde la perspectiva de la dignidad del cargo, de su proyección en la sociedad y de la afirmación de la autoridad que les corresponde en la colectividad.

Al incorporar esa dimensión al análisis, encuentra la Corte que la exención del impuesto de renta que se aplica a los ingresos que por concepto de gastos de representación perciben los magistrados de tribunal y sus fiscales y los jueces de la República se justifica a la luz de la Constitución”.⁵⁹ (Subrayado y destacado fuera del texto)

El Estado podría también alegar que la medida está justificada en el (supuesto) hueco fiscal de 14 billones de pesos que desbalanceaba el presupuesto para el año 2019. Empero, esta sería una justificación muy general y para desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad de una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales es necesario que exista una justificación específica, real y demostrable. Es decir, en este caso el Estado tendría que sustentar de manera completa y específica la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, con las cifras concretas del ahorro fiscal que esta determinación supuestamente produce (la eliminación de la exención para jueces, fiscales y magistrados), así como el mantenimiento y la creación de otras exenciones tributarias, como las demás del artículo 206 del Estatuto Tributario y aquellas que se enlistan en el artículo 79 de la “Ley de Financiamiento”. Es más, la falta de justificación de la derogatoria aunada al trato notoriamente desigual respecto de otros grupos en situaciones tributarias y laborales similares hace pensar en un ataque selectivo al salario del sector judicial.

En este punto vale la pena hacerse una pregunta con base en lo dispuesto en los artículos 214 y 215 superiores sobre DESC en estados de excepción y de emergencia: *¿Si desmejorar los derechos sociales de los trabajadores está tajantemente prohibido durante esas situaciones excepcionales y de emergencia, debería permitirse en una situación de normalidad institucional como en la que se encontraba el país al momento de la expedición de la ley 1943 de 2018?* Claro que no. Es un contrasentido que el Congreso aseste un golpe tributario al salario de los trabajadores en estado de normalidad institucional cuando ello ni siquiera es posible en un estado de excepción o de emergencia económica.

Así las cosas, la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario se adoptó sobre la base de supuestamente ampliar el recaudo en materia del impuesto sobre la renta para personas naturales, pero sin ninguna justificación específica y concreta.

En conclusión, se demostró que la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario es una medida regresiva cuyo propósito es aumentar el recaudo fiscal, que no fue debatida democráticamente de manera mínima y específica y que no está justificada de ninguna manera, por lo cual viola abiertamente la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de DESC y, por ende, es inconstitucional.

F.- La aptitud del cargo formulado

Este cargo cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte se pronuncie de fondo.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. F.J. 4.3.

En primer lugar, ha sido formulado con claridad⁶⁰, en la medida en que, partiendo de consideraciones generales sobre los principios y derechos constitucionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de DESC, que luego son aplicadas al caso concreto, sigue un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la acusación y las justificaciones en las que se basa.

En segundo lugar, recae sobre una proposición cierta⁶¹, es decir, verificable, que se desprende del tenor literal de la norma que contiene la derogatoria demandada, la cual configura una medida tributaria regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales para determinados funcionarios de la Rama Judicial.

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son específicos⁶², circunscritos al análisis de las normas constitucionales invocadas y que conforman esta acusación, de manera que no se trata de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales. También son pertinentes⁶³, en tanto obedecen a un reproche de carácter constitucional con fundamento en el artículo 2.1 del PIDESC, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que se incorporan a la constitución vía bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Carta) en concordancia con los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

⁶⁰ “La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental” (Sentencia C-143 de 1993), no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”. Sentencia C-1052 de 2001.

⁶¹ “Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean **ciertas** significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”. Sentencia C-1052 de 2001.

⁶² De otra parte, las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada” (C-568 de 1995). El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”(Autos 097/01, 244/01, Sentencias C-281/94, C-519/98, C-013/00, C-380/00, C-177/01 que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad (C-447/97)”. Sentencia C-1052 de 2001.

⁶³ “La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales (C-447/07) y doctrinarias (C-504/93), o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico” (C-447/97); tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia (C-269/96), calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” (C-090/96, C-357/97, C-374/97, C-012/00, C-040/00, C-645/00, C-876/00, C-955/00, C-1044/00, C-052/01, C-201/01) a partir de una valoración parcial de sus efectos”. Sentencia C-1052 de 2001.

Finalmente, el cargo tiene los elementos suficientes⁶⁴ para despertar en los Magistrados una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada. Para ello se aportaron todos los argumentos jurídicos y jurisprudenciales necesarios, así como los elementos empíricos relevantes sobre la aplicación del principio de no regresividad en normas tributarias que perjudican los derechos económicos, sociales y culturales de un sector específico de trabajadores pertenecientes a la Rama Judicial.

2.- SEGUNDO CARGO: DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUITAD HORIZONTAL TRIBUTARIA

La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque desconoce los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria consagrados en la Carta Política (artículos 13, 95-9 y 363).

Para el desarrollo de este cargo se abordan los siguientes ejes temáticos: (A) los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria; (B) el examen específico de la norma demandada; y (C) la aptitud del cargo de inconstitucionalidad.

A.- Los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria

La Carta Política y la jurisprudencia han reconocido en el principio de equidad uno de los pilares constitucionales del sistema tributario colombiano.

El artículo 363 de la Constitución consagra este principio de manera expresa:

“ARTÍCULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. (...)” (Subrayado fuera del texto)

En concordancia, en el artículo 95 superior se señala como parte de los deberes de toda persona y ciudadano el de “*contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad*”⁶⁵ (subrayas fuera del texto).

La Corte Constitucional define el principio de equidad tributaria como “*un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados*”⁶⁶. Cuenta con una doble dimensión⁶⁷. Por un lado, la equidad es horizontal cuando hace referencia a los sujetos pasivos que se encuentran en una misma situación fáctica, por lo que tiene la carga de una contribución equivalente. Por otro, la equidad es vertical cuando a mayor capacidad económica se impone una mayor carga tributaria.

⁶⁴ “La **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante”. Sentencia C-1052 de 2001.

⁶⁵ Constitución Política, artículo 95, numeral 9°.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-734 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Además, este principio tiene relación con el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política⁶⁸. Sobre el particular, en la Sentencia C-634 de 2002, la Corte Constitucional manifestó:

*“El principio de equidad tributaria es la manifestación del derecho fundamental de igualdad en esa materia y por ello proscribe formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados tanto por desconocer el mandato de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual, como por desconocer el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual.”*⁶⁹

En el mismo sentido, en la Sentencia C-010 de 2018 la Corte explicó que *“el principio de equidad se auxilia en el juicio de igualdad, con el propósito de determinar si una medida impositiva o la consagración de una exención cumplen o no con la obligación de dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes o a destinatarios que están en circunstancias similares”*⁷⁰.

Aparte de principio, la equidad se entiende como un límite al ejercicio de la potestad de configuración normativa del Legislador en la financiación estatal, por lo cual adquiere especial relevancia en asuntos tributarios⁷¹. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido varios elementos que deben tenerse en cuenta al momento de analizar si una norma o medida desconoce el principio de equidad tributaria:

*“55. Sobre la metodología de análisis, la **Sentencia C-169 de 2014** enunció varios elementos a considerar para resolver un cargo de inequidad tributaria. Efectivamente, la violación de dicho principio puede presentarse cuando: (i) el monto a pagar por concepto del tributo no se define atendiendo a la capacidad de pago del contribuyente; y, (ii) se regula un tributo en virtud del cual dos sujetos o grupos de sujetos en iguales condiciones resultan gravados de manera desigual, sin justificación suficiente.*

*56. En este orden de ideas y como lo recordó la **sentencia C-249 de 2013**, no cualquier sacrificio del principio de equidad por parte de una norma legal es suficiente para juzgarla contraria al ordenamiento superior, pues el Legislador tiene un margen de configuración normativa que le autoriza para incidir en la equidad –de manera proporcionada– con la finalidad de satisfacer de modo eficaz otro principio constitucionalmente relevante (arts. 150-12 y 338 CP). Como ha dicho la Corte, “tales sacrificios [al principio de equidad] no violan la Carta, siempre que no sean irrazonables y se justifiquen en la persecución de otros objetivos tributarios o económicos constitucionalmente relevantes”⁷². ”⁷³ (Subrayas fuera del texto)*

⁶⁸ Constitución Política, artículo 13: “**ARTÍCULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...)”

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁰ En esta ocasión la Corte Constitucional analizó si los artículos 22 de la Ley 1607 de 2012 y 14 de la Ley 739 de 2014 violaban el principio de equidad tributaria al no haber incluido la compensación de exceso de base mínima presunta en los periodos gravables de 2013 y 2014. Concluyó que no permitir dicha compensación era inconstitucional, por lo que declaró exequibles estos artículos en el entendido de que el exceso de base presunta en que hayan incurrido los contribuyentes del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) podría compensarse para los años gravables 2013 y 2014.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1107 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia C-409 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En ese orden de ideas, toda decisión normativa en materia tributaria por parte del Legislador debe respetar el principio de equidad en sus dos dimensiones o, en casos excepcionales de desconocimiento de este principio, debe estar justificada en la satisfacción eficaz de otros objetivos tributarios o económicos de mayor relevancia constitucional.

B.- El examen específico de la norma demandada

La Ley 1943 de 2018 modificó el artículo 206 del Estatuto Tributario, que consagra las rentas de trabajo exentas. Por una parte, modificó los numerales 6° y 8° y adicionó el numeral 9° y los párrafos 4° y 5° al artículo 206 del Estatuto Tributario⁷⁴. Por otra, derogó expresamente el numeral 7° de dicha disposición⁷⁵. Además, el artículo 25 de la Ley 1943 de 2018 modificó el artículo 206-1 del Estatuto Tributario sobre la determinación de la renta para los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores⁷⁶.

En el siguiente cuadro se presentan los cambios generados por la “Ley de Financiamiento” respecto de las exenciones a las rentas de trabajo para los principales sectores considerados en los textos originales de los artículos 206 y 206-1 del Estatuto Tributario.

#	SECTOR	SITUACIÓN ANTES DE LA LEY 1943 DE 2018	SITUACIÓN EN LA LEY 1943 DE 2018
1	Magistrados de los Tribunales, Fiscales	Exentos el 50 % del salario en el caso de los magistrados y los fiscales	Se elimina la exención al derogarse el numeral 7° del

⁷⁴ Ley 1943 de 2018, artículo 24: “**ARTÍCULO 24.** Modifiquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los párrafos 4 y 5 al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: 6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional. 9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario. **PARÁGRAFO 4o.** Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto. **PARÁGRAFO 5o.** La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad.”

⁷⁵ Ley 1943 de 2018, artículo 122: “**ARTÍCULO 122. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** El artículo 70 de la presente ley regirá a partir del 1 de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9o de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3 del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el párrafo 3 del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el párrafo 6 del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el párrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el párrafo 1 del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión; “así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering)”, del párrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1 de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.”

⁷⁶ Ley 1943 de 2018, artículo 25: “**ARTÍCULO 25.** Modifiquese el artículo 206-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: **Artículo 206-1. Determinación de la renta para servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores.** Para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la prima especial y la prima de costo de vida de que trata el Decreto 3357 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, estarán exentas del impuesto sobre la renta. Las primas de que trata este artículo, no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo de los límites establecidos en el numeral 3 del artículo 336 del presente estatuto.”

	(Procuradores), Magistrados Auxiliares de altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, y Jueces de la República.	(procuradores) y el 25% del salario en el caso de los jueces por concepto de gastos de representación (numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario y Sentencia C-748 de 2009).	artículo 206 del Estatuto Tributario (artículo 122 de la Ley 1943 de 2018).
2	Rectores y profesores de universidades oficiales	Los gastos de representación exentos no podrán exceder del 50% de su salario (numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario).	Se mantiene la exención (artículo 24 de la Ley 1943 de 2018, que adiciona el numeral 9° al artículo 206 del Estatuto Tributario).
3	Fuerzas militares, policía nacional (oficiales, suboficiales y agentes).	Están exentos (1) el seguro por muerte y las compensaciones por muerte de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y (2) el exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de los agentes de esta última (numerales 6° y 8° del artículo 206 del Estatuto Tributario).	Se mantienen ambas exenciones y la segunda exención se extiende a nuevos beneficiarios: los soldados profesionales y el nivel ejecutivo y los patrulleros de la Policía Nacional (artículo 24 de la Ley 1943 de 2018 que modificó los numerales 6° y 8° del artículo 206 del Estatuto Tributario).
4	Servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Están exentas la prima especial y la prima de costo de vida (artículo 206-1 del Estatuto Tributario).	Se mantienen las exenciones (artículo 25 de la Ley 1943 de 2018 que modifica el artículo 206-1 del Estatuto Tributario).

La lectura del cuadro evidencia que de los cuatro (4) sectores laborales principales contemplados como titulares de exenciones al impuesto sobre la renta en los artículos 206 y 206-1 del Estatuto Tributario, **el único perjudicado con la “Ley de Financiamiento” fue el de la Rama Judicial**. Se mantienen todas las exenciones dirigidas a los rectores y profesores de universidades oficiales, miembros de las Fuerza Militares y de la Policía Nacional y servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores, funcionarios principalmente del Poder Ejecutivo. Incluso aumentaron los beneficiarios en el caso de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. En cambio, el beneficio tributario se eliminó de tajo para los Magistrados de Tribunales, Fiscales (Procuradores) y Jueces de la República, únicos funcionarios de la Rama Judicial que anteriormente contaban con una exención parcial del impuesto sobre la renta.

Es importante precisar que en manera alguna se está objetando o reprochando que se hayan mantenido las exenciones tributarias de los otros tres (3) sectores laborales, como se extrae del cuadro. Al contrario, nos congratulamos que así sea por dos razones elementales. La primera es que así se mantienen intangibles los principios de progresividad y de no regresividad de los derechos sociales, por lo menos para esos sectores. La segunda es que con la exención se hace honor al especial aporte que cada uno de esos sectores hace en diferentes frentes a la sociedad colombiana, como se expone a continuación:

- Los rectores y profesores adelantan una labor destacada sin la cual el desarrollo de un país sería una ilusión. Ellos se encargan de preparar a las nuevas generaciones que posteriormente dirigirán el país, para hacer frente a los problemas en la búsqueda de mayor bienestar para la población. La educación es de suma importancia para el progreso de un país y para el bienestar de sus habitantes. No le faltaba razón a Nelson

Mandela cuando dijo: “La educación es el arma más poderosa que usted puede usar para cambiar el mundo”.

- Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional cumplen una función especial y vital en la guarda del orden interno y la defensa de las fronteras y la integridad territorial, la seguridad pública, la defensa de la institucionalidad y la protección de los individuos y sus derechos. Ellas han sido las principales instituciones en la lucha contra el crimen y los conflictos armados sufridos por Colombia y su población.
- Los servidores de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores son los voceros de Colombia ante la comunidad de naciones. En su rol promueven la defensa de los principios que rigen las relaciones internacionales, apoyan a los colombianos establecidos en el exterior, buscan cooperación internacional en beneficio del país y contribuyen en el marco de la comunidad internacional a la búsqueda de un mundo mejor.

Lo que sí se objeta y rechaza con firmeza en esta demanda es que no se haya tratado de la misma manera a los funcionarios de la Rama Judicial contemplados originalmente en el artículo 206 del Estatuto Tributario. Como ya se explicó, la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de DESC, como los que se discuten en este caso, también deben respetarse a los funcionarios judiciales mencionados a la luz de la Constitución y del bloque de constitucionalidad. Igualmente, esos Magistrados, Jueces y Fiscales (Procuradores) están al frente de un servicio esencial para nuestra sociedad: administrar justicia. Prestan una gran contribución a la paz y a la convivencia pacífica pues resuelven y previenen conflictos y promueven avances en materia de derechos a través de sus decisiones. No se puede perder de vista que estos funcionarios cumplen sus labores en muchos casos en condiciones difíciles que implican altos riesgos para su integridad física y la de sus familias.

Así lo reconoció la Corte Constitucional cuando, en la Sentencia C-250 de 2003, declaró la exequibilidad de la exención tributaria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario en aquel entonces. Vale la pena citar *in extenso* lo manifestado:

“En particular, tratándose de la función judicial, ha habido un esfuerzo constante en los últimos tiempos en Colombia, orientado a lograr mayores niveles de reconocimiento para los servidores públicos vinculados a la administración de justicia, y concretamente, para jueces y magistrados. Desde esa perspectiva, la retribución económica de quien se vincula a la función judicial, no solamente se establece en razón de las consideraciones objetivas y subjetivas derivadas del cargo, tales como funciones, responsabilidades, requisitos de formación y experiencia, etc., sino que, además, responde a la necesidad de asegurar para el funcionario judicial una posición en la sociedad acorde con su autoridad y la dignidad que ostenta. Ese componente adicional, infortunadamente, en nuestro país, también obedece a la consideración del riesgo especial que comporta el ejercicio de la función judicial.

Cuando el legislador establece un tratamiento tributario especial para ese componente de la retribución de jueces y magistrados, atiende a una consideración objetiva susceptible de ser valorada en función de los principios de igualdad y equidad.

(...)

Así, encuentra la Corte que existe una justificación suficiente para que la ley atribuya una parte de la retribución de jueces y magistrados a gastos de representación, y que ni de ese hecho, ni del beneficio tributario que se otorga

a tales ingresos, se deriva una diferencia de trato frente a empleados públicos que percibían ingresos exentos por concepto de gastos de representación, porque pertenece a la potestad de configuración del legislador determinar qué funcionarios tienen gastos de representación, y porque la propia ley que estableció la exención previó un aumento compensatorio para los ingresos de los empleados públicos que se hubiesen visto afectados por la eliminación de las rentas exentas.

(...)

Así, los ingresos por concepto de gastos de representación de ciertos funcionarios del Estado, y el beneficio tributario que les confiere la ley, hacen parte de la estructura de remuneración de tales empleados, que en ocasiones, como ocurre con ciertos funcionarios judiciales, comporta no pocas complejidades que se han ido definiendo a lo largo del tiempo, como las primas y bonificaciones que, a partir de distintas consideraciones, se adicionan a lo que se toma como salario básico. En ese contexto hacer la valoración de constitucionalidad exclusivamente desde la perspectiva de la capacidad contributiva derivada de los ingresos nominales, dejaría de lado las consideraciones de equidad, vinculadas a la intangibilidad del salario y los criterios conforme a los cuales ciertos niveles de remuneración, son una exigencia desde la perspectiva de la dignidad del cargo, de su proyección en la sociedad y de la afirmación de la autoridad que les corresponde en la colectividad.

Al incorporar esa dimensión al análisis, encuentra la Corte que la exención del impuesto de renta que se aplica a los ingresos que por concepto de gastos de representación perciben los magistrados de tribunal y sus fiscales y los jueces de la República se justifica la luz de la Constitución⁷⁷ (Subrayado y destacado fuera del texto)

Inclusive, en una sentencia posterior, la Corte Constitucional extendió esta exención a otros funcionarios judiciales (Magistrados Auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura y Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura) por considerar que se encontraban en supuestos fácticos análogos desde un análisis basado en el principio de equidad tributaria en perspectiva horizontal⁷⁸.

Como se explicó en el apartado anterior, la jurisprudencia constitucional no exige condiciones “idénticas”, sino “similares” para la igualdad de trato. En virtud del principio de equidad tributaria, manifestación del derecho fundamental de igualdad, no están permitidas las normas que dispongan tratos tributarios diferenciados cuando no hay razones para ello⁷⁹. Por eso, se entiende vulnerado el principio de equidad tributaria cuando “se regula un tributo en virtud del cual dos sujetos o grupos de sujetos en iguales condiciones resultan gravados de manera desigual, sin justificación suficiente”⁸⁰.

En el caso concreto, no se puede negar la especial contribución que realizan en la vida nacional los cuatro sectores laborales referidos, característica común que en su momento les valió el reconocimiento del Legislador a través de exenciones tributarias para cada uno de ellos. Sin embargo, la “Ley de Financiamiento” eliminó la exención para los funcionarios de la Rama Judicial como si las razones que inspiraron este tratamiento favorable hubieran persistido para los otros tres sectores y desaparecido para los

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. F.J. 4.3.

⁷⁸ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-748 de 2009.

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

servidores judiciales, pese a que sus condiciones y características laborales siguen siendo similares. Esto lleva a pensar en un ataque selectivo y una burda agresión a la Rama Judicial.

Resulta, en consecuencia, contrario a la igualdad y a la equidad tributaria desde la perspectiva horizontal derogar el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario y así eliminar la exención tributaria de la que gozaban algunos funcionarios judiciales.

De un lado, la norma demandada, al mantener las exenciones a las rentas de trabajo para directores y profesores de universidades oficiales, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y ciertos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero suprimir la de los funcionarios de la Rama Judicial, fija un trato desigual para grupos de personas en situaciones y condiciones similares. De otro, la disposición acusada equipara, en materia del impuesto a la renta, a los Magistrados Auxiliares de las altas Cortes, a los Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, a los Magistrados de Tribunal, a Fiscales (Procuradores) y a los Jueces de la República con todos los demás contribuyentes que no cuentan con sus características y condiciones especiales y diferenciales en razón de las particularidades de sus empleos y cargos.

Aunado a lo anterior, como se probó en el primer cargo, la derogatoria cuestionada no tiene la más mínima justificación. La Corte Constitucional ha señalado que “*el Legislador tiene un margen de configuración normativa que le autoriza para incidir en la equidad – de manera proporcionada- con la finalidad de satisfacer de modo eficaz otro principio constitucionalmente relevante*”⁸¹. No obstante, en esta oportunidad el Congreso no solo no sustentó la derogatoria de la exención en favor de los funcionarios judiciales, como da cuenta el trámite legislativo de la “Ley de Financiamiento”, sino que tampoco está satisfaciendo de modo eficaz otro principio constitucionalmente relevante. Esto último dado que la supresión del beneficio tributario en cabeza de los funcionarios judiciales referidos no soluciona el déficit fiscal del país ni genera mayor equidad y justicia tributaria.

Finalmente, es importante recordar que la equidad tributaria no se mide necesariamente según el criterio de capacidad contributiva, pues existen otros criterios, como las características del cargo ejercido, que deben ser considerados. En este caso, el análisis para determinar si la exención en favor de magistrados, fiscales (procuradores) y jueces es compatible con el principio de equidad responde más al criterio de las particularidades de los cargos que a la capacidad contributiva. Al respecto, en la Sentencia C-250 de 2003 la Corte manifestó:

“Así, los ingresos por concepto de gastos de representación de ciertos funcionarios del Estado, y el beneficio tributario que les confiere la ley, hacen parte de la estructura de remuneración de tales empleados, que en ocasiones, como ocurre con ciertos funcionarios judiciales, comporta no pocas complejidades que se han ido definiendo a lo largo del tiempo, como las primas y bonificaciones que, a partir de distintas consideraciones, se adicionan a lo que se toma como salario básico.”¹¹⁸¹ En ese contexto hacer la valoración de constitucionalidad exclusivamente desde la perspectiva de la capacidad contributiva derivada de los ingresos nominales, dejaría de lado las consideraciones de equidad, vinculadas a la intangibilidad del salario y los criterios conforme a los cuales ciertos niveles de remuneración, son una exigencia desde la perspectiva de la dignidad del cargo, de su proyección en la sociedad y de la afirmación de la autoridad que les corresponde en la colectividad.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-249 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

Al incorporar esa dimensión al análisis, encuentra la Corte que la exención del impuesto de renta que se aplica a los ingresos que por concepto de gastos de representación perciben los magistrados de tribunal y sus fiscales y los jueces de la República se justifica la luz de la Constitución."⁸² (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, que resulta en la supresión de la exención tributaria únicamente en detrimento de los funcionarios judiciales en materia del impuesto a la renta, desconoce abiertamente los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria.

C.- La aptitud del cargo formulado

Este cargo cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte se pronuncie de fondo.

En primer lugar, ha sido formulado con claridad, en la medida en que, partiendo de consideraciones generales sobre los principios de igualdad y equidad horizontal en materia tributaria, que luego son aplicadas al caso concreto, sigue un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la acusación y las justificaciones en las que se basa.

En segundo lugar, recae sobre una proposición cierta, es decir, verificable, que se desprende del tenor literal de la norma que contiene la derogatoria demandada, la cual desconoce rompe abiertamente con la igualdad y la equidad horizontal tributaria por suprimir la exención tributaria a funcionarios judiciales de manera injustificada a pesar de que se mantuvieron e incluso extendieron exenciones a otros empleados públicos en situaciones y con características similares.

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son específicos, circunscritos al análisis de las normas constitucionales invocadas y que conforman esta acusación, de manera que no se trata de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales. También son pertinentes, en tanto obedecen a un reproche de carácter constitucional con fundamento en los artículos 13, 95-9 y 363 de la Carta Política.

Finalmente, el cargo tiene los elementos suficientes para despertar en los Magistrados una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada. Para ello se aportaron todos los argumentos jurídicos y jurisprudenciales necesarios, así como los elementos empíricos relevantes sobre la aplicación de los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria.

3.- TERCER CARGO: VIOLACIÓN DE LA RESERVA DE LEY MARCO Y DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN MATERIA DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque viola la reserva de ley marco establecida en la Carta Política para el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (literal e, numeral 19 del artículo 150) y desconoce la separación de poderes y la prohibición del Congreso de inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (artículos 113 y 136-1 de la Constitución).

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. F.J. 4.3.

Para el desarrollo de este cargo se abordan los siguientes asuntos: (A) la reserva de ley marco en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; (B) el examen específico de la norma demandada y (C) la aptitud del cargo de inconstitucionalidad.

A.- La reserva de ley marco en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos

El artículo 150 de la Carta Política dispone que corresponde al Congreso, a través de normas generales, establecer los objetivos y criterios para que el Gobierno fije el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos⁸³.

Esas normas son las denominadas “leyes marco” o “leyes cuadro”, cuya finalidad, según la Corte Constitucional, es establecer los lineamientos generales en determinadas materias que posteriormente han de ser reguladas de manera específica y concreta, pero siempre dentro de la política general establecida, por el Gobierno Nacional a través de decretos⁸⁴. Sobre el particular, en la sentencia C-439 de 2016 la Corte Constitucional recordó:

“8.11.4. En cuanto hace a las llamadas leyes marco o leyes cuadro, ha señalado la jurisprudencia que son aquellas que implican “una nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que éste último colabora activamente con el primero en la regulación de la materia correspondiente, de forma tal que el Congreso fija las pautas generales y directrices que habrán de guiar la regulación, mientras que el Ejecutivo completa, precisa y determina la reglamentación específica del asunto de que se trate”⁸⁵.”

La consagración de las leyes marco y la consecuente relación de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo radican en la existencia de fenómenos cambiantes que exigen una reglamentación oportuna, ágil y con aplicación de conocimientos técnicos, lo cual no es factible para el Legislativo pero sí para el Ejecutivo, quien se encarga regular esos fenómenos a través de decretos ajustados a los parámetros generales dados por el Legislativo⁸⁶.

B.- El examen específico de la norma demandada

El artículo 122 de la Ley 1934 de 2018, “Ley de Financiamiento”, deroga el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario que consagraba la exención tributaria a los gastos de representación de magistrados, fiscales (procuradores) y jueces en materia del impuesto a la renta⁸⁷. Al tratarse de un asunto reservados a leyes marco y decretos del

⁸³ Constitución Política. Artículo 150: “**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellos los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública. (...)”

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-133 de 1993, C-054 de 1998, C-955 de 2000, C-579 de 2001 y C-439 de 2016.

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001.

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencias C- 438 de 2011; C-054 de 1998; y C-133 de 1993, refiriendo la Sentencia 73 del 18 de septiembre de 1986 de la Corte Suprema de Justicia.

⁸⁷ Estatuto Tributario, artículo 206: “**ARTÍCULO 206. RENTAS DE TRABAJO EXENTAS.** Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de los siguientes: (...) 7. En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario. Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario”.

Ejecutivo, que en este caso se reguló por una ley ordinaria, la disposición acusada es inconstitucional.

Bajo la Carta Política de 1991 la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos pasó a ser del resorte del “combo Ley Marco-Decreto Reglamentario del Presidente”. Por manera que todo lo atinente al régimen salarial y prestacional del sector público debe regularse por ese combo, incluyendo la naturaleza y la nomenclatura o denominación de los ingresos.

Como se ha venido exponiendo, antes de que se promulgara la norma impugnada estaba definido legal y jurisprudencialmente que la parte exenta de los ingresos de los jueces, magistrados y fiscales (procuradores) correspondía a gastos de representación. Al derogarse la disposición que contenía la exención, el porcentaje del salario antes exento se volvió gravable en materia del impuesto de renta a título de ingreso ordinario. Es decir, tanto la naturaleza como la denominación de ese porcentaje del salario de los funcionarios judiciales fueron modificadas pues pasó de “gastos de representación” a “ingresos ordinarios”.

El cambio de carácter y naturaleza de esa parte de la remuneración de los operadores judiciales implica una modificación de la estructura salarial de empleados públicos que, conforme al literal e del numeral 19 del artículo 150 superior, solo podía disponerse mediante un decreto del Ejecutivo apoyado en una ley marco. No obstante, la Ley 1943 de 2018 no es un decreto ni una ley marco, es simplemente una ley ordinaria, lo cual es contrario al mandato constitucional referido.

Para casos como estos, la jurisprudencia ha establecido que no solo se vulnera la Constitución en su artículo 150 (literal e del numeral 19), sino que también se incurre en incompetencia por parte del Congreso. En la sentencia C-599 del 2000, la Corte Constitucional indicó:

“Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: “Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”.” (Subrayas fuera del texto)

De igual modo, en la sentencia C-741 de 2012 explicó:

“Así las cosas, debe precisar la Corte que si el asunto regulado a través de este proyecto de ley efectivamente se encuadra en la letra e) del numeral 19 del artículo 150 constitucional, existiría no sólo un problema de iniciativa legislativa, sino que además habría incompetencia del Congreso para regular el tema, pues su labor debería limitarse, siempre que medie la ya referida iniciativa gubernamental, a plasmar en la ley unos objetivos o criterios en

relación con el tema, para que a continuación sea el Gobierno Nacional el que expida regulaciones sustanciales sobre la materia.” (Subrayas fuera del texto)

Adicionalmente, en la sentencia C-291 de 2002 la Corte declaró inexecutable el aparte del Decreto 274 del 2000 que en desarrollo de una ley de facultades extraordinarias pretendió regular el régimen prestacional de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. En esa oportunidad, la Corte dijo:

“No obstante esa genérica correspondencia, la Corte considera que la autorización conferida al ejecutivo para dictar normas que regulen el régimen de personal de quienes atienden el servicio exterior de la república o le prestan apoyo o hacen parte de la carrera diplomática y consular, no contempla la posibilidad de regular el régimen salarial y prestacional que es materia distinta, reservada por la Carta al Congreso de la República (Artículo 150, numeral 19, literal e) y propia de una ley marco.” (Subrayas fuera del texto)

Como puede apreciarse, la propia Corte Constitucional ha reivindicado el conducto regular y la competencia funcional para regular los temas salariales y prestacionales de los empleados públicos, los cuales tienen reserva de ley marco y deben abordarse mediante el “combo Ley Marco-Decreto Reglamentario del Presidente”.

Por último, vale la pena llamar la atención sobre lo siguiente. La ley marco vigente en materia de régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluidos los magistrados, fiscales (procuradores) y jueces, es la Ley 4ª de 1992. Esta ley, en palabras de la Corte Constitucional, tiene por objetivo, entre otros, “lograr una nivelación adecuada y más comprehensiva de los salarios del sector judicial”⁸⁸. Al respecto, la Corte precisó:

“La Ley Marco del régimen salarial y prestacional reconoció que había un importante rezago en materia de aumentos salariales en el sector público, pero especialmente en la Rama Judicial. En el momento en que la Rama Judicial era la más amenazada por la violencia en el país y luego de los horrores sufridos a lo largo de la década de los ochentas, el Estado reconoció que sus ingresos laborales eran muy inferiores a la media internacional y que se debía hacer un esfuerzo por aumentarlos para así respaldarla en el ejercicio de su importante misión.”⁸⁹ (Subrayas fuera del texto)

De lo anterior se extrae que la ley marco que debe servir de guía y parámetro para cualquier modificación que el Gobierno haga en materia salarial y prestacional de empleados públicos, como la supresión de la exención del numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario que recaía en funcionarios judiciales, establece la necesidad de aumentar y nivelar los salarios de estos para el adecuado cumplimiento de sus labores. Pese a esto, la norma demandada hizo todo lo contrario: dispuso una disminución considerable de la remuneración de magistrados, fiscales (procuradores) y jueces y con ello puso en grave riesgo el cumplimiento de la función jurisdiccional. Es decir, en todo caso, la eliminación de la exención en comento es abiertamente contraria a los lineamientos generales fijados por el Legislador en la Ley 4ª de 1992, ley marco del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

En conclusión, la derogatoria del numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario, que supone la supresión de la exención tributaria para funcionarios de la Rama Judicial e implica una modificación en la naturaleza y nomenclatura de un porcentaje de su

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 2013.

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 2013.

remuneración, viola la reserva de ley marco en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y desconoce la separación de poderes y la prohibición del Congreso de inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades, por lo que es inconstitucional.

C.- La aptitud del cargo formulado

Este cargo cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte se pronuncie de fondo.

En primer lugar, ha sido formulado con claridad, en la medida en que, partiendo de consideraciones generales sobre la especialidad de las leyes, la reserva de ley marco en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el principio de separación de poderes, que luego son aplicadas al caso concreto, sigue un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la acusación y las justificaciones en las que se basa.

En segundo lugar, recae sobre una proposición cierta, es decir, verificable, que se desprende del tenor literal de la norma que contiene la derogatoria demandada, la cual modifica la naturaleza y la nomenclatura de una parte de la remuneración de magistrados, fiscales (procuradores) y jueces y, por ende, regula su estructura salarial.

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son específicos, circunscritos al análisis de las normas constitucionales invocadas y que conforman esta acusación, de manera que no se trata de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales. También son pertinentes en tanto obedecen a un reproche de carácter constitucional con fundamento en el literal e del numeral 19 del artículo 150 superior y la jurisprudencia constitucional en la materia.

Y, finalmente, el cargo tiene los elementos suficientes para despertar en los Magistrados una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada. Para ello se aportaron todos los argumentos jurídicos y jurisprudenciales necesarios, así como los elementos empíricos relevantes sobre la aplicación de los principios y las normas en materia de reserva de ley marco para el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el principio de separación de poderes.

4.- CUARTO CARGO: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL

La derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, contenida dentro del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, es inconstitucional porque vulnera el principio de autonomía e independencia judicial como pilar de la Carta Política de 1991 al afectar considerablemente la remuneración de la mayoría de funcionarios judiciales de la República que constituye un presupuesto y una garantía de dicho principio constitucional (artículos 2°, 113, 228 y 230 de la Constitución, en concordancia con el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos –DUDH-, el artículo 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP- y el artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH).

Para el desarrollo de este cargo se abordan los siguientes temas: (A) el principio de autonomía e independencia judicial; (B) el examen específico de la norma demandada; y (C) la aptitud del cargo de inconstitucionalidad.

A.- El principio de autonomía e independencia judicial

El principio de autonomía e independencia judicial se erige como un pilar de la Constitución y, por ende, del Estado Social de Derecho en ella consagrado⁹⁰, que funda sus raíces en los artículos 2º, 113, 228 y 230 de la Constitución, en concordancia con el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos –DUDH-, el artículo 14-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP- y el artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH.

Su importancia ha sido reconocida no solo en la Carta Política y en diversos instrumentos jurídicos internacionales, sino también en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por ello, se han identificado diferentes elementos que son presupuesto y garantía de este principio en el ordenamiento jurídico⁹¹.

En esa medida, se expondrán brevemente (i) el contenido y alcance del principio de autonomía e independencia judicial y (ii) la debida remuneración como presupuesto y garantía de este principio.

(i) Contenido y alcance

El principio de autonomía e independencia judicial es un elemento estructural de la Carta Política de 1991 porque irradia todo el ordenamiento superior⁹². Está consagrado en el ordenamiento jurídico a través de la Constitución (artículos 2, 113, 228 y 230), de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos antes mencionados, algunos de los cuales se integran a esta vía bloque de constitucionalidad, y de la ley. Además, tanto la jurisprudencia nacional como la regional reconocen y promueven la protección y garantía del principio de autonomía e independencia judicial.

El artículo 113 superior identifica las Ramas del Poder Público, entre las que se encuentra la Judicial, las cuales tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para realizar los fines estatales⁹³. El artículo 228 de la Carta Política señala respecto de la Administración de Justicia a cargo de la Rama Judicial que sus decisiones son independientes y su funcionamiento es autónomo⁹⁴. En concordancia, el artículo 230 constitucional dispone que los jueces están sometidos únicamente al imperio de la Ley⁹⁵. Esto significa que en el desarrollo de sus funciones los operadores judiciales deben guiarse regirse por el Derecho, en condiciones libres de interferencias tanto internas como externas. Es decir, los jueces no pueden obedecer a consideraciones o intereses externos provenientes de individuos, órganos del Estado, las demás Ramas del Poder Público e incluso de la propia Rama Judicial, ni a su propia voluntad y forma de entender la labor de administrar justicia⁹⁶.

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-1024 de 2002, C-285 de 2016; T-450 de 2018; C-565 de 2017; C-674 de 2017; T-373 de 2016 y T-450 de 2018.

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-244 de 2013, C-285 de 2016 y C-674 de 2017.

⁹² Corte Constitucional. Sentencias C-285 de 2016, F.J. 6.2.2.3. y T-373 de 2016, F.J. 98.

⁹³ Constitución Política, artículo 113: “**ARTÍCULO 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

⁹⁴ Constitución Política, artículo 228: “**ARTÍCULO 228.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.” (Subrayas fuera del texto)

⁹⁵ Constitución Política, artículo 230: “**ARTÍCULO 230.** Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-037 de 1996 y T-450 de 2018, F.J. 4.6. y 4.9.

Esta idea de independencia y autonomía en la Administración de Justicia se refuerza con la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, que la consagra como uno de los principios rectores de la Administración de Justicia en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 50. AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LA RAMA JUDICIAL. *La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia.*

Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias.”

Del mismo modo, el principio de autonomía e independencia judicial está reconocido en instrumentos de derecho internacional en materia de derechos humanos y de Administración de Justicia. En las sentencias C-565 y C-674 de 2017 la Corte Constitucional hizo un recuento preciso de los mecanismos de protección universal y regional a los que se extiende la garantía de este principio, los cuales se mencionan a continuación.

Por un lado, el principio de autonomía e independencia judicial se encuentra reconocido en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos -DUDH-⁹⁷, el numeral 1° del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-⁹⁸, el numeral 1° del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹⁹ y el numeral 27 de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993¹⁰⁰. Estos instrumentos internacionales se incorporan al ordenamiento interno en virtud del bloque de constitucionalidad. Por ende, prevalecen en el orden interno y son de aplicación directa.

Por otro lado, dicho principio está consagrado en mecanismos de derecho internacional que no hacen parte del ordenamiento interno porque pertenecen a sistemas regionales de protección de derechos humanos diferentes al interamericano o tienen el carácter de *soft*

⁹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 10: “**ARTÍCULO 10.** *Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*” (Subrayas fuera del texto)

⁹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14: “**ARTÍCULO 14.** 1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...)*” (Subrayas fuera del texto)

⁹⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8°: “**ARTÍCULO 8. GARANTÍAS JUDICIALES.** 1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)*” (Subrayas fuera del texto)

¹⁰⁰ Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, numeral 27: “**27.** *Cada Estado debe prever un marco de recursos eficaces para reparar las infracciones o violaciones de los derechos humanos. La administración de justicia, en particular los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del enjuiciamiento así como un poder judicial y una abogacía independientes, en plena conformidad con las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de importancia decisiva para la cabal realización de los derechos humanos sin discriminación alguna y resultan indispensables en los procesos de democratización y desarrollo sostenible. En este contexto, las instituciones que se ocupan de la administración de justicia deben estar adecuadamente financiadas, y la comunidad internacional debe prever un nivel más elevado de asistencia técnica y financiera. Incumbe a las Naciones Unidas establecer con carácter prioritario programas especiales de servicios de asesoramiento para lograr así una administración de justicia fuerte e independiente.*” (Subrayas fuera del texto)

*law*¹⁰¹. A pesar de no tener carácter vinculante, sirven como parámetro de interpretación y de definición del alcance de las normas sobre derechos humanos para Colombia. Algunos de estos instrumentos son:

- Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (Organización de las Naciones Unidas –ONU-).
- Los Procedimientos para la aplicación efectiva de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (Organización de las Naciones Unidas, ONU).
- La Resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas –ONU-).¹⁰²
- La Resolución 2004/33 de la Comisión de Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas –ONU-).¹⁰³
- Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial¹⁰⁴.
- Los Principios de Burgh House sobre la independencia de la judicatura internacional.
- Los Principios de Latimer House para la Commonwealth.
- Los Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África.
- Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura en la Región LAWASIA.
- El Estatuto Universal del Juez¹⁰⁵.
- El Estatuto del Juez Iberoamericano¹⁰⁶.
- La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁰⁷.
- La Carta Democrática Interamericana¹⁰⁸.
- La Carta europea sobre el estatuto de los jueces y el Memorando Explicativo (DA/DOC (98)).
- La Recomendación No. R(94) 12 del Comité de Ministros a Estados Miembros sobre la independencia, eficiencia y función de los jueces (Consejo de Europa).

¹⁰¹ En la sentencia C-257 de 2008 la Corte Constitucional definió el *soft law* en los siguientes términos: “Se trata de declaraciones o principios elaborados por expertos, relatores o cuerpos especializados que tiene un valor importante en la medida en que constituyen un desarrollo doctrinal sobre el alcance de determinados tratados de derechos humanos, sin embargo no tiene un carácter vinculante, a diferencia de los tratados”. Además, en la sentencia C-659 de 2016 la Corte manifestó que algunos de estos instrumentos son importantes por servir como criterio relevante para la interpretación del derecho constitucional de los derechos humanos.

¹⁰² Se hizo explícito el vínculo material entre la autonomía e independencia judicial y la vigencia de los derechos humanos, a la vez que se crea la Relatoría Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados con el propósito de atender las denuncias individuales sobre casos en que se quebranta el citado principio, hacer un diagnóstico integral sobre la situación de los países en esta materia y fijar pautas y directrices para la materialización y concreción de la autonomía e independencia judicial en los distintos escenarios.

¹⁰³ En el párrafo dispositivo 7 exhortó a todos los Gobiernos a que “(...) respeten y defiendan la independencia de los magistrados y abogados y, con este fin, adopten las medidas legislativas para el cumplimiento de la ley u otras medidas eficaces apropiadas que les permitan desempeñar sus funciones profesionales sin ningún tipo de hostigamiento o intimidación”.

¹⁰⁴ Corresponde al Borrador del Código de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2001, aprobado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, tal y como fue revisado en la Reunión en Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya, Países Bajos, el 25 y 26 de noviembre de 2002.

¹⁰⁵ Aprobado por la Asociación Internacional de Jueces el diecisiete (17) de noviembre de 1999.

¹⁰⁶ Aprobado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidente de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23 a 25 de mayo de 2001.

¹⁰⁷ En su artículo 26 dispone que: “Los Estados firmantes de la presente Carta tendrán el deber de garantizar la independencia de los tribunales de justicia y permitirán la creación y mejora de instituciones nacionales apropiadas que se ocupen de la promoción y la protección de los derechos y libertades garantizados por la presente Carta.”

¹⁰⁸ En su artículo 3º señala que: “Son elementos esenciales a la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (...) y la separación e independencia de los poderes públicos.”

- El Informe sobre terrorismo y derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)¹⁰⁹.

Tal como lo enseña la Corte Constitucional, *“el breve recuento realizado previamente resalta la importancia de la función jurisdiccional en el andamiaje del Estado Constitucional y la preocupación y el interés de la comunidad internacional para proteger y garantizar la independencia de los tribunales y jueces encargados de administrar justicia”*¹¹⁰.

En la sentencia C-037 de 1996 la Corte Constitucional definió el principio de autonomía e independencia judicial como sigue:

“La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales.”

Es decir, los jueces son independientes cuando están en condiciones de aplicar el derecho libre de influencias internas y externas, de manera que sus decisiones estén orientadas únicamente a la aplicación del derecho positivo al caso concreto y estén motivadas en ese sentido¹¹¹. Para ello, los operadores judiciales deben mantener la neutralidad e imparcialidad frente a las partes involucradas en las controversias judiciales, los demás funcionarios de la Rama Judicial, las otras ramas del Poder Público, los medios de comunicación, los centros de poder económico y los diferentes grupos de presión¹¹².

En concordancia, la jurisprudencia ha sido enfática en que el principio de autonomía e independencia judicial es una manifestación y expresión directa del principio de separación de poderes¹¹³. Esto, en palabras de la Corte Constitucional, *“no solo porque garantizan la especialización de la Administración pública, sino especialmente porque impiden la configuración de poderes omnímodos que pongan en riesgo los derechos libertades de los ciudadanos”*¹¹⁴. Además, está íntimamente relacionado con el principio de legalidad¹¹⁵ y el debido proceso¹¹⁶. Precisamente, los jueces autónomos e independientes son los que están en la capacidad de resolver las controversias jurídicas con apego a la ley y de manera motivada.

En suma, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la autonomía e independencia de los operadores judiciales es un presupuesto para el correcto cumplimiento de la Administración de Justicia como uno de los fines del Estado. En la

¹⁰⁹ En el párrafo 229 se expresa lo siguiente: *“El requisito de independencia requiere que los tribunales sean autónomos de otras ramas del gobierno estén libres de influencias, amenazas o interferencias de cualquier origen o por cualquier razón, y cuenten con otras características necesarias para garantizar el cumplimiento apropiado e independiente de las funciones judiciales, incluidas la estabilidad de un cargo y la capacitación profesional adecuada.”*

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-565 de 2017.

¹¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-154 de 2016, F.J. 73; T-373 de 2016, F.J. 98 y T-450 de 2018, F.J. 4.6.

¹¹² Corte Constitucional. Sentencias C-674 de 2017, F.J. 5.2.3.2.5; C-154 de 2016, F.J. 73 y T-373 de 2016, F.J. 98.

¹¹³ Corte Constitucional. Sentencias C-288 de 2012, F.J. 21; C-870 de 2014, F.J. 3.3.5.3.1.; C-285 de 2016, F.J. 6.2.2.4.; C-674 de 2017, F.J. 5.2.3.1.1.; T-373 de 2016, F.J. 95, y T-450 de 2018, F.J. 4.9.

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-870 de 2014, F.J. 3.3.5.3.1.

¹¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 2017, F.J. 5.2.3.2.1.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-674 de 2017, F.J. 5.2.3.1.1., y T-450 de 2018, F.J. 4.6. y 4.9.

sentencia C-565 de 2017 la Corte explicó que “*el principio de independencia es una garantía inescindible para el ejercicio de la función judicial*”. Así, en repetidas ocasiones la Corte ha destacado que la autonomía e independencia permite a los jueces resolver las controversias de manera imparcial, objetiva, neutral y ajustada a Derecho, lo que implica la garantía y la realización de los derechos de los ciudadanos y, por ende, la impartición y administración de justicia, fin último de la función jurisdiccional¹¹⁷.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han reconocido en sus fallos la importancia del principio de autonomía e independencia judicial en el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, en el caso *Tribunal Constitucional v. Perú* la Corte IDH señaló que “*uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución*”¹¹⁸. En otras oportunidades que involucraron a varios países del continente como Ecuador, Chile, Venezuela y Costa Rica, la Corte IDH reiteró que la garantía de autonomía e independencia para los jueces es “*esencial para el ejercicio de la función judicial*”¹¹⁹.

En el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia C-565 de 2017 la Corte Constitucional afirmó lo siguiente:

“Tribunal Europeo de Derechos humanos: esa Corporación judicial ha resaltado en varios pronunciamientos la importancia y la trascendencia de la independencia judicial. En ese sentido, expresó que: i) un tribunal debe ser independiente tanto del poder ejecutivo como de las partes del proceso¹²⁰; ii) el principio de Estado de Derecho y la noción de juicio justo prohíben toda intervención del poder legislativo en la administración de justicia que esté dirigida a influir en la resolución judicial del litigio¹²¹; iii) las decisiones de los jueces no deben ser modificadas por las autoridades que no forman parte del poder judicial¹²²; y, iv) la inamovilidad de los jueces por parte del ejecutivo debe ser considerada como fundamento de su independencia¹²³.”

En virtud de lo expuesto, es diáfano que una justicia autónoma e independiente es presupuesto indispensable para la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la legalidad, el debido proceso, el respeto del pluralismo y la separación de poderes. Sin embargo, como lo enseñan las experiencias y los casos que han sido de conocimiento tanto de la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional) como de la jurisprudencia regional (Corte IDH y TEDH), su garantía no siempre es tarea fácil.

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-037 de 1996; C-288 de 2012, F.J. 21; C-870 de 2014, F.J. 3.3.5.3.2.; C-538 de 2016, F.J. 6; C-285 de 2016, F.J. 6.2.2.3.; T-238 de 2011 y T-450 de 2018, F.J. 4.8 y 4.9;

¹¹⁸ Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Fondo, reparaciones y costas. Párrafo 73.

¹¹⁹ Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párr. 144, citando *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171, y *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 145.

¹²⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia Ringeisen c. Austria del dieciséis (16) de julio de 1971, Serie A13, párrafo 95.

¹²¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Stran Greek Refineries y Stratis Adeadis C. Grecia, sentencia del nueve (9) de diciembre de 1994, serie A301-B. Párrafo 49.

¹²² Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia en el caso Findlay C. Reino Unido, párrafo 77.

¹²³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia en el caso Campbell y Fell c. Reino Unido Párrafo 80.

Con frecuencia algunos sectores institucionales pretenden, en mayor o menor medida, limitar o incluso doblegar a la justicia para allanar el camino y facilitar la imposición de sus propios intereses. Por ello, se debe propender por el mantenimiento y el respeto del principio de autonomía e independencia judicial a través de diversas garantías, entre las cuales se encuentra una debida remuneración a los operadores judiciales.

(ii) La debida remuneración como presupuesto y garantía del principio de autonomía e independencia judicial

Para mantener la autonomía e independencia de los operadores judiciales es necesario proveerles las condiciones suficientes para que desempeñen sus funciones sin interferencias. Las condiciones laborales adecuadas para jueces, magistrados, procuradores judiciales y fiscales, entre las que se encuentra una debida remuneración, permiten eliminar presiones externas e internas¹²⁴ que provienen de las diferentes esferas de los poderes públicos, sociales y económicos, como se advirtió en el acápite anterior. Entre esas condiciones se destaca el salario o la remuneración debida.

El sistema jurídico colombiano no ha sido ajeno a la posición de que los salarios de los funcionarios judiciales son de elevado valor para la misión de administrar justicia como labor esencial en un Estado Social y Democrático de Derecho. En ese sentido, por ejemplo, el artículo 160 de la Constitución de 1886 prohibió la supresión y la disminución del salario de jueces y magistrados:

“Artículo 160. Los Magistrados y los Jueces no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus destinos sino en los casos y con las formalidades que determinen las leyes, ni depuestos sino en virtud de sentencia judicial. Tampoco podrán ser trasladados a otros empleos sin dejar vacante su puesto.

No podrán suprimirse ni disminuirse los sueldos de los magistrados y jueces, de manera que la supresión o disminución perjudique a los que estén ejerciendo dichos empleos”. (Subrayado y destacado fuera del texto).

La Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la nueva Carta Política no incluyó este mandato dentro de sus disposiciones. Sin embargo, la Corte Constitucional lo ha ligado a los artículos 2, 113, 228 y 230 de la Constitución, en concordancia con los instrumentos de derecho internacional viculantes para Colombia antes referidos.

La Corte Constitucional ha reconocido que el salario de los jueces es un factor indispensable para la autonomía e independencia judicial. En la sentencia C-244 de 2013 señaló que uno de los temas centrales de la Ley 4ª de 1992 fue lograr una nivelación adecuada y más comprehensiva de los salarios del sector judicial. Reconoció expresamente la relación que existe entre una suficiente y adecuada remuneración a los operadores judiciales y su autonomía e independencia, lo cual deriva en una mejoría de la función de administrar justicia. Respecto de los efectos de la nivelación salarial fijada en esa ley, la Corte explicó que “los reajustes de ingresos ofrecidos a la Rama Judicial en esos años aumentaron su capacidad institucional, dándoles a sus jueces una importante garantía concreta de autonomía en el ejercicio de su cargo”¹²⁵. (Subrayas fuera del texto)

Recuérdese que en la Ley 4ª de 1992, que es la Ley Marco del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, aún vivo el interés por mantener la independencia

¹²⁴ ONU. Asamblea General, *Informe provisional de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, Gabriela Knaut, A/65/274, 10 de agosto de 2010 párrs. 44 y 45.

¹²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 2013, F.J. 3.

de los demás poderes públicos frente al Ejecutivo, se establecieron también previsiones encaminadas a defenderles de la voluntad y discrecionalidad del Gobierno. Allí se contemplaron varias disposiciones encaminadas a delimitar el poder del Ejecutivo de “Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos”, entre los que se encuentran los de la Rama Judicial. Se dispuso entonces que el Gobierno Nacional en ningún caso podría desmejorar los salarios y prestaciones sociales de esos empleados públicos¹²⁶.

Así, la jurisprudencia constitucional ha identificado diferentes elementos, incluyendo la remuneración de los funcionarios, que son “*condiciones sustantivas de las que depende la independencia judicial: el ingreso, la permanencia y el retiro de la carrera, el régimen salarial, el sistema de ascensos y traslados, la formación y capacitación, entre muchos otros*”¹²⁷. Sobre el particular, dijo la Corte que “*la independencia de los operadores jurídicos depende también de que las condiciones para el ejercicio de su actividad jurisdiccional (...) no sea controlado por aquellos actores respecto de los cuales se reclama la independencia*”¹²⁸.

En la sentencia C-285 de 2016, la Corte indicó en varias oportunidades qué factores inciden efectivamente en que pueda haber autonomía e independencia para los funcionarios judiciales. A continuación se cita *in extenso* esta providencia:

“6.2.2.5. Así pues, la independencia judicial, entendida como la posibilidad del juez de aplicar el derecho libre de interferencias tanto internas como externas, y como presupuesto y condición del principio de separación de poderes y del derecho al debido proceso y de la materialización de los derechos fundamentales, constituye un principio esencial del ordenamiento superior.

En el derecho comparado tales garantías tienen que ver, entre otros aspectos, con la inamovilidad de los jueces; el sistema de selección de jueces y magistrados; la carrera judicial; las garantías económicas, tanto en salarios y prestaciones, como en adecuada dotación, o la existencia de un control disciplinario interno.

(...)

6.2.3.5.1. (...) En esta dimensión, la autonomía atiende a la necesidad de asegurar la auto gestión en asuntos tales como las políticas salariales, los procesos de formación y capacitación, el régimen disciplinario, al sistema de selección de jueces y magistrados, al régimen de carrera, la asignación presupuestal, las reglas para la permanencia en los cargos, entre muchos otros.

Por este motivo, al lado de la dimensión negativa de la independencia judicial, como mera proscripción de toda interferencia externa, hoy en día se reconoce su dimensión positiva que se centra en las garantías institucionales de la independencia como la asignación presupuestal a la Rama Judicial, la administración de la carrera judicial, las garantías de permanencia para jueces y la estabilidad laboral, el suministro oportuno y adecuado de recursos, los procesos de formación y capacitación de funcionarios judiciales, el régimen disciplinario de funcionarios y empleados judiciales, el sistema salarial, entre

¹²⁶ Ley 4ª de 1992, artículo 2º: “**ARTÍCULO 2º.** Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios: a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; (...)”

¹²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-285 de 2018, F.J. 8.6.4.

¹²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-285 de 2016, F.J. 6.3.2.

muchos otros. Todas estas temáticas específicas tienen una incidencia decisiva, aunque indirecta, en la independencia judicial y su manejo autónomo se ha considerado como presupuesto de dicha independencia.

(...)

6.3.2. (...) Y esta estructura endógena tiene un amplio espectro. En un primer nivel, esta institucionalidad tiene a su cargo el manejo de las garantías institucionales de la independencia judicial, es decir, la conducción de todos aquellos factores que materializan la independencia de jueces y magistrados, y en general, la prestación del servicio de administración de justicia.

Esto comprende, de una parte, el sistema de vinculación de los operadores jurídicos al sistema de justicia, y en particular, los procesos de selección de jueces y magistrados, a través de sistemas de mérito. Asimismo, comprende el manejo de las condiciones para el ejercicio de la función jurisdiccional, como el esquema de asignación de casos, el sistema de ascensos y traslados, la carrera judicial, y las condiciones de la prestación del servicio, como la remuneración, el suministro de recursos técnicos y humanos, la capacitación y la seguridad y protección a jueces y magistrados.” (Subrayas fuera del texto)

En ese orden de ideas, de los diferentes fallos citados se extrae que en efecto la remuneración adecuada y suficiente de los magistrados, jueces, procuradores judiciales y fiscales es un presupuesto de su autonomía e independencia frente a presiones externas.

En otras palabras, el salario de los jueces es una garantía de la autonomía e independencia de la justicia concebida como institución, como Rama del Poder Público. Su definición no puede entonces quedar supeditada a las simpatías o antipatías que las decisiones de los jueces puedan suscitar en cada Gobierno. Reducirlo por cualquier vía, incluida la eliminación de las exenciones o beneficios tributarios, compromete en forma grave esa garantía institucional y desconoce la Constitución y los instrumentos que se integran a ella a través del Bloque de Constitucionalidad.

Existen varios instrumentos de derecho internacional que se refieren a las remuneraciones de los operadores de justicia. De conformidad con los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, la ley debe garantizar a los jueces una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas¹²⁹. A su turno, el Estatuto Universal del Juez contempla que el operador judicial “*debe recibir una remuneración suficiente para asegurar una verdadera independencia económica*”, la que “*no debe depender de los resultados del trabajo del juez ni de sus actuaciones y no debe ser reducida durante su servicio judicial*”¹³⁰.

En esa línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos coincidió con el concepto de la Relatora de las Naciones Unidas, en que los Estados deben contemplar en sus legislaciones bases salariales que permitan adoptar remuneraciones para los operadores de justicia que correspondan a sus responsabilidades y al carácter de sus funciones¹³¹. Algunos Estados inclusive reconocen la baja remuneración de los

¹²⁹ ONU. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, Principio 11.

¹³⁰ Estatuto Universal del Juez, aprobado por la Unión Internacional de Magistrados, actualizado en Santiago de Chile el 14 de noviembre de 2017, artículo 8.

¹³¹ ONU. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr.75. Y CIDH. “Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”, 5 de diciembre de 2013.

operadores de justicia como uno de los obstáculos al ejercicio independiente y libre de presiones externas de sus funciones¹³².

Por su parte, son varios los Estados que consagran expresamente en sus Constituciones la prohibición de disminución directa o indirecta del salario de los jueces:

- Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 3º, sección 1¹³³.
- Constitución de la República Argentina, artículo 110¹³⁴.
- Constitución de la República Federativa de Brasil, artículo 95, numeral 3º¹³⁵.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 94¹³⁶.

Asimismo, distintos Estados establecen escalafones base de referencia para fijar la remuneración de los jueces de una manera objetiva y suficiente a las necesidades que entraña el desempeño de la labor judicial, teniendo en cuenta las cualidades profesionales del funcionario, sus condiciones de vida y las de su familia y la necesidad de estabilidad financiera para mantener la autonomía e independencia judicial.

Gran Bretaña consagró la remuneración económica de los jueces como un factor elemental del principio de independencia judicial. A partir del *Judges' Remuneration Act* de 1965, los salarios judiciales no se discuten cada año con el presupuesto, sino que se hallan incluidos en el llamado *Consolidated Fund* (cuenta bancaria general del Gobierno). Estas remuneraciones no pueden ser objeto de una disminución que vaya en detrimento de los derechos salariales de los operadores judiciales. En Canadá se estableció que la adecuada remuneración de los jueces tiene una inescindible relación con la independencia judicial. La Ley Judicial (*Judges Act*) de Canadá prevé, por ejemplo, que para fijar el salario de los jueces se deben considerar, entre otros factores, las condiciones económicas del país, el costo de vida y el rol de la seguridad financiera en el mantenimiento de la independencia judicial¹³⁷. Y, la Carta Europea sobre el Estatuto del Juez señala que la remuneración debe proteger a los jueces de presiones dirigidas a influir en sus decisiones y a afectar su independencia¹³⁸.

Un ejemplo contrario a los reseñados y que menoscaba la independencia judicial de los jueces y magistrados se presenta en Mozambique. Allí las asignaciones y variaciones salariales de los funcionarios judiciales se usan en ocasiones para socavar su independencia, debido a que estos se ven con frecuencia en la necesidad de negociar la administración de justicia para obtener una remuneración más elevada. De acuerdo con el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los

¹³² Al respecto, Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos. Respuesta al cuestionario sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas, 7 de marzo 2013, pág. 5.

¹³³ "Los jueces, tanto de la Corte Suprema como de las Cortes inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en fechas determinadas, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo."

¹³⁴ "Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones."

¹³⁵ "Los jueces gozan de las siguientes garantías: (...)3. irreductibilidad de los salarios, observando, en cuanto a la remuneración, lo que disponen los artículos 37, XI; 150, II; 153, III, y 153,2o. , I."

¹³⁶ "La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo".

¹³⁷ *Judges Act*, Canadá, adoptado en 1985. Artículo 26.

¹³⁸ Carta Europea sobre el Estatuto del Juez, Consejo de Europa. Numeral 6.1.: "6.1. La Carta prevé que el ejercicio profesional de funciones judiciales da derecho al juez a percibir una remuneración y que el nivel de la misma debe estar fijado de manera que les ponga a cubierto de las presiones dirigidas a influir en sus decisiones y de forma más general sobre su comportamiento jurisdiccional, afectando de esta manera a su independencia y a su imparcialidad."

magistrados y abogados Gabriela Knaul *“La situación de los Jueces y Fiscales en Mozambique lleva, en ocasiones, a que estos funcionarios otorguen ciertas concesiones con el objetivo de obtener mejores asignaciones salariales u honorarios por su trabajo”*¹³⁹.

En virtud de lo explicado, se puede concluir que a remuneración suficiente y adecuada a los magistrados, jueces, procuradores judiciales y fiscales es un presupuesto y garantía del principio de autonomía e independencia judicial. Las presiones que pueden ejercer los otros poderes públicos sobre la judicatura generan en la mayoría de los casos una pérdida de la autonomía e independencia del juez para fallar en derecho. Gozar de estabilidad económica, en el caso de los operadores judiciales, implica recibir una remuneración proporcional a la cantidad y calidad de trabajo y a las responsabilidades, dignidad y autoridad de su cargo, que los pone al abrigo de toda suerte de presiones provenientes de los particulares y del Estado mismo.

B.- Examen específico de la norma demandada

A iniciativa del Gobierno Nacional, el pasado 28 de diciembre el Congreso de la República aprobó la Ley 1943 del 2018, *“por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”*. Su artículo 122 eliminó la exención del impuesto de renta sobre el 50% del salario de magistrados y fiscales (procuradores) y el 25% del salario de los jueces de la República al derogar expresamente el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario¹⁴⁰. Esos porcentajes del salario de magistrados, fiscales (procuradores) y jueces estaban reconocidos en el numeral derogado como gastos de representación.

La jurisprudencia constitucional ha analizado en múltiples ocasiones el concepto de “gastos de representación” y su naturaleza en materia salarial. Desde la sentencia C-1060A de 2001 la Corte Constitucional estableció que los gastos de representación hacen parte de los ingresos laborales de ciertos funcionarios públicos, que se les conceden en función del cargo que desempeñan.¹⁴¹ Según la Corte, los gastos de representación *“fueron creados por la ley, con carácter permanente, para beneficio personal del empleado, en gracia de la posición que ocupa, de la jerarquía del empleo, de la dignidad que implica y de las responsabilidades señaladas al cargo mismo”*, por lo cual constituyen factor salarial¹⁴².

En la sentencia C-250 de 2003, en la cual declaró la exequibilidad del numeral derogado por la norma acusada en este caso, la Corte Constitucional explicó brevemente la evolución de los gastos de representación en los siguientes términos:

“Originalmente, el concepto de gastos de representación se aplicaba a aquellas expensas en las que incurren las empresas o entidades dentro del giro ordinario de sus actividades y con el propósito de realizar de mejor manera su objeto. Tales se consideran, por ejemplo, las necesarias para la atención de clientes

¹³⁹ ONU. Asamblea General, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, Gabriela Knaul, A/65/278, 14 de noviembre de 2011 párrs. 7 y 8.

¹⁴⁰ Estatuto Tributario, artículo 206: **“ARTICULO 206. RENTAS DE TRABAJO EXENTAS.** Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de los siguientes: (...) 7. En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario. Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario”.

¹⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1060A de 2001, F.J. 6.

¹⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003, F.J. 4.2., en el que cita al Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 10 de febrero de 1975. Consejero Ponente Jaime Betancur.

actuales o potenciales, para establecer nuevos contactos o conservar los existentes, para mantener y promocionar la imagen pública de la entidad, concepto este último afín con el de relaciones públicas y dentro del cual caben gastos en conferencias, recepciones, atenciones varias o elementos promocionales.

(...)

Se acudió, así, particularmente en el sector público, a una modalidad según la cual un determinado porcentaje del salario se consideraba como gastos de representación, pero con la característica especial de que se trataba de un ingreso de libre disposición del empleado, que se presumía afectado a las necesidades de representación de la empresa o la entidad. Desapareció por consiguiente la necesidad de justificar los gastos de representación, y el concepto en sí mismo cambió en su significación.

En ese nuevo contexto las sumas que se entregan a ciertos empleados por concepto de gastos de representación se convierten en un componente de la retribución del trabajador, que tendría como propósito permitirle mantener un status social adecuado con la naturaleza del cargo y la proyección pública de la empresa o entidad.

*Particularmente para el sector público se ha señalado que los gastos de representación son emolumentos que se reconocen por el desempeño de excepcionales empleos, cuyo ejercicio puede exigir un género de vida que implique mayores gastos en relación con los que demanda el ejercicio común de los cargos oficiales*¹⁴³.

Según esta providencia, si bien la dinámica de los gastos de representación ha cambiado, particularmente en el sector público, estos siguen siendo parte de la remuneración de los funcionarios frente a las labores desempeñadas con relación a su cargo.

Originalmente, la reforma tributaria propuesta en 1986 contemplaba la supresión de algunas exenciones que supuestamente distorsionaban el impuesto a la renta. Para evitar la afectación a empleados públicos por la eliminación de esas exenciones, el numeral 3° del artículo 90 de la Ley 75 de 1986, producto de la reforma tributaria, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que aumentara el salario de esos funcionarios. No obstante, durante el trámite de esa ley se añadieron las exenciones sobre los ingresos laborales previstas posteriormente en el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, incluida la que recae sobre los gastos de representación de magistrados, fiscales (procuradores) y jueces. Esto en la consideración de que los gastos de representación *“se justifican para personas vinculadas a las más altas posiciones de las distintas ramas del poder público, que, por lo demás, reciben remuneraciones inferiores a las de sus similares del sector descentralizado gubernamental o del sector privado”*¹⁴⁴ (Subrayas fuera del texto)

En virtud de lo dicho, es posible afirmar que los gastos de representación de magistrados, fiscales (procuradores) y jueces exentos del impuesto sobre la renta como se establecía en el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario correspondían a su salario o, en todo caso, a su remuneración por la labor desempeñada en el marco de la función jurisdiccional. Ello significa que toda afectación a esos gastos de representación necesariamente resulta en una afectación a la remuneración de los operadores judiciales, la cual, además, era insuficiente y gracias en parte a la exención sobre los gastos de representación se había logrado nivelar.

¹⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2003, F.J. 4.2.

¹⁴⁴ Ponencia para primer debate proyecto de Ley No. 98 de 1986 Senado.

En efecto, por ser considerados como parte del salario que constituye el núcleo esencial de la renta exenta, la derogatoria de los gastos de representación genera para los jueces, magistrados y fiscales (procuradores) un grave detrimento económico que se proyecta por cada año en los siguientes términos¹⁴⁵:

- *Porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario de los magistrados de tribunal, magistrados auxiliares y procuradores judiciales II (fiscales).*

SALARIO	324.000.000	324.000.000
RENTA EXENTA	202.500.000	81.000.000
LIMITACION DEDUCCIONES	129.600.000	81.000.000
RENTA LIQUIDA GRAVABLE	194.400.000	243.000.000
IMPUESTO 39% EN UVT	2.088	2.641
IMPUESTO	71.566.520	90.520.520
DIFERENCIA		18.954.000

- *Porcentaje equivalente al veinticinco por ciento (25%) del salario de los jueces.*

SALARIO	132.000.000	132.000.000
RENTA EXENTA	57.750.000	33.000.000
LIMITACION DEDUCCIONES	52.800.000	33.000.000
RENTA LIQUIDA GRAVABLE	79.200.000	99.000.000
IMPUESTO 39% EN UVT	777	1.003
IMPUESTO	26.638.520	34.360.520
DIFERENCIA		7.722.000

En este punto es importante profundizar en los efectos nocivos de la norma acusada. La Rama Judicial presenta un número considerable de empleados y funcionarios: 32 Tribunales Superiores y 3246 Despachos judiciales¹⁴⁶, según un estudio de la misma Rama Judicial. Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura determinó en un estudio que la Rama cuenta con 23.501 servidores judiciales¹⁴⁷. Esta cifra no tiene en cuenta a los funcionarios que prestan sus servicios a la Procuraduría General de la Nación, que se calcula son más de 18.000, según este ente investigativo. Por consiguiente, el total de funcionarios de la estructura judicial sería de 41.501 funcionarios, sin considerar la planta de funcionarios de la Fiscalía General de la Nación.

Teniendo en cuenta los datos mencionados, al aplicarse a la declaración de renta de estos funcionarios la totalidad de los ingresos percibidos, se pone en riesgo la retribución de un significativo número de funcionarios judiciales. Nótese que pasar de la aplicación de la exención del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario a su derogatoria por el

¹⁴⁵ Aproximación efectuada con el acompañamiento de un contador público. Sin embargo, es necesario precisar que la declaración de renta varía en cada caso de acuerdo con las circunstancias específicas en las que se encuentre el contribuyente. Así mismo, puede presentar modificaciones de acuerdo con la hermenéutica que de la misma realicen los operadores contables.

¹⁴⁶ Rama Judicial. “Estructura y funciones de la administración de justicia”, <http://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468683/estructura+y+funciones+de+la+administracion+de+la+justicia.pdf/d016a449-f9c7-44ed-b1fc-fbdac24b6575> (acceso mayo 15, 2019), página 19.

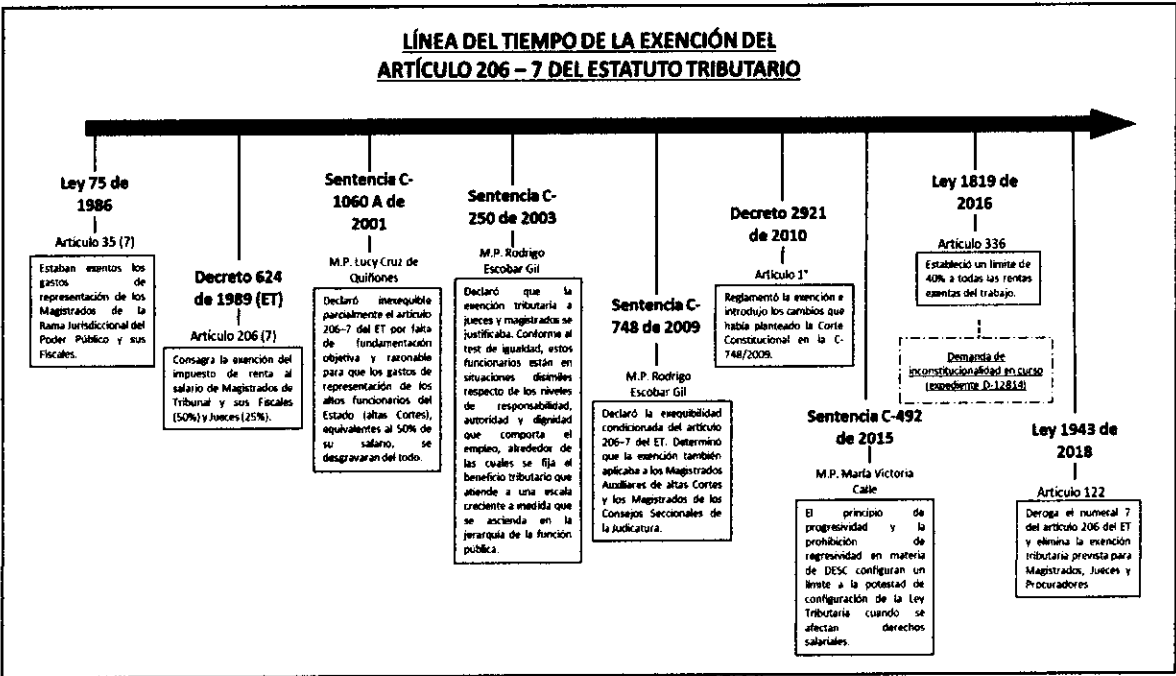
¹⁴⁷ Consejo Superior de la Judicatura. “Plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014”, <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/76250/Plan+Sectorial+2011+-+2014.pdf/9c2ad6f7-9ce8-45f8-a281-0eb2751f1e3d> (acceso noviembre 25, 2015), página 16.

artículo 122 de la Ley 1943 de 2018), disminuye el ingreso laboral anual de los funcionarios en una porción aproximada equivalente a dos (2) salarios mensuales de los recibidos por los funcionarios judiciales perjudicados. En otras palabras, al aumentar la renta gravable, automáticamente decrece el ingreso final de estos funcionarios aproximadamente en dos (2) meses de su remuneración laboral anual.

Lo anterior es más grave aún al advertirse que los gastos de representación como rentas exentas del trabajo reflejan las diferentes luchas que han llevado a los jueces de la República a tener mejores condiciones laborales a lo largo de más de 30 años. La supresión de la exención tributaria analizada desconoce de tajo las reivindicaciones salariales que los trabajadores de la Rama Judicial han llevada a cabo frente al Poder Ejecutivo para alcanzar condiciones laborales más justas, más dignas y mejores¹⁴⁸. Con ello también se dejó sin efecto la nivelación salarial (especialmente de jueces) que se logró en los últimos 5 años luego de intensas y legítimas reivindicaciones de los servidores de la justicia.

Así las cosas, es imposible no pensar en un ataque selectivo a la Rama Judicial por parte del Gobierno y del Legislador, cuando a través de la “Ley de Financiamiento” suprimió injustificadamente la exención tributaria en cabeza de los funcionarios judiciales mientras que mantuvo e incluso aumentó las de funcionarios de la Rama Ejecutiva, como miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y docentes y rectores de universidades oficiales.

En la siguiente imagen se plasma una línea del tiempo detallada de esta exención tributaria que ha servido para mantener el estatus de los funcionarios judiciales conforme a la perspectiva de la dignidad del cargo, de su proyección en la sociedad y de la afirmación de la autoridad que les corresponde en la colectividad.



¹⁴⁸ Por medio de Asonal, los empleados del Poder Judicial lograron la promulgación de un decreto que referenciaba las mejoras en las condiciones laborales de los empleados. Se trata del Decreto 383 de 2013 que “estableció una nivelación salarial desde el año 2013 hasta el 2018”. Esta bonificación judicial había sido instituida en la Ley 4ª de 1992, pero solo hasta el año 2013 el Gobierno Nacional expidió el decreto que regulaba el sueldo de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, como consecuencia del cese de actividades de los servidores judiciales de todo el país por más de tres meses.

En ese orden de ideas, dado que la derogatoria de la exención afecta considerablemente la remuneración de los magistrados, jueces y fiscales (procuradores), la cual es presupuesto, condición y garantía de la autonomía e independencia judicial, la derogatoria vulnera el principio de autonomía e independencia judicial. Precisamente, la pérdida de estabilidad salarial de estos funcionarios debido a la norma demandada los deja a merced de las presiones provenientes tanto del Ejecutivo y del Legislativo como de los particulares e incluso de los propios funcionarios de la Rama Judicial. Reducir el salario por cualquier vía, incluida la eliminación de las exenciones o beneficios tributarios, compromete en forma grave esa garantía institucional y desconoce la Constitución y los instrumentos que se integran a ella a través del bloque de constitucionalidad. De esta manera, se pone en grave riesgo la función más importante de la Rama Judicial, la de administrar justicia.

Finalmente, despojar a jueces, magistrados y fiscales (procuradores) del beneficio tributario consagrado en el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario igualmente menoscaba la dignidad y la autoridad que un cargo jurisdiccional comporta al representar una de las ramas del Poder Público y cumplir con una misión esencial del Estado Social y Democrático de Derecho, que es la de impartir justicia.

Con ocasión de lo expuesto, la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario contemplada en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 es inconstitucional por vulnerar el principio de autonomía e independencia judicial y debe ser declarada inexecutable.

C.- La aptitud del cargo formulado

Este cargo cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que la Corte se pronuncie de fondo.

En primer lugar, ha sido formulado con claridad, en la medida en que, partiendo de consideraciones sobre el principio de autonomía e independencia judicial, que luego son aplicadas al caso concreto, sigue un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la acusación y las justificaciones en las que se basa.

En segundo lugar, recae sobre una proposición cierta, es decir, verificable, que se desprende del tenor literal de la norma parcialmente demandada, la cual consagra una medida que vulnera el principio de independencia y autonomía judicial al disminuir materialmente el salario de los operadores judiciales en los términos de la reforma tributaria, desconociendo que la estabilidad en las condiciones económicas de los operadores judiciales es vital para el mantenimiento de dicho principio.

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son específicos, pues se circunscriben al análisis de las normas constitucionales invocadas y que conforman esta acusación, de manera que no se trata de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales. También son pertinentes, en tanto obedecen a un reproche de carácter constitucional con fundamento en los tratados internacionales que se incorporan vía bloque de constitucionalidad (artículo 93) y de los artículos 113, 228 y 230 de la Carta Política, así como su desarrollo por parte de la Corte Constitucional.

Y finalmente, el cargo tiene los elementos suficientes para despertar en los Magistrados una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de esta disposición demandada. Para ello se aportaron todos los argumentos jurídicos y jurisprudenciales necesarios, así como los elementos empíricos relevantes, en materia del principio de autonomía e independencia judicial.

VI. PETICIÓN DE INEXEQUIBILIDAD Y REVIVISENCIA

De acuerdo con los argumentos y consideraciones expuestas en esta demanda, solicitamos:

1.- Declarar inexequible la expresión “*el numeral 7 del artículo 206*” del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018.

2.- Declarar que, como consecuencia de la inexequibilidad, opera el fenómeno de la reviviscencia del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, desde el 2019, que fue el año gravable a partir del cual comenzó a surtir efectos la Ley de financiamiento, incluida la derogatoria de la exención.

VII. COMPETENCIA DE LA CORTE – INEXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPEDIMENTO O RECUSACIÓN

Conforme a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una norma que hace parte de una Ley de la República, en este caso la Ley 1943 de 2018, “*por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*”.

Al respecto, vale la pena hacer una precisión. En cuanto a esta demanda, los Magistrados que actualmente integran la H. Corte Constitucional no están sujetos a las causales de recusación e impedimentos consagradas en el artículo 141 del Código General del Proceso, por las siguientes consideraciones:

1.- Los Magistrados de la Corte Constitucional eran beneficiarios de la exención tributaria inicialmente establecida en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, hasta en un 50% de su salario, a título de gastos de representación. Empero, tal beneficio tributario fue declarado inexequible en la Sentencia C-1060 A /01, M.P. Lucy Cruz de Quíñones. De modo que en la actualidad no existe en cabeza de los Magistrados de la Corte Constitucional ninguna exención tributaria igual o parecida a la que se defiende en esta oportunidad.

2.- La exención cuya derogatoria se impugna tiene como titulares a otra clase de servidores judiciales, dentro de los cuales no están comprendidos los H. Magistrados de la Corte Constitucional.

3.- Según el precedente judicial constitucional, cuando se han discutido exenciones tributarias en favor de servidores judiciales, incluidos los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corporación no se ha declarado impedida ni sus miembros han sido recusados, tal como ocurrió en los casos resueltos mediante las Sentencias C-250/03 y 748/09.

En ese orden de ideas, los actuales Magistrados de la Corte Constitucional no tienen interés directo ni tampoco indirecto en el resultado de este proceso constitucional porque la sentencia que se profiera no los afectará, por lo cual en este caso no existen causales de impedimento o recusación.

VIII. NOTIFICACIONES

En la Secretaría de la Honorable Corte Constitucional o en la siguiente dirección: carrera 14 No. 93B-29, oficina 305, de Bogotá. También autorizamos notificaciones y comunicaciones a los siguientes correos electrónicos:

demandajuecesymagistrados@independenciajudicial.com - felixhoyos@yahoo.com - yduenas@duenasgomez.com

Con dicciones de comedimiento,

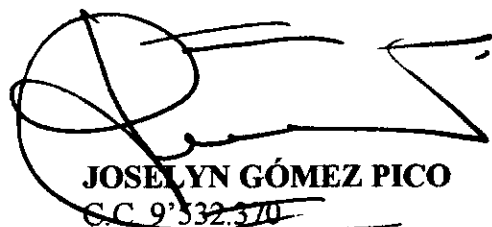
FIRMAS



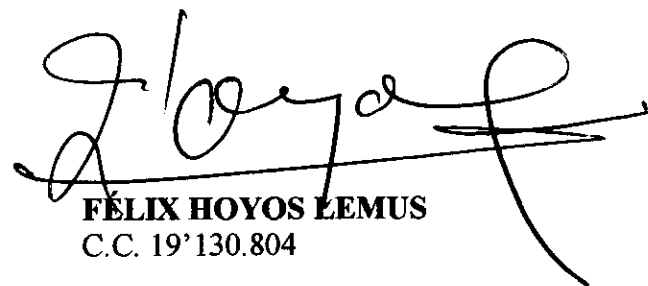
HERMENS DARIO LARA ACUÑA
CC. 79'374.247
Representante Legal de CORJUSTICIA



ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
C.C. 79'690853
Representante Legal de ASOJUDICIALES



JOSELYN GÓMEZ PICO
C.C. 9'532.370
Vicepresidente de COLPROCURAR



FÉLIX HOYOS LEMUS
C.C. 19'130.804



YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ
C.C. 7'175.697 de Tunja

ANEXO

TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY 240 DE 2018 CÁMARA – 197 DE 2018 SENADO (LEY 1943 DE 2018)

El 31 de octubre de 2018 el Gobierno Nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el doctor Alberto Carrasquilla, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley *“por el cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso número 933 de 2018.

A finales del 2018 se debatieron las ponencias al proyecto de ley en el orden en el que fueron radicadas. El 28 de noviembre de 2018 se presentó la ponencia negativa radicada el día anterior por los senadores Iván Marulanda Gómez, Juan Luis Castro Córdoba, Catalina Ortiz Lalinde y la representante Katherine Miranda Peña¹⁴⁹. Posteriormente, el 3 de diciembre de 2018 se presentó la ponencia alternativa radicada el 28 de noviembre de 2018 por los senadores Gustavo Bolívar Moreno, Aida Avella Esquivel, y el representante David Racero Mayorca¹⁵⁰.

Los anteriores informes de ponencia fueron negados por los Congresistas¹⁵¹. En consecuencia, los parlamentarios decidieron tramitar el proyecto de ley sobre la ponencia mayoritaria radicada el 28 de noviembre de 2018¹⁵².

Los días 4 y 5 de diciembre de 2018 se llevó a cabo la discusión y votación del articulado del proyecto de ley. Los congresistas decidieron votar primero aquellos artículos que no tenían proposiciones; seguidamente los que contaban con proposiciones avaladas por el Gobierno; a continuación los artículos que se estaban eliminando de la ponencia; luego los artículos nuevos y los artículos con proposiciones que no fueron avaladas por el Gobierno Nacional, las cuales se dejaron como constancia; y finalmente los artículos que suscitaron mayor controversia¹⁵³.

Los días 11, 12 y 13 de diciembre de 2018 los ponentes decidieron complementar el articulado aprobado en el primer debate¹⁵⁴, y posteriormente sometieron a consideración de las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes un nuevo texto del proyecto de ley que incluía las modificaciones al texto aprobado en primer debate¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Gaceta del Congreso número 1047 del 28 de noviembre de 2018. Ponencia negativa presentada en las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República para primer debate.

¹⁵⁰ Gaceta del Congreso número 1060 del 28 de noviembre de 2018. Ponencia alternativa presentada en las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República para primer debate.

¹⁵¹ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre de 2018. Ponencia en las Comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara en primer debate.

¹⁵² Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre de 2018. Ponencia en las Comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara en primer debate.

¹⁵³ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre de 2018. Ponencia en las Comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara en primer debate.

¹⁵⁴ Gacetas del Congreso números 1133 y 1142 del 13 de diciembre de 2018. Texto aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

¹⁵⁵ Gacetas del Congreso números 1137 y 1139 del 13 de diciembre de 2018. Ponencias para segundo debate en plenarias de la Cámara de Representantes y Senado de la República al proyecto de Ley número 240 de 2018 Cámara y número 197 de 2018 Senado.

El 18 de diciembre de 2018 la Plenaria del Senado aprobó el texto definitivo del proyecto de ley 197 de 2018 Senado - 240 de 2018 Cámara, con nuevas modificaciones introducidas durante el segundo debate¹⁵⁶.

Entre los días 18 y 19 de diciembre de 2018 la plenaria de la Cámara de Representantes, por medio del Secretario General (E) de dicha Corporación, el doctor Norbey Marulanda Muñoz, dio cuenta de que la mayoría de los artículos que tuvieron proposiciones respecto del proyecto de ley fueron votados tal y como se consignaron en el informe de ponencia. Posteriormente, la Cámara acogió la propuesta de votar el texto del proyecto de ley aprobado en el Senado de la República¹⁵⁷.

El artículo 24 de la Ley 1943 de 2018, por la cual se expidieron normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general, contempla modificaciones sustanciales al artículo 206 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), que consagra las excepciones en materia tributaria para la aplicación del impuesto sobre la renta a los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal que tienen los ciudadanos¹⁵⁸. Como se verá, este artículo presentó varias modificaciones durante el trámite legislativo que impidieron que el Gobierno Nacional lo expidiera como se planteó en el proyecto de Ley presentado.

A su turno, el artículo 122 de la citada ley contiene las derogaciones expresas que se realizaron a otros cuerpos normativos, entre ellas la del **numeral 7° del artículo 602 del Estatuto Tributario**. Este numeral contemplaba los gastos de representación como rentas de trabajo exentas del impuesto de la renta y complementarios, en un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario de Magistrados de Tribunales y Fiscales (representantes del Ministerio Público ante los tribunales) y al veinticinco por ciento (25%) del salario de los Jueces de la República.

Conviene explicar el origen legislativo de esa proposición, haciendo un recorrido minucioso a través de los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles fueron las razones que motivaron al Gobierno Nacional para sustraer del ordenamiento jurídico la citada norma del Estatuto Tributario?
- ¿En qué términos acaecieron los debates sobre la derogatoria en el Congreso de la República?
- ¿Cuáles fueron las discusiones presentadas en las ponencias negativa y alternativa con relación al artículo que contiene las derogatorias y la vigencia?

¹⁵⁶ Gaceta del Congreso 1152 de 21 de diciembre de 2018. Texto del proyecto de Ley aprobado por la plenaria del Senado.

¹⁵⁷ Gaceta del Congreso 1155 de 27 de diciembre de 2018. Texto del proyecto de Ley aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.

¹⁵⁸ Ley 1943 de 2018, artículo 24: "**ARTÍCULO 24.** Modifiquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los parágrafos 4 y 5 al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: 6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional. 9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario. **PARÁGRAFO 4o.** Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto. **PARÁGRAFO 5o.** La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad."

Lo anterior, con el propósito de sentar un camino claro sobre el trámite que contiene la derogatoria desde que se presentó el proyecto hasta que se convirtió en Ley de la República.

Para dar respuesta a los interrogantes planteados e ilustrar a los H. Magistrados de la Corte Constitucional respecto de los principales argumentos aducidos para sacar del ordenamiento jurídico el citado numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, a continuación se hace referencia a las diferentes gacetas del Congreso que contienen el *iter legislativo* que surtieron tanto el artículo 24 como el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018.

1.- Proyecto de ley número 240 de 2018 de la Cámara radicado por el Gobierno Nacional.

El proyecto de ley número 240 de 2018, presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y publicado en la Gaceta del Congreso número 933 del 31 de octubre de 2018, contenía un total 87 disposiciones normativas para modificar la Ley Tributaria vigente. El artículo 24 de este proyecto modificó el artículo 206 del Estatuto Tributario como sigue:

“Artículo 24. Modifíquese el artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 206. Rentas exentas de trabajo y pensiones. *Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes u originados de la relación laboral o legal y reglamentaria, y por concepto de pensiones. Las únicas rentas de trabajo y pensiones que se encuentran exentas son las siguientes:*

- 1. Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad.*
- 2. Las indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad.*
- 3. Lo recibido por gastos de entierro del trabajador.*
- 4. El auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, siempre y cuando sean recibidas por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los seis (6) últimos meses de vinculación laboral no exceda de trescientas cincuenta (350) UVT. Cuando el salario mensual promedio a que se refiere este numeral exceda de trescientas cincuenta (350) UVT, la parte no gravada de las cesantías se determinará así:*

Salario Mensual Promedio en UVT	Parte no gravada
<i>Mayor de 350 UVT hasta 410 UVT</i>	90%
<i>Mayor de 410 UVT hasta 470 UVT</i>	80%
<i>Mayor de 470 UVT hasta 530 UVT</i>	60%
<i>Mayor de 530 UVT hasta 590 UVT</i>	40%
<i>Mayor de 590 UVT hasta 650 UVT</i>	20%
<i>Mayor de 650 UVT en adelante</i>	0%

5. *El seguro por muerte, y las compensaciones por muerte de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.*
6. *El exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de los agentes de esta última.*
7. *Las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, siempre que dichos recursos se trasladen al programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)*

Parágrafo. *La exención prevista en los numerales 1 a 5 de este artículo, opera únicamente sobre los valores que correspondan al mínimo legal de que tratan las normas laborales; el excedente no está exento de impuestos sobre la renta y complementarios. Estas rentas exentas no darán derecho a los costos y gastos presuntos establecidos en el artículo 331 del Estatuto Tributario”¹⁵⁹.*

Como se extrae de la disposición, el Gobierno le planteó al Congreso eliminar el numeral 7° del artículo 206 del Decreto 264 de 1989, no de manera expresa a través del artículo 87 del proyecto de ley sobre derogatorias y vigencia, sino indirectamente con la modificación del artículo 206 del Estatuto Tributario.

En la exposición de motivos del proyecto inicial el Ministro de Hacienda abordó el fortalecimiento del impuesto de renta para personas naturales como una medida tributaria necesaria para balancear el Presupuesto General de la Nación (PGN) en el año gravable 2019. De esta manera se propuso, con el fin de incrementar el recaudo tributario y la equidad vertical del sistema, crear dos nuevos rangos en la parte superior del esquema de rentas con el fin de gravar con tarifas más altas a las personas naturales de mayores ingresos.

Con todo, en este primer proyecto se omitió explicar por qué eliminar la exención del impuesto de renta sobre el salario por los gastos de representación de los Magistrados de Tribunal, Fiscales (Procuradores) y Jueces era más conveniente en términos de sostenibilidad fiscal que las otras exenciones que no fueron derogadas. De la exposición del Gobierno se extrae:

“La estructura del impuesto de renta a personas naturales presenta retos en el sentido de equidad vertical y horizontal. En el sentido vertical, la estructura de tarifas marginales no guarda una relación con la capacidad de pago de las personas de altos ingresos. En el sentido horizontal, el sistema de exenciones establece beneficios que no son uniformes para todos los contribuyentes, lo que ocasiona que personas con ingresos similares tengan cargas tributarias significativamente diferentes. Finalmente, el sistema de determinación de impuesto que discrimina por cédulas genera complejidades técnicas e inequidades tanto en el sentido vertical como en el horizontal.”¹⁶⁰ (Subrayado y destacado fuera del texto)

Según el Gobierno, la determinación del impuesto de renta por cédulas y gremios afectaba la equidad vertical y horizontal. Al respecto, en la exposición de motivos adujo lo siguiente:

“La discriminación de rentas por cédulas y gremios vigente tiene un efecto negativo sobre las dos dimensiones de equidad. En relación con la vertical, los ingresos de una persona que provienen de diferentes cédulas no hacen base

¹⁵⁹ Gaceta del Congreso número 933 del 31 de octubre de 2018. Proyecto de Ley 240 Cámara.

¹⁶⁰ Gaceta del Congreso número 933 del 31 de octubre de 2018. Proyecto de Ley 240 Cámara. Motivo: 5.6.1.

en el momento de la liquidación del impuesto total, por lo que su contribución no guarda relación directa con su capacidad de pago. En cuanto a la horizontal, dos personas con un mismo nivel de ingresos tienen cargas tributarias diferentes si estos provienen de una sola fuente o de múltiples fuentes, ya que son gravadas de manera independiente. Así pues, con el objetivo de solucionar este punto débil de la legislación actual, la propuesta plantea agregar los ingresos obtenidos en las rentas de trabajo, rentas de pensiones, rentas de capital y rentas no laborales para someterlas de manera conjunta al esquema señalado en él”¹⁶¹. (Subrayado y destacado fuera del texto)

Para el Gobierno Nacional lo anterior hacía necesario establecer un marco normativo que proveyera las condiciones de equidad tanto horizontal como vertical:

“Garantizar la equidad horizontal se refiere a que dos empresas o personas naturales con ingresos y activos similares deberían tener cargas tributarias equivalentes. Por su parte, la equidad vertical busca garantizar que las personas con una mayor capacidad de pago aporten una mayor proporción de sus ingresos al fisco que aquellos que tienen una menor capacidad”¹⁶².

Sin más, en esta primera exposición de motivos no se hizo relación a la necesidad de eliminar la exención tributaria a los Magistrados de Tribunal y Jueces de la República sobre los gastos de representación que no se incluían dentro de las rentas laborales.

2-. Ponencia para primer debate y texto aprobado en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas de Cámara y Senado al proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara - 197 de 2018 Senado.

Antes de la radicación de esta ponencia, las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado sesionaron en varias ocasiones para debatir el contenido del proyecto de ley, tomando en consideración, entre otras, las observaciones realizadas por los gremios, sectores, entidades y ciudadanos.

En relación con el impuesto sobre la renta y complementarios de personas naturales, varios peticionarios solicitaron que las pensiones se mantuvieran como rentas exentas y se eliminara la retención en la fuente que recaería sobre las mismas. Asimismo, se manifestó la importancia de: (i) mantener o establecer los aportes voluntarios como ingreso no constitutivo de renta; (ii) deducir del impuesto sobre la renta las contribuciones a fondos de pensiones y cesantías y las cuotas de afiliación pagada a los gremios; (iii) mantener como rentas exentas los aportes a cuentas AFC, las indemnizaciones por seguros de vida, la prima especial y la prima de costo de vida de diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la utilidad en la enajenación de predios destinados a proyectos VIS y VIP, la utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de renovación urbana, las rentas para la financiación de proyectos VIS y VIP y hoteles construidos o remodelados; y (iv) exonerar consorcios y uniones temporales del pago de aportes parafiscales¹⁶³.

Unos de los temas con mayor discusión fueron la eliminación de los beneficios asociados a pensiones y cuentas AFC y los nuevos rangos y tarifas de retención en la fuente aplicables sobre los pagos laborales y de pensiones. Varios congresistas propusieron

¹⁶¹ Gaceta del Congreso número 933 del 31 de octubre de 2018. Proyecto de Ley 240 Cámara. Motivo: 5.6.1.3.

¹⁶² Gaceta del Congreso número 933 del 31 de octubre de 2018. Proyecto de Ley 240 Cámara. Motivo: 7.1.

¹⁶³ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre del 2018. Ponencia y texto aprobado en primeros debates de las comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado. Página 26.

mantener los beneficios existentes y aumentar el rango exento de retención en la fuente aplicable a los ingresos recibidos por estos conceptos. Otros propusieron establecer un régimen de transición dirigido a mantener los beneficios sobre los recursos aportados a estos fondos en vigencia del régimen actual¹⁶⁴.

Sobre las rentas exentas de trabajo y de pensiones, los congresistas también propusieron mantener las exenciones sobre determinados pagos a favor de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. En el siguiente cuadro se muestran las principales proposiciones planteadas por los congresistas ¹⁶⁵:

Proponente	Artículo del proyecto de ley	Artículo del Estatuto Tributario	Resumen de la proposición
S. John Milton Rodríguez G.	24	206	Eliminar el artículo que modifica las rentas exentas de trabajo y pensiones.
R. Víctor Manuel Ortiz Joya y otros	24	206	Eliminar el artículo que establece las rentas exentas de trabajo y pensiones.
S. Richard Alfonso Aguilar Villa	24	206	Modificar el artículo 24 del proyecto de ley para dejarlo muy parecido al artículo 206 Estatuto Tributario vigente, permitiendo deducir todos los gastos de representación de profesores y rectores de universidades oficiales (no el 50%).
S. John Milton Rodríguez González y otro	24	206	Eliminar el artículo 24 que establecía las rentas exentas de trabajo y pensiones.
R. Christian Munir Garcés Aljure	24	206	Modificar los numerales 5 y 6 propuestos y adicionar un numeral 8, como sigue: 5. Las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 6. Exceso de salario básico de los soldados profesionales de las fuerzas militares y oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales, patrulleros y agentes de la Policía Nacional. 8. Las asignaciones de retiro o pensiones percibidas por los Oficiales, Suboficiales, y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional.
S. Fernando Nicolás Araújo Rumié	24	206	Incluir las pensiones como rentas exentas (numeral nuevo).
S. María del Rosario Guerra de la Espriella	24	206	Se subrayan como modificación el numeral 7, relacionado con BEPS, y los numerales 1 a 5 a que hace referencia el párrafo.

¹⁶⁴ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre del 2018. Ponencia y texto aprobado en primeros debates de las comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado. Página 27.

¹⁶⁵ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre del 2018. Ponencia en primeros debate de las comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado. Página 34.

R. David Ricardo Racero Mayorca y otros	24	206	Eliminar como renta exenta el exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de los agentes de esta última (numeral 6) para, en su lugar, establecer como rentas exentas las pensiones en la parte del pago mensual que exceda de 60 UVT (en el ET son 1000 UVT). Igual tratamiento para las indemnizaciones sustitutivas o devoluciones de saldos.
---	----	-----	---

Respecto del impuesto sobre la renta de las personas naturales, los congresistas solo mostraron preocupación por la afectación que la disminución del 40% al 35% de los costos y deducciones permitidos podría generar para la clase media.

En ese sentido, pidieron al director de la DIAN ejemplos con personas con diferentes ingresos. El director presentó ejemplos con distintos salarios y concluyó que el punto de inflexión frente a la medida del cambio del porcentaje del 40% al 35% era para las personas que devengaban \$12.500.000, pues de ahí en adelante pagarían más impuesto con el 35% y menos si se mantenía el 40%. Así explicó que la medida no afectaba a la clase media del país, y que en realidad quienes utilizan el 40% son los contribuyentes con mayor capacidad de pago.

Adicionalmente, los congresistas debatieron ampliamente sobre las rentas exentas que se estaban eliminando en el proyecto de ley, proponiendo en algunos casos eliminar la modificación al artículo 206 del Estatuto Tributario y en otros modificarlo. Esto último con el propósito de que: (i) se mantuviera la renta exenta de pensiones; (ii) continuara la deducibilidad de los gastos de representación de profesores y rectores de universidades oficiales; (iii) siguiera la renta exenta del seguro y compensaciones por muerte para que se incluyera en las prestaciones sociales de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional tanto en actividad como en retiro; (iv) se incluyera a los soldados no profesionales como beneficiarios de la renta exenta sobre el exceso de salario básico a los soldados profesionales de las fuerzas militares y oficiales, así como al nivel ejecutivo, suboficiales, patrulleros y agentes de la Policía Nacional; y finalmente, (v) se incluyera como renta exenta las asignaciones de retiro o pensiones percibidas por los oficiales, suboficiales, y soldados profesionales de las fuerzas militares y oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales, patrulleros y agentes de la policía nacional¹⁶⁶.

Del mismo modo, respecto del impuesto sobre la renta y complementarios para personas naturales, se ratificaron los siguientes acuerdos para incluirlos en la ponencia para primer debate del proyecto de ley: (i) mantener el carácter de renta exenta de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC) y de los aportes voluntarios a pensiones; (ii) conservar las deducciones por intereses y dependientes; (iii) unificar las cédulas; y (iv) aumentar las tarifa para ingresos mayores a \$40 millones mensuales¹⁶⁷.

Producto de los comentarios recibidos de las asociaciones gremiales, la ciudadanía y la Academia, de las propuestas y debates que se presentaron en las sesiones de las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas, así como de las múltiples reuniones realizadas

¹⁶⁶ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre del 2018. Ponencia en primeros debate de las comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado. Página 41.

¹⁶⁷ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre del 2018. Ponencia en primeros debate de las comisiones Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado. Página 42.

por los ponentes y coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director General de la UAE de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, se acordó incluir cambios en las disposiciones que modificaban el artículo 206 del Estatuto Tributario y en el artículo de derogatorias y vigencia del proyecto de ley. A continuación, se exponen las modificaciones propuestas:

“ARTÍCULO 24. Se modifica el artículo en lo relacionado con las rentas exentas de trabajo y de pensiones, eliminando el primer inciso en virtud del cual se establecía que las únicas rentas exentas de pensiones y de trabajo se encontraban determinadas en el artículo 206 del Estatuto Tributario. Así mismo, las modificaciones propuestas en los numerales 1, 2, 3, 4, 7 y el párrafo de este artículo se eliminan. Adicionalmente, se modifica el numeral 6, con el fin de incluir como rentas exentas las prestaciones sociales, en actividad y en retiro de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. Finalmente, se reubica el numeral 7 del proyecto de ley, para dejarlo en el numeral 8 tal como se encuentra establecido actualmente en el Estatuto Tributario y se precisa que el exceso de salario básico también es renta exenta para los soldados profesionales de las Fuerzas Militares y para los integrantes del Nivel Ejecutivo y Patrulleros de la Policía Nacional.

De igual forma se adiciona un párrafo 4 con el fin de establecer que la renta exenta del 25% prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario, también le resulta aplicable a los honorarios que reciben las personas naturales cuando contraten o vinculen menos de dos personas asociadas a la actividad durante un periodo inferior a 90 días continuos o discontinuos. Lo anterior con la finalidad de que quienes reciban honorarios por prestación de servicios, continúen con el beneficio del 25% de renta exenta, reincorporando lo establecido en el artículo 340 del Estatuto Tributario, que se derogaba con este proyecto de ley.

ARTÍCULO DE VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. *Se incluyen modificaciones a las disposiciones sobre vigencias y derogatorias:*

(...)

- *Se incluye la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del E.T., que establece rentas exentas para Magistrados y sus fiscales, jueces y rectores y profesores de universidades oficiales. Lo anterior con el propósito de hacer el sistema tributario más justo y equitativo y aplicar el principio de progresividad y solidaridad, de tal forma que se contribuya con las cargas del Estado en condiciones de igualdad como lo realizan otros contribuyentes que tienen una capacidad contributiva igual o similar*¹⁶⁸.
(Subrayado y destacado fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, los congresistas ponentes propusieron las siguientes modificaciones a los artículos 25 y 110 del texto aprobado en primer debate por las Comisiones Tercera y Cuarta de Cámara y Senado:

“ARTÍCULO 25. Modifíquense los numerales 6 y 8, y adiciónese el párrafo 4 al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

¹⁶⁸ Gaceta del Congreso número 1048 del 28 de noviembre del 2018. Ponencia en primer debate de las comisiones Terceras del Senado y Cuartas de la Cámara del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado. Páginas 55 y 58.

6. *El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.*

8. *El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional.*

PARÁGRAFO 4. *La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad.*

(...)

ARTÍCULO 110. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. *La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga la expresión “los aportes voluntarios se someten a lo previsto en el artículo 55 del Estatuto Tributario” del párrafo 1 del artículo 135 de la Ley 100 de 1993, el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3° del artículo 49, 56-2, 72, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el párrafo 3 del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 206- 1, 223, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1 del artículo 240 258, 258- 2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298- 4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4. del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el párrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, 485-1, el párrafo 1 del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, el numeral 7 del artículo 512-5, la expresión: ‘así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering)’ del párrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1 de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.”*¹⁶⁹ (Subrayado y destacado fuera del texto)

Nótese que fue en este punto del debate donde se incluyó y se aprobó la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario. Sin embargo, no existen mayores explicaciones sobre esta determinación, pues, según consta en las gacetas, solo se sustentó en el propósito abstracto, genérico e indeterminado de hacer un sistema tributario más justo y equitativo.

3.- Ponencia alternativa para primer debate en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas al proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara y 197 de 2018 Senado.

El objetivo de esa ponencia fue presentar una alternativa al proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado, “*por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones*”, en la que se aplicaran los principios de equidad, eficiencia y progresividad contemplados en el artículo 363 de la Constitución. Esta propuesta fue presentada por los senadores Gustavo Bolívar Moreno y Aída Avella Esquivel.

¹⁶⁹ Gacetas del Congreso números 1133 y 1142 del 13 de diciembre del 2018. Texto aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Páginas 9 y 48.

Con el objetivo de que en todo momento quedaran exentas las rentas sobre el trabajo relacionadas con la mesada pensional, los senadores signatarios de la ponencia alternativa hicieron modificaciones a la propuesta presentada por el Ministro Carrasquilla en lo concerniente al artículo 24 del proyecto de ley que recaía sobre el artículo 206 del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 18. (ANTES ARTÍCULO 24.) Modifíquese el artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 206. RENTAS EXENTAS DE TRABAJO Y PENSIONES. *Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes u originados de la relación laboral o legal y reglamentaria, y por concepto de pensiones.*

Las únicas rentas de trabajo y pensiones que se encuentran exentas son las siguientes:

- 1. Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad.*
- 2. Las indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad.*
- 3. Lo recibido por gastos de entierro del trabajador.*
- 4. El auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, siempre y cuando sean recibidas por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los seis (6) últimos meses de vinculación laboral no exceda de trescientas cincuenta (350) UVT.*
- 5. El seguro por muerte, y las compensaciones por muerte de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.*
- 6. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas solo en la parte del pago mensual que exceda de 50 UVT. El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a 50 UVT calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de meses a los cuales esta corresponda”¹⁷⁰.*

Vale la pena advertir que si bien en esta propuesta no se consignó la exención del impuesto de renta sobre los gastos de representación de Magistrados de Tribunal y Jueces de la República, tampoco se incluyó en el artículo de derogatorias el numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario.

La propuesta alternativa, que se limitó a comparar la propuesta presentada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público con los estudios realizados por el Instituto Colombiano de Derecho Tributarios sobre equidad fiscal, no fue aprobada¹⁷¹. Empero, se hizo una breve referencia a ella con el fin de ilustrar a la H. Corte Constitucional en que en esta ocasión tampoco se evidencia argumento alguno que justifique la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario.

¹⁷⁰ Gaceta del Congreso número 1060 del 28 de noviembre de 2018. Ponencia alternativa del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado. Página 67.

¹⁷¹ Gacetas del Congreso números 1047 y 1048 del 28 de noviembre del 2018. Ponencia en primer debate de las comisiones Terceras del Senado y Cuartas de la Cámara del proyecto de ley 240/2018 Cámara y 197/2018 Senado e informes de la ponencia negativa para primer debate las comisiones Terceras del Senado y Cuartas de la Cámara.

4.- Ponencia y texto aprobado en la plenaria del Senado de la República y la Cámara de Representantes al proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara y 197 de 2018 Senado.

Los congresistas hicieron proposiciones al texto de ponencia del proyecto de ley para primer debate relacionadas con el artículo 206 del Estatuto Tributario. Algunas fueron debatidas, unas se dejaron como constancia y otras fueron aprobadas durante el trámite de debate. A continuación se resumen las principales proposiciones:

R. Christian Munir Garcés Aljure y otros	113	206-1	Eliminar el artículo 206-1 del artículo de derogatorias, referente a la determinación de la renta para diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
S. María del Rosario Guerra de la Espriella y otros	25	47	Incluir como renta exenta de trabajo los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades oficiales, que no podrá exceder del 50% de su salario.
S. Carlos Abraham Jiménez López y otros	25	206	Establecer que a las rentas exentas contenidas en los numerales 6 y 8 del artículo 206 del Estatuto Tributario, no les aplican las limitaciones del numeral 3 del artículo 336 del Estatuto.
R. Christian Munir Garcés Aljure y otros	NUEVO	206-1	(i) Incluir como renta exenta la prima de costo de vida establecida en el Decreto 2348 de 2014. (ii) Establecer que las primas especiales de los Decretos 3357 de 2009 y 2348 de 2014 no se tendrán en cuenta en el cálculo del límite previsto para determinar la renta líquida gravable en el impuesto de renta y retención en la fuente.
R. Eloy Chichí Quintero Romer	25	206	Incluir la modificación del numeral 5 del artículo, para establecer como rentas de trabajo exentas las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, sin limitación alguna.
S. Luis Iván Marulanda Gómez y otros	25	206	(i) Establecer que las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales estarán gravadas solo en la parte del pago mensual que exceda de 350 UVT (hoy 1.000 UVT). (ii) Para las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a 350 UVT (hoy 1.000 UVT), calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de meses a los cuales esta corresponda. (iii) Eliminar el numeral

			8, relacionado con el exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional.
R. Alejandro Carlos Chacón Camargo	25	206	Establecer como renta exenta los gastos de representación de los servicios públicos, rectores y profesores de planta de universidad oficial, los cuales no podrán exceder 50% de su salario.
S. Richard Alfonso Aguilar Villa	25	206	Incluir como rentas exentas los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades oficiales, los cuales no podrán exceder del 50% de su salario. A las rentas exentas del artículo 25 no les aplican los límites del numeral 3 del artículo 336 del Estatuto Tributario (las deducciones no pueden exceder del 40% o 5040 UVT).
S. María del Rosario Guerra de la Espriella y otros	25	206	Incluir como rentas exentas los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades oficiales, los cuales no podrán exceder del 50% de su salario. A las rentas exentas del artículo 25 no les aplican los límites del numeral 3 del artículo 336 del Estatuto Tributario (las deducciones no pueden exceder del 40% o 5040 UVT).

Los ponentes y coordinadores se reunieron con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el comité de la DIAN los días 11, 12 y 13 de diciembre de 2018, con el fin de preparar la ponencia para segundo debate y, en concreto, de estudiar cada una de las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los congresistas durante el primer debate. A continuación, se presenta una síntesis de los principales temas abordados en relación con el impuesto de renta para personas naturales en esas oportunidades.

De una parte, sobre la renta de las personas naturales se debatieron las propuestas sobre la eliminación de la limitación a costos y gastos frente a la depuración de las rentas de capital, como parte integrante de la renta líquida gravable de la cédula general, y la eliminación del tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional de la prima de costo de vida de los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, considerando su procedencia¹⁷².

De otra parte, se evaluó cuidadosamente la conveniencia de tratar los aportes voluntarios a pensiones obligatorias como rentas exentas o como ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional. En este sentido, se consideró que si se pasaba de renta exenta a ingreso no constitutivo se otorgaría un beneficio que debería ser limitado¹⁷³. Además, se revisó la posibilidad de establecer una retención en la fuente a título del impuesto sobre

¹⁷² Gaceta del Congreso número 1139 del 13 de diciembre de 2018. Página 35.

¹⁷³ Gaceta del Congreso número 1139 del 13 de diciembre de 2018. Página 36.

la renta específica del 5% sobre la utilidad proveniente de valores de renta fija pública o privada, o derivados financieros con subyacente en valores de renta fija.

En el curso de las reuniones celebradas se encontró que se requería complementar el articulado aprobado en el primer debate. Teniendo en cuenta que sobre el artículo 25 los parlamentarios decidieron dejarlo como fue aprobado en primer debate, solo se sometieron a consideración de las plenarias las siguientes modificaciones al artículo 111 del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se citan a continuación:

***“Artículo 111.** Se incluye una disposición en el artículo de vigencias y derogatorias, con el fin de diferir la entrada en vigencia del nuevo régimen de obras por impuestos.*

Se elimina de las derogatorias el artículo 258 a fin de mantener las limitaciones a los descuentos tributarios de que tratan los artículos 255, 256 y 257.

Se elimina de las derogatorias del numeral 2 del artículo 477 a fin de mantener la exención del IVA del biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM.

Se elimina la derogatoria del artículo 72 del Estatuto Tributario relativo al avalúo catastral.

Se elimina la derogatoria de la expresión señalada frente al parágrafo 1° del artículo 135 de la Ley 100 de 1993 debido a que se está manteniendo la naturaleza de los aportes voluntarios como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional”¹⁷⁴.

En consecuencia, los ponentes presentaron a las plenarias de la Cámara y del Senado los siguientes textos de las normas que se modificaron durante el trámite legislativo y que en el presente caso son objeto de reproche constitucional:

***“Artículo 25.** Modifíquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los parágrafos 4 y 5 al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:*

6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional.

9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario.

***Parágrafo 4°.** Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.*

***Parágrafo 5°.** La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad*

(...)

¹⁷⁴ Gaceta del Congreso número 1139 del 13 de diciembre de 2018. Página 42.

Artículo 112. Vigencia y derogatorias. El artículo 62 de la presente ley regirá a partir del 1° de julio de 2019 y los demás artículos de la presente Ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9° de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el parágrafo 3° del artículo 49, 56-2, 81, 81- 1, 115-2, 116, 118, el parágrafo 3° del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 223, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1° del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1° del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión”; así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering),” del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5° del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1° de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016”¹⁷⁵. (Subrayado y destacado fuera del texto)

A partir de este momento, los congresistas dejaron de lado el debate sobre el articulado impugnado en esta demanda y se enfocaron en otras proposiciones como las que recaían sobre el impuesto del IVA y la renta para personas jurídicas. Por ello, los últimos textos aprobados tanto en la Plenaria del Senada como en la Plenaria de la Cámara no sufrieron mayores modificaciones en lo relativo a la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario, que posteriormente quedó consagrado en los artículos 24 y 122 de la Ley 1943 de 2018.

A continuación se transcriben los artículos correspondientes como fueron aprobados en cada caso:

- Plenaria del Senado:

“Artículo 25. Modifíquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los párrafos 4° y 5° al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional.

9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario.

Parágrafo 4°. Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.

Parágrafo 5°. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad.

¹⁷⁵ Gaceta del Congreso número 1139 del 13 de diciembre de 2018. Páginas 52 y 96.

(...)

Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El artículo 70 de la presente ley regirá a partir del 1° de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9° de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el parágrafo 3° del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el parágrafo 3° del artículo 127- 1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el parágrafo 6° del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1° del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298- 4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1° del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión, “así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering),” del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5° del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1° de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.¹⁷⁶ (Subrayado y destacado fuera del texto)

- Plenaria de la Cámara de Representantes:

“Artículo 25. Modifíquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los párrafos 4° y 5° al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional.

9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario.

Parágrafo 4°. Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.

Parágrafo 5°. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad.

(...)

Artículo 124. Vigencia y derogatorias. El artículo 70 de la presente Ley regirá a partir del 1° de julio de 2019 y los demás artículos de la presente Ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9° de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el parágrafo 3° del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el parágrafo 3° del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el parágrafo 6° del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-

¹⁷⁶ Gaceta del Congreso número 1152 del 21 de diciembre de 2018. Páginas 10 y 56.

1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1° del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión “; así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering),” del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1° de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.”¹⁷⁷ (Subrayado y destacado fuera del texto)

Es importante mencionar que en la ponencia presentada para segundo debate no se estudió la derogatoria del numeral 7° del artículo 206 sobre la exención a los gastos de representación en un 50% para los Magistrados de Tribunal y los Fiscales (Procuradores) y en un 25% para los jueces de la República. En cambio, sí se discutió la exención del impuesto de renta a los gastos de representación de profesores de universidades públicas, empleados de planta del Ministerio de Relaciones Exteriores y miembros activos de la Policía Nacional, pero sin argumentar jamás por qué para unos convenía mantener la exención tributaria y para otros no.

5.- Resumen ejecutivo: cuadro de modificaciones dentro del trámite legislativo de los artículos 24 y 122 de la Ley 1943 de 2018.

A modo de resumen ejecutivo, en el siguiente cuadro se presentan las modificaciones principales sufridas durante el trámite legislativo por las disposiciones objeto de reproche constitucional en el caso concreto, los artículos 24 y 122 de la Ley 1943 de 2018 denominada “Ley de Financiamiento”.

	Artículo 24	Artículo 122
Proyecto de ley radicado por el Gobierno Nacional (Gaceta 933/2018) No	Artículo 24. Modifíquese el artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: Artículo 206. Rentas exentas de trabajo y pensiones. Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes u originados de la relación laboral o legal y reglamentaria, y por concepto de pensiones. Las únicas rentas de trabajo y pensiones que se encuentran exentas son las siguientes: 1. Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad. 2. Las indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad. 3. Lo recibido por gastos de entierro del trabajador. El auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, siempre y cuando sean recibidas por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los seis (6) últimos meses de vinculación laboral no exceda de trescientas cincuenta (350) UVT. El seguro por muerte, y las compensaciones por muerte de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.	Artículo 87. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, el parágrafo 1° del artículo 135 de la Ley 100 de 1993, los artículos 28-1, 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el parágrafo 3° del artículo 49, 56-2, 72, 81, 81-1, 116, 118, el inciso segundo del artículo 120, la expresión “y cumplan las regulaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia” del inciso primero del artículo 123, 126-1, 126-4, el parágrafo 3° del artículo 127-1, 206-1, 207-1, 223, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1° y el parágrafo 2° del artículo 240, 258, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 332, 336, 337, 338, 339, 340, 341, el parágrafo 4° del artículo 383, 401, 410, 411, 423, 439, 440, el parágrafo primero del artículo 468, 468- 1, 468-3, 477, 478, 482-1 el parágrafo del artículo 485, 485-1, el parágrafo 1° del artículo 485-2, el parágrafo del 496, 499, 502, 505, 506, 507, 508, 512-2, el parágrafo transitorio del artículo 555-2, el inciso

¹⁷⁷ Gaceta del Congreso número 1155 del 27 de diciembre de 2018 Texto definitivo del Proyecto de Ley aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes. Páginas 10 y 55.

	4. El exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de los agentes de esta última. 5. Las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, siempre que dichos recursos se trasladen al programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).	2° del artículo 601, 613, 616, el numeral 2 del artículo 658-3, el inciso 5° del artículo 714, el párrafo del artículo 720, el numeral 3 del artículo 730, el numeral 2 y el párrafo 3° del artículo 839- 1, la expresión “incluido el Banco de la República” del artículo 875 del Estatuto Tributario.
Ponencia alternativa a la Ley de Financiamiento (Gaceta No 1060/2018)	ARTICULO 18. (ANTES ARTÍCULO 24.) Modifíquese el artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: ARTICULO 206. RENTAS EXENTAS DE TRABAJO Y PENSIONES. Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes u originados de la relación laboral o legal y reglamentaria, y por concepto de pensiones. Las únicas rentas de trabajo y pensiones que se encuentran exentas son las siguientes: 1. Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad. 2. Las indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad. 3. Lo recibido por gastos de entierro del trabajador. 4. El auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, siempre y cuando sean recibidas por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los seis (6) últimos meses de vinculación laboral no exceda de trescientas cincuenta (350) UVT. 5. El seguro por muerte, y las compensaciones por muerte de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 6. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas solo en la parte del pago mensual que exceda de 50 UVT. El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a 50 UVT calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de meses a los cuales esta corresponda Parágrafo. La exención prevista en los numerales 1 a 5 de este artículo, opera únicamente sobre los valores que correspondan al mínimo legal de que tratan las normas laborales; el excedente no está exento de impuestos sobre la renta y complementarios. Estas rentas exentas no darán derecho a los costos y gastos presuntos establecidos en el artículo 331 del Estatuto Tributario.	ARTICULO 89. (ANTES ARTÍCULO 87.) VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, el párrafo 1 del artículo 135 de la Ley 100 de 1993, los artículos 28-1, 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3° del artículo 49, 56-2, 72, 81, 81- 1, 116, 118, el inciso segundo del artículo 120, la expresión “y cumplan las regulaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia” del inciso primero del artículo 123, 126-1, 126-4, el párrafo 3 del artículo 127-1, 206-1, 207-1, 223, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 240, 258, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5. del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4. del artículo 319-6, 332, 336, 337, 338, 339, 340, 341, el párrafo 4° del artículo 383, 401, 410, 411, 423, 439, 440, 446, el párrafo primero del artículo 468, 468-1, 468-3, 477, 478, 482-1 el párrafo del artículo 485, 485-1, el párrafo 1 del artículo 485-2, el párrafo del 496, 499, 502, 505, 506, 507, 508, el párrafo transitorio del artículo 555-2, el inciso 2 del artículo 601, 613, 616 el numeral 2 del artículo 658-3, el inciso 5 del artículo 714, el párrafo del artículo 720, el numeral 3 del artículo 730, el numeral 2 y el párrafo 3 del artículo 839-1, la expresión “incluido el Banco de la República” del artículo 875 del Estatuto Tributario”.
Texto aprobado en primer debate en las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado	ARTÍCULO 25. Modifíquense los numerales 6 y 8, y adiciónese el párrafo 4 al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: 6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales,	ARTÍCULO 110. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga la expresión “los aportes voluntarios se someten a lo previsto en el artículo 55 del Estatuto Tributario” del párrafo 1 del artículo 135 de la Ley 100 de 1993, el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3° del artículo 49, 56-2, 72, 81,

(Gaceta No 1133/2018 y Gaceta No 1142/2018)	Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional. PARÁGRAFO 4. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad.	81-1, 115-2, 116, 118, el párrafo 3 del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 206- 1, 223, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1 del artículo 240 258, 258- 2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298- 4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4. del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el párrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, 485-1, el párrafo 1 del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, el numeral 7 del artículo 512-5, la expresión “; así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering),” del párrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730del Estatuto Tributario. A partir del 1 de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.
Texto definitivo aprobado en Plenaria del Senado (Gaceta No 1152/2018)	Artículo 25. Modifiquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los párrafos 4º y 5º al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: 6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional. 9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario. Parágrafo 4º. Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto. Parágrafo 5º. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad.	Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El artículo 70 de la presente ley regirá a partir del 1º de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9º de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3º del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el párrafo 3º del artículo 127- 1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el párrafo 6º del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1º del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298- 4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el párrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el párrafo 1º del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión, “asi como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering),” del párrafo del artículo 512-8, el inciso 5º del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1º de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.
Texto definitivo aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes (Gaceta No 1155/2018)	Artículo 25. Modifiquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los párrafos 4º y 5º al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: 6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional. 9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario.	Artículo 124. Vigencia y derogatorias. El artículo 70 de la presente Ley regirá a partir del 1º de julio de 2019 y los demás artículos de la presente Ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9º de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el párrafo 3º del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el párrafo 3º del artículo 127-1, el numeral 7 del artículo 206, 223, el párrafo 6º del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del párrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del

	Parágrafo 4°. Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto. Parágrafo 5°. La exención prevista en el numeral 10 también procede en relación con los honorarios percibidos por personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por un término inferior a noventa (90) días continuos o discontinuos menos de dos (2) trabajadores o contratistas asociados a la actividad.	numeral 4 del artículo 319-6, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1° del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión “; así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering),” del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1° de julio de 2019, deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016.
--	--	---

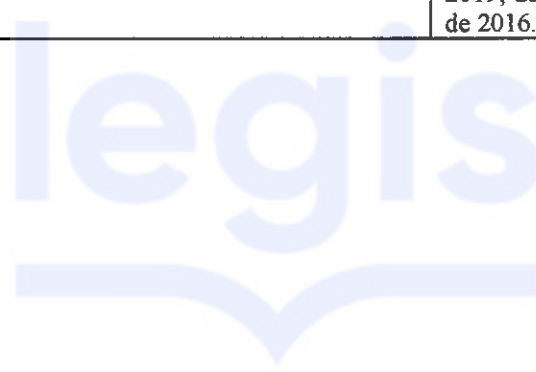


TABLA DE CONTENIDO

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD	1
I.- NORMA ACUSADA.	1
II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS	4
III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN	4
IV. ASUNTOS PREVIOS	5
1.- LOS REQUISITOS DE LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.	5
2.- DE LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR NORMAS DEROGATORIAS MEDIANTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	7
V. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	8
1.- PRIMER CARGO: VULNERACIÓN DEL CARÁCTER MÓVIL DEL SALARIO Y DE LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD INJUSTIFICADA EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES –DESC-	9
A.- Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC-.....	9
B.- La obligación de progresividad y prohibición de regresividad injustificada en materia de DESC.....	13
C.- La jurisprudencia constitucional sobre la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad injustificada en materia de DESC.....	18
D.- La prohibición de regresividad injustificada en materia tributaria	21
E.- El examen específico de la norma demandada.....	23
F.- La aptitud del cargo formulado	30
2.- SEGUNDO CARGO: DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUITAD HORIZONTAL TRIBUTARIA	32
A.- Los principios de igualdad y equidad horizontal tributaria	32
B.- El examen específico de la norma demandada	34
C.- La aptitud del cargo formulado.....	39
3.- TERCER CARGO: VIOLACIÓN DE LA RESERVA DE LEY MARCO Y DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN MATERIA DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	39
A.- La reserva de ley marco en materia del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos	40
B.- El examen específico de la norma demandada	40
C.- La aptitud del cargo formulado.....	43
4.- CUARTO CARGO: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL	43
A.- El principio de autonomía e independencia judicial.....	43
B.- Examen específico de la norma demandada	53
C.- La aptitud del cargo formulado.....	57
VI. PETICIÓN DE INEXEQUIBILIDAD Y REVIVISENCIA.....	58
VII. COMPETENCIA DE LA CORTE – INEXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPEDIMENTO O RECUSACIÓN	58
VIII. NOTIFICACIONES	58
FIRMAS.....	59
ANEXO	60
TABLA DE CONTENIDO	79