

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Plena-

Auto 365 de 2020

Referencia: Recurso de súplica contra el auto del 13 de agosto de 2020 que rechazó la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del Estatuto Tributario.

Expediente D-13762

Recurrentes: Vivian Newman Pont y otros

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de aquella que le concede el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 50 del Acuerdo No. 02 de 2015, profiere el presente auto respecto del recurso de súplica interpuesto por la ciudadana Vivian Newman Pont y otros, de acuerdo con los siguientes:

I. ANTECEDENTES

A. La demanda

1. Los ciudadanos Vivian Newman Pont, Rodrigo Uprimny Yepes, Luis Jorge Garay Salamanca, Jorge Enrique Espitia Zamora, Clara Leonor Ramírez Gómez, Leopoldo Fergusson Talero, María Margarita Zuleta González, Salomón Kalmanovitz Krauter, Víctor Javier Saavedra Mercado, María Fernanda Valdés Valencia, Amaranto de Jesús Daniels Puello, Carlos Julio Salgado Araméndez, Consuelo Corredor Martínez, Jorge Iván González Borrero, Juan Camilo Cárdenas Campo, Valentina Roza Ángel, Fernando Antonio del Niño Jesús Barberi Gómez, Astrid Martínez Ortiz, Catalina Botero Marino, Mauricio García Villegas, Esteban Hoyos Ceballos, Andrés Abel Rodríguez Villabona, Magdalena Correa Henao, Maryluz Barragán González, Mauricio Albarracín

Caballero, Alejandro Rodríguez Llach y Alejandro Jiménez Ospina presentaron demanda de inconstitucionalidad¹ contra “*la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, junto con las leyes y decretos leyes que lo hayan modificado*”, con el propósito de que se declare la inexequibilidad del decreto demandado y las normas que, a su vez, lo modifican.

2. En su escrito de demanda, de manera preliminar, los accionantes aclaran la pertinencia, necesidad y conveniencia de presentar la demanda de inconstitucionalidad, a pesar de la crisis sanitaria ocasionada con la pandemia COVID-19. Posteriormente, en la síntesis de la demanda, señalan que el Decreto 624 de 1989, “*por el cual se expide el Estatuto Tributario*”, junto con las leyes y los decretos que lo han modificado, trasgreden el principio de progresividad contemplado en el artículo 363 de la Constitución Política. Así mismo, refieren la afectación de los principios de equidad y eficiencia y de los artículos 1, 13 y 95.9 de la Constitución Política; 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²; y 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador³.

3. La demanda se construye a partir de análisis empíricos destinados a evidenciar, a partir de datos económicos y sociales, cómo las normas del Estatuto Tributario podrían presentarse como constitucionales, de manera abstracta, pero el efecto que acarrearán evidencia su inconstitucionalidad y tales efectos se derivan directamente del diseño normativo y no de su indebida interpretación o aplicación. Así, a partir de tales demostraciones concretas, pretenden evidenciar cómo el Estatuto Tributario es incapaz de responder al principio de progresividad, porque, visto en su conjunto, no grava más a quienes disponen de mayor capacidad económica y, por esta vía, incumple su función redistributiva. Ponen de presente que, en la práctica, la mayor cantidad de los ingresos tributarios provienen de impuestos indirectos los que, por su naturaleza misma, no son progresivos. Igualmente, explican cómo, al acudir al método de análisis de la progresividad, para evidenciar la igualdad antes y después de los impuestos – índice de Gini-, se pone de presente la falta de progresividad del sistema, especialmente, en el impuesto de renta y patrimonio.

4. Luego de presentar los datos correspondientes, concluye la demanda que fruto de este análisis es posible sostener que “*los niveles de desigualdad generados por las dinámicas y fallas de los mercados observados antes del pago de impuestos no se ven compensados por la aplicación de impuestos teóricamente concebidos para disminuir los niveles de desigualdad de una sociedad. Si la política tributaria en efecto redistribuyera el ingreso, veríamos una disminución significativa en el valor del Coeficiente de Gini después de impuestos. Ahora, como esto no está sucediendo, implica que el sistema*

¹La fecha de presentación de la demanda fue el 27 de mayo de 2020.

² En adelante PIDESC.

³ En adelante PSS.

tributario no está cumpliendo su mandato constitucional de progresividad, específicamente en cuanto al segundo elemento: el de contribuir a la redistribución del ingreso y la riqueza en la sociedad". Aseguran que las tasas efectivas de tributación de las personas de más altos ingresos son más bajas que las de las personas de menores ingresos, lo que hace evidente el desconocimiento del principio de progresividad tributaria, fundamentalmente, porque los beneficios tributarios de las personas de mayores ingresos hacen que, en realidad, tributen proporcionalmente menos que las personas de menores ingresos. A la falta de progresividad de los impuestos directos, se agrega, a juicio de los accionantes, la importancia de los impuestos indirectos, de imposible progresividad. Realizan igualmente explicaciones de cómo la vulneración del principio de progresividad no se ve justificada por la satisfacción de los principios de eficiencia y de equidad tributaria porque, en verdad, el sistema también los desconoce. Indica la demanda que, a pesar de que la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria recomendó la depuración de beneficios tributarios vigentes, la Ley 2010 de 2019 introdujo nuevos privilegios que agravan las inequidades e injusticias del Estatuto Tributario y se indicó cuáles fueron tales nuevos beneficios.

5. Aclara la demanda que *"más allá de plantear una discusión sobre la progresividad o no de un tributo determinado o de una decisión legislativa en materia tributaria, el análisis que aquí se presenta es del sistema como un todo normativo"*, por ello demuestran *"empíricamente, con indicadores contundentes, que el sistema tributario colombiano no es progresivo, ni tampoco respeta los principios de equidad y eficiencia, por lo cual es inconstitucional y así debe declararlo la Corte Constitucional"*. Fundamentan la inexequibilidad de las normas en la existencia de *"(i) un peso excesivo de los impuestos indirectos, que por su propia naturaleza difícilmente son progresivos y, (ii) la existencia de numerosos beneficios tributarios, adoptados sin transparencia, justificación técnica o evaluación, y que favorecen desproporcionadamente a los contribuyentes de altos ingresos"*. A su juicio, el desconocimiento del principio de progresividad no encuentra justificación en la materialización de los otros principios del sistema, como son el de equidad y el de eficiencia. Indican que la reforma tributaria realizada en la Ley 2010 de 2019 agravó el desconocimiento del principio de progresividad. Sin embargo, señalan que, de declarar la inexequibilidad del Estatuto Tributario de forma inmediata, la decisión *"sería catastrófica y conduciría a una situación constitucionalmente peor que la actual"*, porque *"privaría al Estado de los recursos necesarios para cumplir sus funciones"*, de modo que, proponen *"a la Corte que module su decisión y difiera los efectos de esa inexequibilidad por dos años, prorrogables por otros dos años. Esto con el objetivo de permitir que el Congreso de la República, en colaboración armónica con el ejecutivo y con la correspondiente deliberación ciudadana, adopte un nuevo Estatuto Tributario acorde con los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia"*.

6. A manera de conclusión, los demandantes explican por qué, a su juicio, la demanda cumple las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y

suficiencia y, en tal sentido, aseguran que debe ser admitida. Explican que al tratarse de un cargo de desconocimiento de los principios del sistema tributario, no resulta factible que la demanda se dirija contra una norma en concreto del Estatuto Tributario sino contra éste, visto en su conjunto.

7. La demanda de inconstitucionalidad fue radicada bajo el consecutivo D-13762, asignada por reparto efectuado en la Sala Plena del 2 de julio de 2020 al Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, para su sustanciación.

B. Inadmisión de la demanda

8. Mediante auto del 21 de julio de 2020, el Magistrado sustanciador, Luis Guillermo Guerrero Pérez, resolvió inadmitir la demanda presentada por Vivian Newman Pont y otros, contra el Decreto 624 de 1989 *“Por el cual se expide el Estatuto Tributario”*, junto con las leyes y los decretos que lo modifican.

9. Concretamente, señaló que: (i) la demanda no satisfizo el presupuesto de proponer una controversia de carácter normativo, ya que debe plantear una oposición entre las normas y la Constitución y no una problemática exclusivamente empírica. De modo que, no logró demostrar de qué manera cada uno de los artículos se apartan de la Constitución, pues su análisis se circunscribió al resultado que, en criterio de los demandantes, produce el Estatuto Tributario, en su conjunto en términos de progresividad, equidad y eficiencia. En cuanto a la premisa mayor del silogismo de la demanda, en términos de los accionantes, (ii) se destacaron dos deficiencias; la primera consiste en que la *“premisa parecía estar incompleta, al no articular el principio de progresividad con otros principios constitucionales, en especial con aquellos a los que debe atender el modelo impositivo. Esto último solo se hace de manera marginal en la demanda. La segunda era la de que esta premisa no precisa el contenido y alcance del principio de progresividad”*.

10. De modo que, por regla general, la demanda de inconstitucionalidad exige que en tratándose de cargos por desconocimiento de normas con forma de principio, se haga un ejercicio mínimo de ponderación, para que el ciudadano explique de qué manera se estarían vulnerando tales normas; (iii) así mismo, señaló que no es posible canalizar, por la vía de una demanda de inconstitucionalidad, la controversia sobre situaciones de hecho que se estiman contrarias a la Constitución, ni sobre omisiones absolutas, para solicitar la expedición de un nuevo estatuto tributario; (iv) finalmente, recalcó la necesidad de orientar las pretensiones de la demanda, puesto que lo solicitado excedía el ámbito de las competencias de la Corte, específicamente respecto del exhorto y el diferimiento de los efectos de la sentencia de inexecutable de todo el Estatuto Tributario.

11. El 28 de julio de 2020, los demandantes presentaron escrito de corrección de la demanda. Según el informe secretarial, el escrito se presentó en tiempo,

dado que el término de ejecutoria trascurrió entre los días 24, 27 y 28 de julio de 2020.

12. En dicho escrito, los accionantes presentaron: (i) De manera preliminar, unas consideraciones sobre la oportunidad de adelantar el trámite de control de constitucionalidad, dada la emergencia sanitaria y económica que afronta el país, pues, aseguran que, con la expedición de un nuevo estatuto tributario que resultaría de la inexecutable solicitada, se le permitiría al Gobierno y al Congreso abordar adecuadamente el manejo económico de la crisis y obtener, en forma equitativa, los recursos extraordinarios que se necesitan para atender la pandemia; (ii) Aluden al principio *pro actione*; (iii) Presentan un acápite dedicado a la interpretación del auto inadmisorio, que tiene por objeto sistematizar los posibles defectos endilgados a la demanda y allí se hace referencia: (a) Al requisito de certeza “*pues considera que a la demanda le faltó precisar en forma más cierta la premisa menor del silogismo*”; (b) A lo que señala como “*la posibilidad de cuestionar el sistema tributario como un todo y de demandar el Estatuto Tributario*”, reformulando las pretensiones de la demanda para solicitar, de manera principal, la inexecutable de todo el estatuto tributario, pero formulan, además, dos pretensiones subsidiarias en el sentido de que se analice la regulación del impuesto a la renta y complementarios y del IVA, por lo que, en tal evento, la demanda se restringiría a los libros I y III del estatuto tributario; (c) A la corrección de los supuestos defectos de la premisa mayor, desarrollando el análisis de los principios previstos en el artículo 363 de la Constitución Política y consideran que la inexecutable resulta de una vulneración clara de tales principios, que no pueda ser justificada; (d) Por último, modifican las pretensiones de diferir los efectos de la sentencia, el exhorto y el seguimiento al cumplimiento de lo decidido y, en su lugar, las presentan como simples sugerencias. No obstante, solicitan a la Corte que emita una orden dirigida al Congreso de la República para que, en un plazo de cuatro años, expida un nuevo estatuto tributario.

C. Rechazo de la demanda

13. El Magistrado sustanciador, Luis Guillermo Guerrero Pérez, mediante auto del 13 de agosto de 2020, decidió “*RECHAZAR la demanda radicada con el número D-13762, presentada por los ciudadanos Vivian Newman Pont y otros, contra “la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, junto con las leyes y decretos leyes que lo hayan modificado*”.

14. Dentro de los argumentos que expuso el auto de rechazo, señaló lo siguiente: (i) A pesar de los cambios formales, la incorporación de unas pretensiones subsidiarias y la reformulación de otras, igualmente se señala que la Corte debe emitir una orden dirigida al Congreso de la República para que, en el término de cuatro años, expida un nuevo Estatuto Tributario; (ii) El análisis que se acompaña para dar cuenta que el sistema tributario no responde a los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia, sigue siendo

exclusivamente empírico *“Pero ni en la pretensión principal ni en las subsidiarias se muestra de qué manera los contenidos normativos acusados resultan contrarios a la Constitución, esto es, la argumentación adolece (sic) de lo que en el auto inadmisorio se denominó “el ingrediente normativo” para oponerlo a las consideraciones puramente empíricas con las que se sustentan las pretensiones”*; (iii) Por lo tanto, la demanda no se orienta a evidenciar cómo los contenidos normativos resultan, en concreto, contrarios a la Constitución, de tal manera que resulte necesario expedir un nuevo estatuto tributario; (iv) En cuanto a la premisa mayor, los demandantes admiten que el cargo se plantea frente a una norma constitucional que tiene la estructura de principio, pese a lo cual, la demanda no plantea un juicio de contradicción normativa pues *“no aborda la razón en virtud de la cual se objetó la demanda, cual es que, en un supuesto como ese, la Corte ha exigido, como condición de viabilidad del juicio de constitucionalidad, que los demandantes esbocen, así sea sumariamente, los elementos de un juicio de ponderación que permitan desvirtuar el margen que tiene el legislador para optar entre distintas opciones constitucionalmente admisibles”*⁴. Finalmente, señala que la demanda se ubica así, en el terreno de las omisiones legislativas absolutas, que hacen necesaria una actuación legislativa, pero que no pueden ser resueltas por la vía del control abstracto de constitucionalidad.

D. Recurso de súplica

15. La Secretaría General de la Corte Constitucional recibió, el 21 de agosto de 2020, vía correo electrónico, un escrito de recurso de súplica y procedió a remitirlo al despacho del siguiente Magistrado en orden alfabético, para que lo tramite.

16. En el recurso de súplica, los accionantes pretenden que se revoque la decisión de rechazo y, en su lugar, se admita y se estudie de fondo la demanda de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ley 624 de 1989, que contiene el Estatuto Tributario, así como contra las leyes y los decretos que lo modifican. Para ello: (i) ratifican la pertinencia de la demanda en contra del Estatuto Tributario, dada la presente coyuntura sanitaria y económica del país; (ii) indican que el auto inadmisorio incumplió el deber de señalar con precisión los requisitos incumplidos por la demanda, lo cual generó una dificultad para corregirla; (iii) señalan la importancia de dar aplicación al principio *pro actione*; y, (iv) finalmente, exponen las razones por las cuales consideran que fue equivocada la decisión de rechazo.

17. Dentro de las razones que fundan el desacuerdo con el auto de rechazo, afirmaron que, tanto en la demanda, como en el escrito de corrección, se ha señalado en forma directa, clara y concreta, que la norma que se ataca es el Decreto Ley 624 de 1989 y las normas que lo modifican, porque son inconstitucionales al violar el artículo 363 de la Constitución y, específicamente,

⁴ Auto rechazo de la demanda del 13 de agosto de 2020.

por no cumplir los principios constitucionales de progresividad, eficiencia y equidad. Por lo tanto, consideran que no resulta acertado sostener que no es posible determinar las normas de las que se predica la inconstitucionalidad, pues es justamente en esta hipótesis en donde debe darse la aplicación al principio *pro actione*.

18. Explican que la demanda construye por completo un cargo de inconstitucionalidad, al confrontar la norma demandada con normas constitucionales, puesto que la misma parte de un argumento silogístico. Indican que *“la premisa mayor de la demanda es que la Constitución establece el principio de progresividad del sistema tributario, conforme al cual, quienes más propiedad e ingresos tengan deben pagar tarifas efectivas más altas (CP arts. 1, 13, 95 y 363). La premisa menor es un argumento normativo atravesado o dinamizado por evaluaciones empíricas: el sistema tributario, que tiene como base y núcleo fundamental el Estatuto Tributario, no grava proporcionalmente más a quienes tienen más propiedad e ingresos respecto de quienes tienen menos”*. Por ello, consideran inconveniente e inviable, desde el punto de vista constitucional, que el auto de rechazo les exija analizar sólo algunos artículos del Estatuto Tributario, sin tener en cuenta que es posible demandar la totalidad de una ley, por razones materiales.

19. Así mismo, consideran que no les correspondía realizar el análisis de ponderación, que se puso de presente en el auto de rechazo: *“Primero, porque no es cierto que la Corte Constitucional exija de los demandantes la carga de realizar el ejercicio de ponderación. Segundo, porque, en cualquier caso, la demanda sí presenta no uno, sino dos ejercicios de ponderación, no una aproximación global, como la calificó el despacho. Y tercero, porque los autos de inadmisión y rechazo argumentan que la ponderación debe hacerse no sólo frente a los otros principios tributarios, que es una tesis que compartimos, sino frente a toda la política fiscal y económica, que es una tesis que consideramos equivocada y que en todo caso la Corte no ha planteado nunca claramente”*.

20. Señalan que la demanda incluye apartados enteros en donde analiza el posible conflicto entre progresividad y equidad y entre progresividad y eficiencia. Estudia la posibilidad, obvia y natural, de que el Legislador decida darle un peso relativo a uno de los principios sobre los otros dos. Por ello consideran equivocado plantear la ponderación frente a principios distintos a los tributarios previstos en el artículo 363 de la Constitución, como podrían ser los principios que gobiernan el gasto público. De modo que, a su juicio, la demanda cumple la carga argumentativa y demuestra que la norma acusada es incompatible con un principio constitucional. *“Otra cosa es que, luego del proceso constitucional, la Corte encuentre que esa falta de progresividad no acarrea la inconstitucionalidad pues puede estar justificada por la realización de otros principios constitucionales. Pero no sólo es contrario al carácter público de la acción de inconstitucionalidad que se exija a un ciudadano hacer todo ese ejercicio en la demanda, sino que eso además desnaturaliza la fase de*

admisión, que se vuelve casi un ante juicio de constitucionalidad de la norma acusada”.

21. Así las cosas, aclaran que la pretensión de la demanda consiste en la declaratoria de inexecutable de un cuerpo normativo, no la emisión de órdenes al Congreso de la República. Por lo tanto, advierten que no presentan un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta. Finalmente refieren el cumplimiento de los requisitos de competencia y de admisibilidad de conformidad con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, a partir de la sentencia C-1052 de 2001.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

22. Esta Corte es competente para conocer del presente recurso de súplica, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 50 del reglamento interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 2 de 2015).

B. Finalidad del recurso de súplica

23. El artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, *“por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”*, prevé que, contra el auto de rechazo de una demanda de inconstitucionalidad, procede el recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corte Constitucional. En consecuencia, esta Corte es competente para resolver el recurso de súplica interpuesto contra el auto de 13 de agosto de 2020, proferido por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

24. Ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte que el recurso de súplica es un mecanismo que atribuye a los demandantes de la acción pública de inconstitucionalidad, una oportunidad para controvertir la decisión de rechazo, cuando consideran que la misma es equivocada, o incurrió en un error, olvido u arbitrariedad para que, sin la participación del Magistrado que examinó la aptitud de la demanda, la Sala Plena de este tribunal examine los presuntos errores en los que pudo incurrir el auto de rechazo de la demanda. En virtud del principio dispositivo, para que el recurso de súplica pueda ser examinado de fondo, es imperativo que la parte demandante asuma la carga mínima de argumentación de precisar los aspectos del auto de rechazo que considera debatibles. La exposición debe responder a estándares mínimos de coherencia, consistencia y claridad. Puesto que *“Esta exigencia se justifica en el hecho de que el objetivo primordial de este recurso es controvertir lo expuesto por el Magistrado Sustanciador en el auto de rechazo de la demanda, por lo cual la argumentación*

debe estar orientada a atacar las motivaciones expresadas en el auto y no a corregir o modificar la demanda interpuesta originariamente”⁵.

25. En este sentido, como ha señalado esta corporación en sus providencias⁶, se debe hacer una distinción entre la etapa procesal de admisión de la acción de inconstitucionalidad, cuya finalidad es determinar si la acción cumple con los requisitos formales y materiales de procedencia establecidos por el ordenamiento jurídico, y la etapa procesal que activa el recurso de súplica, en la cual, se le brinda al demandante un mecanismo para controvertir los fundamentos jurídicos y la estructura argumentativa expuesta por el Magistrado sustanciador, al rechazar la demanda.

C. Análisis del caso concreto

26. Después de verificar el trámite adelantado, se observa que el recurso de súplica sometido al análisis de la Sala Plena de la Corte Constitucional **no tiene vocación de prosperar, debido a que si bien cumple la carga argumentativa exigida para controvertir el rechazo de la demanda, las razones expuestas en el recurso no logran desvirtuar los fundamentos del auto de rechazo ya que, como se verá a continuación, la Sala Plena comparte la esencia del análisis de la aptitud de la demanda desarrollado por el Magistrado sustanciador, en el cual se pusieron de presente defectos que impiden que este tribunal desate adecuadamente un control abstracto de constitucionalidad.** Este aspecto también es reconocido por los accionantes, cuando afirman en el recurso de súplica que *“al momento de decidir sobre la admisión, el despacho sustanciador llevó a cabo un enorme ejercicio argumentativo para demostrar la inadmisibilidad. Mencionó la falta de certeza tanto frente a la premisa menor como a la premisa mayor del silogismo propuesto; luego se movió hacia consideraciones relacionadas con la competencia de la Corte para decidir la demanda y las relaciones entre las distintas ramas del poder público; discutió además el “verdadero” contenido del principio de progresividad y explicó por qué no se había abordado correctamente en el texto, y realizó apuntes sobre la posibilidad de demandar un cuerpo normativo completo, como el Estatuto Tributario, en contraposición con demandar disposiciones normativas específicas contenidas en el mismo. En ningún momento explicó de forma clara cuáles eran finalmente los requisitos incumplidos y cómo debíamos abordarlos para poder dar inicio al juicio de constitucionalidad en estricto sentido”* (negrillas fuera del texto original).

27. A pesar de que en el escrito de súplica los accionantes manifiestan que con la subsanación de la demanda se superaron las falencias advertidas en el escrito inicial y, en efecto, al realizar una comparación entre los argumentos presentados en la demanda y en el escrito de subsanación, se observan diferencias entre ambos, persiste la ineptitud sustantiva de la demanda. De esta manera, destaca la

⁵ Corte Constitucional, auto 121 de 2010.

⁶ Corte Constitucional, auto 027 de 2009.

Sala Plena que los demandantes expusieron sus razones y argumentos para señalar la inconveniencia e ineficacia del sistema tributario; sin embargo, no se evidencian razones constitucionales ciertas, específicas, pertinentes y suficientes que permitan identificar cómo el modelo tributario diseñado por el Legislador se opone absolutamente a la Constitución y niega el orden constitucional. Lo anterior, con fundamento en las consideraciones que se exponen a continuación.

28. En efecto, **en primer lugar**, el auto inadmisorio y el de rechazo advirtieron que la demanda no contiene un planteamiento dirigido a evidenciar una contradicción normativa abstracta entre la Constitución y una o varias normas de rango legal, sino a poner de presente los frutos de un análisis empírico que demostraría que, en su conjunto, el Estatuto Tributario desconocería los principios constitucionales del sistema tributario, previstos en el artículo 363 de la Constitución (equidad, eficiencia y progresividad) porque, en términos reales, impondría una mayor carga tributaria a las personas de menores ingresos, mientras que, en razón de la importante cantidad de beneficios tributarios, exigiría menor aporte a las personas naturales e incluso jurídicas, de mayores ingresos, sin que ello se justifique por la realización de otros principios del sistema. De esta manera, es claro que el Magistrado sustanciador en el auto inadmisorio y de rechazo reprochaba la *ausencia de especificidad* en la demanda, es decir, de una argumentación concreta y no general, dirigida a evidenciar la posible inconstitucionalidad de cada una de tales normas⁷ ya que, en lugar de especificar la inconstitucionalidad, tanto la demanda, como el escrito de corrección, plantean que un conjunto normativo bastante amplio, construido a partir de numerosas reformas legislativas, efectuadas en varios años desde 1989, y que contiene normas sustanciales y procedimentales, desconoce los principios que deben inspirar el sistema tributario.

29. Aunque el escrito de corrección intenta delimitar la acusación de inconstitucionalidad al capítulo relativo al impuesto sobre la renta, tampoco respecto de este conjunto normativo plantea acusaciones *concretas o específicas*, sino consideraciones generales dirigidas a demostrar los efectos que genera en cuanto a la distribución de la riqueza, lo que conduciría a la Corte Constitucional a reemplazar la labor de los accionantes y, al efectuar el cotejo normativo de cada una de las normas y de los tributos que componen el Estatuto Tributario, realizar un examen oficioso de las mismas, carentes de acusación ciudadana concreta y, por lo tanto, a extralimitar sus funciones constitucionales. En el recurso de súplica, los accionantes son enfáticos en afirmar que, tanto en el escrito de la demanda como en su corrección, han manifestado su intención de demandar el Decreto Ley 624 de 1989, así como las leyes y los decretos leyes que modifican en general el Estatuto Tributario, por violación al artículo 363 de la Constitución

⁷ “Se trata del elemento argumental de la demanda que busca que sea el accionante quien formule la acusación de inconstitucionalidad, tal como lo exige la Constitución, al disponer que este tribunal debe “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos” (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución). Sin especificar la manera como se estaría desconociendo la Constitución, no existe, en sentido estricto, una demanda de inconstitucionalidad, sino una remisión para control”. Corte Constitucional, sentencia C-202 de 2019.

Política y, específicamente, el principio de progresividad por lo que, a su juicio, sí plantearon una contradicción de orden normativo. Al respecto, señala la Sala Plena que **la existencia de un cargo de constitucionalidad no se satisface únicamente por la indicación de cuáles normas de rango legal vulneran contenidos constitucionales sino que, es necesario que el ciudadano demandante y no el juez, en su lugar, explique, con sus palabras, cómo la norma concreta estaría viciada de inconstitucionalidad, dado el carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad.**

30. **En segundo lugar**, no es cierto que, como lo indican los accionantes, los autos de inadmisión y de rechazo estuvieran presuponiendo la imposibilidad de demandar la integralidad de una ley por vicios sustanciales. También es claro que respecto de la interpretación sistemática, los accionantes no señalaron argumentos *pertinentes*, ya que los reproches constitucionales no deben entenderse únicamente respecto de lo dispuesto en el mencionado art. 363 superior, sino que deben considerarse conceptos de la parte dogmática de la Carta tales como justicia y equidad (art.95.9 superior). De esta lectura, que no realizan los demandantes en su escrito, es claro que el sistema tributario incluye los tributos no sólo del nivel nacional sino también territorial; si bien este sistema generalmente se aprecia únicamente desde la perspectiva de los ingresos públicos –“contribuir al financiamiento”-, también es posible una visión de conjunto con los gastos e inversiones del Estado, “dentro de conceptos de justicia y equidad” (art. 95.9 de la Constitución). Elementos que no fueron considerados por los demandantes desde una perspectiva y razones de derecho constitucional, sino desde un análisis empírico respecto de la inconveniencia derivada del gasto y la ejecución de las normas del Estatuto Tributario.

31. Por lo demás, no basta con que se señale la ley y un argumento abstracto, sino que se impone la obligación al demandante de identificar dentro de ellos, cuáles son las normas o textos normativos que vulneran la Constitución, en este caso, cuál es el objeto sobre el cuál puede predicarse el concepto de la violación. En esta oportunidad, la sola invocación al Estatuto Tributario es insuficiente, pues su contenido es tan amplio que no solo incluye regulación sustancial sobre los elementos y estructura de los tributos del orden nacional, sino también procedimental, y frente a cada una de esas hipótesis regulatorias es que debe identificarse el cargo, ya que de no hacerlo se le impone a la Corte actuar de oficio. Es precisamente esa falta de identificación, la que también sustenta el incumplimiento de *la carga de especificidad*, ya que no es posible advertir la oposición concreta y específica entre lo demandado y el principio constitucional invocado, ya que la argumentación se queda en el escenario de los cuestionamientos generales de política pública, competencia de valoración propia de otras autoridades públicas, y no le es dado a este tribunal extralimitar sus competencias.

32. De esta manera, no es válido como lo afirman los accionantes que se desconozca la exigencia de un sustento mínimo que permita adelantar el juicio de constitucionalidad. No se exige de esta forma que los demandantes presenten

un ejercicio de ponderación norma por norma, sino que se expongan los motivos por los cuales se presenta una negación o ruptura en el principio de progresividad, a partir de un examen sistemático en el que se excluya la posibilidad de que las normas acusadas respondan a la realización de otros principios constitucionales o a otros fundamentos superiores. Es este análisis el que extraña la Sala Plena en la demanda presentada y su corrección, por lo que no es claro que exista un argumento cierto, al no evidenciarse una oposición con la Constitución. No encuentra recibo este tribunal en la afirmación sobre la imposibilidad de determinar las normas de las que se predica el desconocimiento del texto superior, pues si ello es así no se cumple el sustento mínimo y básico que permite adelantar este juicio.

33. **En tercer lugar**, el cargo formulado no se refiere al desconocimiento de reglas, sino de normas constitucionales con estructura de principio. Al respecto, considerando la textura abierta de tales normas jurídicas que, como mandatos de optimización, no establecen consecuencias precisas e indiscutibles y, por el contrario, se concretizan en una labor analítica y argumentativa concreta, la formulación de demandas por el desconocimiento de principios exige una mayor y más específica argumentación que, no obstante, mantenga conexión concreta con las normas cuestionadas, y que permita desvirtuar y entender la extralimitación e inconstitucionalidad de las disposiciones proferidas por el Legislador. De lo contrario, la naturaleza misma de los principios permitiría a este tribunal que, fundado en la apariencia de un control activado por la solicitud ciudadana ejerza, en realidad, un examen de oficio del Estatuto Tributario.

34. Es justamente en razón a que la demanda apunta al desconocimiento de varios principios constitucionales, que el Magistrado Guerrero Pérez indicó la necesidad de que los accionantes explicaran, entre otros aspectos, la proporcionalidad de las normas cuestionadas. Lo anterior, permitiría entender cómo se resolverían eventuales conflictos entre los mismos cuando, de admitirse la demanda, encontrara la Corte que cierta norma concreta del Estatuto Tributario podría fundarse o desarrollar uno de tales principios, pero contradecir, en cierta medida, otro de ellos. Es decir que, contrario a lo sostenido por los accionantes, no era injustificado o irrazonable que se les exigiera desarrollar su argumentación respecto de la proporcionalidad de las normas que se estaban controvirtiendo. De esta forma, el análisis de la constitucionalidad concreta de determinada norma o tributo del Estatuto Tributario, por ejemplo, una que contenga determinada carga tributaria o un específico beneficio, por el desconocimiento de alguno de los principios previstos en el artículo 363 de la Constitución, implica que su análisis tome en consideración si el sujeto gravado por tal norma, es, a su turno, objeto de algún beneficio tributario o si, a pesar de la ausencia de compensación, la norma que, vista aisladamente podría resultar inconstitucional, responde, en realidad, por ejemplo, al principio de equidad. Dicho de otra manera, la idea misma de un sistema tributario, prevista en el artículo 363 de la Constitución, exige la realización de análisis transversales, pero, a la vez, concretos, desarrollados a partir de cuestionamientos radicados en

normas legales. Es de resaltar que el principio de progresividad no se agota en el sistema impositivo, y de esta manera, los estudios y análisis que aportaron los demandantes se reflejan en el componente del gasto y su ejecución, mismos que no corresponden en sí mismos a un análisis de constitucionalidad, sino a uno de conveniencia, por lo que, su modificación debe darse en el marco de un debate político, y de la mayor relevancia para nutrir un cambio normativo en el escenario político.

35. De esta manera, el Magistrado Guerrero Pérez indicó a los accionantes que frente a la premisa mayor del silogismo de la demanda se presentaban dos deficiencias: *“La primera era la de esta premisa parecía estar incompleta, al no articular el principio de progresividad con otros principios constitucionales, en especial con aquellos a los que debe atender el modelo impositivo. Esto último solo se hace de manera marginal en la demanda. La segunda era la de que esta premisa no precisa el contenido y alcance del principio de progresividad”*. No obstante, a pesar de explicar el concepto de progresividad, la corrección de la demanda se concentró en señalar su discrepancia con lo decidido por el Magistrado sustanciador Guerrero Pérez, por lo que vieron como innecesario abordar de manera individual el análisis de cada uno de los elementos del principio de progresividad y señalaron como equivocado plantear la ponderación frente a principios distintos. Al respecto, destaca la Sala Plena que no puede entenderse el auto de rechazo como una exigencia para desarrollar un juicio de ponderación por impuesto, sino que, se precisaba especificar dentro del universo normativo demandado la existencia de instituciones jurídicas respecto de las cuales no se puede predicar un desarrollo del principio de progresividad. A modo de ejemplo, respecto del capítulo correspondiente a los impuestos indirectos, dentro de los cuales se encuentra el IVA, los cuales por su naturaleza y morfología no pueden ser progresivos, tal como lo ha reconocido la Corte; o como es el caso, de los impuestos que se fijan sobre tarifas proporcionales más no progresivas, como lo es el caso del régimen impositivo aplicable a sociedades; o la referencia a disposiciones procesales, tales como el procedimiento tributario. Por lo tanto, no se equivocó el Magistrado Guerrero Pérez al considerar, en el auto de rechazo de la demanda, que tales yerros no fueron subsanados, y que los demandantes en su escrito de subsanación tampoco ofrecieron razones que permitieran entender por qué el diseño tributario hace nugatorio el principio de progresividad, la amenaza de dicho principio o la imposibilidad de desarrollarlo nunca fue argumentado por los demandantes, ya que se limitan a exponer que pueden existir otras alternativas, en su opinión mejores que el Estatuto Tributario vigente; como tampoco diferenciar dentro del universo normativo la existencia de instituciones respecto de las cuales no se puede predicar el principio de progresividad.

36. **En cuarto lugar**, este tribunal ha sostenido de manera reiterada que, en materia tributaria, existe un amplio margen de apreciación y de configuración normativa en cabeza del Legislador, lo que implica, a la vez, que la demanda ciudadana contra este tipo de normas deba ser suficientemente específica a partir de normas legales concretas y deba poner en evidencia, al menos a primera vista,

que el Legislador, en una materia en la que su competencia es amplia, desconoció los principios del sistema tributario. Al respecto, debe recordarse que la Constitución establece una especial reserva del asunto a la discusión y decisión democrática del Congreso de la República, en desarrollo del principio de necesaria representación en materia tributaria (*no taxation without representation*) por lo que, sin desconocer que los principios del sistema tributario, presentes en el artículo 363 de la Constitución y demás normas aplicables para poder comprender la integralidad del sistema, son normas cuyo desconocimiento es justiciable por la Corte Constitucional, es el Legislador el primer órgano llamado a desarrollar y dotar de contenido tales mandatos de optimización que lo tienen a él por destinatario natural, y quien puede estudiar fenómenos adicionales no contemplados en la demanda, como es el caso, del impacto de la informalidad y la evasión sobre la efectividad de los principios constitucionales.

37. La Sala Plena coincide con los accionantes en que su planteamiento no consistía realmente en la denuncia de una omisión legislativa absoluta, para la cual carecería de competencia esta Corte, sino en cuestionar el conjunto del Estatuto Tributario o, incluso, el capítulo dedicado al impuesto a la renta, por la presunta vulneración de los principios del sistema tributario. Sin embargo, la explicación dada por el Magistrado Guerrero Pérez al inadmitir y rechazar la demanda, reposa en la idea que comparte la Sala Plena según la cual, al tratarse de una demanda en materia tributaria, era necesario que la demanda cumpliera con las cargas explicativas y argumentativas que permitieran un debate normativo concreto, coherente y ordenado en el proceso de constitucionalidad, y evitar así que, en su análisis, esta Corte excediera sus competencias para el desarrollo del proceso, desvirtuando el carácter de justicia rogada.

38. **En quinto lugar**, el auto inadmisorio refería la necesidad de orientar las pretensiones de la demanda, ya que al solicitar el exhorto al Congreso de la República y el diferimiento de los efectos de la sentencia de inexecutable, excedía el ámbito de las competencias de la Corte. A pesar de que los accionantes modificaron sus solicitudes, como simples sugerencias, lo cierto es que, en el fondo del asunto, pretenden que, en un término de cuatro años, se elabore un nuevo estatuto tributario, sin haber logrado presentar una demanda que genere, al menos de manera preliminar, una duda mínima en cuanto a la constitucionalidad de cada una de las normas del Estatuto Tributario, incluidas sus reformas. Por lo anterior, aclara la Sala Plena de la Corte Constitucional que, contrario a lo indicado por los recurrentes, el Magistrado Guerrero Pérez no desarrolló ningún tipo de examen de fondo o antejuicio en cuanto a la constitucionalidad de las normas demandadas, sino que encontró, acertadamente, que la demanda no presentaba un concepto de la violación que, en razón de su *especificidad, pertinencia y suficiencia*, permitiera desarrollar un control de constitucionalidad que no condujera a una sentencia inhibitoria o, por el contrario, que no pusiera a este tribunal en posición de desbordar sus competencias constitucionales.

39. Así las cosas, encuentra la Sala Plena que el cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados tenían como finalidad identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad, fijar unos elementos que informen adecuadamente los mínimos necesarios para poder proferir un pronunciamiento de fondo y, evitar un fallo inhibitorio⁸, además de asegurar así la efectividad del derecho ciudadano de control político. De modo que, contrario a lo afirmado por los accionantes, el Magistrado sustanciador cumplió con indicar las falencias que debían ser subsanadas, sin que la parte actora pudiera así corregirlas, aspecto que se constató con suficiencia en el auto de rechazo.

40. Por último, los accionantes invocan el **principio pro actione** para solicitar que, a pesar de los defectos argumentativos puestos de presente, la demanda sea admitida y se desarrolle el control de constitucionalidad de todo el Estatuto Tributario. El principio *pro actione*⁹, es una “norma de carácter general, que frente al caso concreto, permite suplir las eventuales deficiencias del argumento jurídico desarrollado por el ciudadano, en nombre del derecho político fundamental que se ejerce y de la defensa de la Constitución”¹⁰, sin que sea dable readecuar los cargos y las pretensiones de la demanda. Ahora bien, tal principio no permite admitir una demanda carente de *especificidad, pertinencia y suficiencia*, porque tal requisito busca “preservar el carácter limitado de las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución. Es por esta razón y en atención del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, así como la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y el mandato de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, que el análisis de la aptitud de la demanda debe guiarse por el principio *pro actione*, según el cual, la labor de los jueces no debe ser la de impedir el acceso a la justicia, sino administrarla adecuadamente, en cuanto la demanda lo permita”¹¹, lo que no ocurre en el presente caso.

41. Al respecto, es de precisar que este principio no está establecido para relevar a los demandantes de las cargas mínimas de argumentación en las demandas, pues si por sí mismas no son capaces de transmitir y establecer las razones de inconstitucionalidad de las normas sería el juez, con la excusa de interpretar el alcance de las mismas, quien estructuraría las objeciones en contra de la norma y pasaría a realizar un control oficioso, extralimitando el alcance de su competencia. Es así como, quien debe configurar la demanda es el ciudadano y no el juez constitucional. Sobre el particular, la Corte ha dicho que: “Ni aun aplicando el **principio de pro actione** podría la Corte proferir una decisión de fondo, ya que no es posible identificar al menos la existencia de un cargo concreto de inconstitucionalidad, que hiciera procedente realizar el control abstracto de constitucionalidad en aras de verificar la contradicción material

⁸ *Ibidem*.

⁹ El principio *pro actione* le impone al juez constitucional el deber de no actuar con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda. Corte Constitucional, auto 029 de 2016.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2017.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-202 de 2019.

de la disposición legal con el texto constitucional. La simple manifestación de vulneración de disposiciones constitucionales -sin reproches de naturaleza constitucional-, no puede constituirse en argumento suficiente para que la Corte inicie y culmine el examen de constitucionalidad. // (...) En suma, no basta con realizar afirmaciones generales o limitarse a extraer efectos nocivos de lo impugnado, ya que la acción de inconstitucionalidad impone por su naturaleza que se proceda a concretar y desarrollar el concepto de la violación”¹².

42. Cada una de las disposiciones que integran el Estatuto Tributario según este ha sido modificado desde 1989, objeto de la demanda, señala algunos argumentos que suponen una verificación de tratos diferenciados injustificados, desde la óptica de la igualdad, pero como lo señaló el Magistrado Guerrero Pérez no es posible elucidar las razones constitucionales para que, teniendo en cuenta el rol de cada sector de la economía y sus funciones, no sea posible desde el punto de vista constitucional y económico para el Legislador imponer tratamientos tributarios y disposiciones diferentes contenidas en el Estatuto Tributario, con especial énfasis en el régimen relacionado con el impuesto sobre la renta de personas naturales. Respecto de este cargo, parece encaminado a desarrollar argumentos de inconveniencia en la imposición de cargas tributarias. Sin embargo, como lo señala el auto de rechazo, la generalidad de los mismos, no permite entender adecuadamente su entidad constitucional. Es claro que, si lo que se pretende mostrar es el impacto sistémico, no por afectación del derecho de igualdad, sino por el desconocimiento de los principios del sistema tributario, los mismos no resultan pertinentes ni suficientes, pues los argumentos de los demandantes no se encaminan a mostrar cómo el sistema tributario, que no la economía, se torna, en conjunto en uno inequitativo, injusto o regresivo, por la aplicación del Estatuto Tributario y sus modificaciones desde 1989, visto este sistemáticamente.

43. En esta medida, dichos argumentos en relación con el impacto sistémico de la regulación parecen dirigidos a señalar la afectación general de los principios de equidad, progresividad y justicia, cuestión alejada del ámbito del control de constitucionalidad. La demanda y su escrito de subsanación no logran superar esta deficiencia, en tanto no se analizan de forma separada o sistémica los principios del sistema tributario, dejando de lado un enfoque que tenga en cuenta no sólo los ingresos públicos sino también eventualmente el gasto público, que puede tener un importante componente regresivo o redistributivo que ha debido tenerse en cuenta en la argumentación. La demanda no podía agotarse en el debate sobre la menor imposición de cargas tributarias a quienes más ganan, sino que debía mostrarse cómo el sistema en su conjunto implicaba la negación de principio de progresividad, carga que no cumplieron los accionantes.

44. Con fundamento en lo anterior, es dado concluir que como lo manifestó el Magistrado Guerrero Pérez en su auto de rechazo del presente proceso, no se

¹² Corte Constitucional, sentencia C-542 de 2017.

logra generar una duda razonable de inconstitucionalidad, pues por las razones también señaladas en este auto no es posible dilucidar con claridad el objeto de la censura planteada por los demandantes. No se trata en este caso de una negación de acceso a la justicia, o una indebida aplicación del principio *pro actione*, ya que ante una demanda contra la integralidad del Estatuto Tributario, no es desproporcionado que la Corte Constitucional requiera de la demanda el cumplimiento de los mínimos estándares de argumentación reiterados en la jurisprudencia de la corporación. Los argumentos que condujeron al rechazo de la demanda fueron claros y suficientes para demostrar cómo la misma no satisfizo los requerimientos necesarios para ser admitida, garantizando certeza jurídica a los ciudadanos respecto de las condiciones para el ejercicio del derecho político, que en este caso se aplicó a la demanda de la integralidad de un conjunto normativo. De esta forma, la Corte evitó la realización de un control oficioso, inadecuado y ajeno a sus competencias.

45. Por último, debe reiterarse que *“la inadmisión o rechazo de una demanda de inconstitucionalidad no hace tránsito a cosa juzgada ni cercena el derecho de acción de los ciudadanos, de manera que bien pueden presentar una nueva demanda, por supuesto bajo las exigencias de los artículos 40-6 y 241 de la Carta Política, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991”*¹³.

46. Así las cosas, en atención a lo anteriormente expuesto, se confirmará en su integridad el auto del 13 de agosto de 2020, proferido por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, en donde se rechazó la demanda de inconstitucionalidad formulada por la ciudadana Vivian Newman Pont y otros, en contra del Decreto Ley 624 de 1989 y las leyes o los decretos leyes que lo modifican.

En mérito de lo expuesto la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR el auto del 13 de agosto de 2020, proferido por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, que rechazó la demanda de inconstitucionalidad formulada por la ciudadana Vivian Newman Pont y otros, en contra del Decreto Ley 624 de 1989 y las leyes o los decretos que lo modifican, con radicado D-13762, por las razones anteriormente señaladas.

Segundo.-COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte, el contenido de esta decisión a los demandantes, indicándoles que contra esta no procede recurso alguno.

Tercero.- ARCHIVAR el expediente.

¹³ Corte Constitucional, auto 006 de 2019.

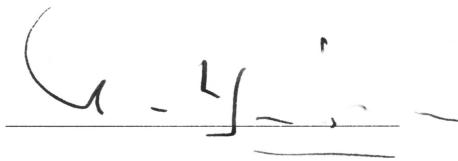
Notifíquese y cúmplase,



ALBERTO ROJAS RIOS
Presidente



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



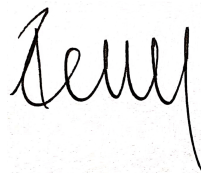
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
con salvamento de voto



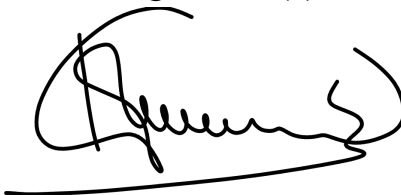
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



RICHARD S. RAMIREZ GRISALES
Magistrado (e)



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General