



## COMUNICADO 8

20 de marzo de 2025

El Comunicado 8 contiene siete decisiones. Se relacionan sus radicados y principales ejes temáticos:

**Sentencia C-097/25** (Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la interpretación de la Corte Suprema de Justicia en relación con la indemnización moratoria por el no pago por el empleador de salarios y prestaciones, incluidas las cesantías, y por terminación del contrato de trabajo por no cotizar a la seguridad social)

**Sentencia C-098/25** (Corte declaró que las solemnidades previstas en el artículo 1080 del Código Civil, relativas al testamento cerrado, no pueden ser obstáculo para que las personas en condición de discapacidad otorguen este tipo de testamento)

**Sentencia C-099/25** (Corte declaró la inexecutable de la expresión “para consumo propio” prevista en el inciso 2º del art. 51 de la Ley 2277 de 2022, que califica el hecho generador consistente en la *importación* de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes)

**Sentencia C-100/25** (Corte resolvió declarar inexecutable normas que regulaban un régimen laboral especial para los cargos públicos del Instituto Nacional de Cancerología)

**Sentencia C-101/25** (Corte se inhibió de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de las normas previstas en los artículos 20, 225d y 229 de la ley 1952 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda)

**Sentencia C-102/25** (Corte se inhibió de pronunciarse en contra de las expresiones: “*la decisión que niega pruebas en etapa de juicio,*” y “*cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial (...)*”, contenidas en el art. 134 de la ley 1952/19)

**Sentencia C-103/25** (Corte se inhibió para pronunciarse de fondo sobre una demanda formulada en contra del artículo 15 de la Ley 29 de 1973)

**Sentencia C-097/25**

**M.P. Juan Carlos Cortés González**

**Expediente D-15679**

**Por ineptitud de la demanda, Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la interpretación de la Corte Suprema de Justicia en relación con la indemnización moratoria por el no pago por el empleador de salarios y prestaciones, incluidas las cesantías, y por terminación del contrato de trabajo por no cotizar a la seguridad social**

## 1. Normas demandadas

### “CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO [...]

**ARTÍCULO 65.** Indemnización por falta de pago:

*[Texto original. Aplicable a trabajadores que devenguen hasta un smlmv]* 1. Si a la terminación del contrato, el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidos, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo.

*[Texto modificado por el artículo 29 de la Ley 789 de 2002. Aplicable a trabajadores que devenguen más de un smlmv]* 1. Si a la terminación del contrato, el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidas, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo, hasta por veinticuatro (24) meses, o hasta cuando el pago se verifique si el período es menor. Si transcurridos veinticuatro (24) meses contados desde la fecha de terminación del contrato, el trabajador no ha iniciado su reclamación por la vía ordinaria, el empleador deberá pagar al trabajador intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria, a partir de la iniciación del mes veinticinco (25) hasta cuando el pago se verifique.

...

2. ...

**PARÁGRAFO 1º.** Para proceder a la terminación del contrato de trabajo establecido en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, el empleador le deberá informar por escrito al trabajador, a la última dirección registrada, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la terminación del contrato, el estado de pago de las cotizaciones de Seguridad Social y parafiscalidad sobre los salarios de los últimos tres meses anteriores a la terminación del contrato, adjuntando los comprobantes de pago que los certifiquen. Si el empleador no demuestra el pago de dichas cotizaciones, la terminación del contrato no producirá efecto. Sin embargo, el empleador podrá pagar las cotizaciones durante los sesenta (60) días siguientes, con los intereses de mora.

### LEY 50 DE 1990 (Diciembre 28)

#### Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones” [...]

**ARTÍCULO 99.** El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1ª. ...

3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.

...

## 2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la interpretación de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, respecto del artículo 65 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo —modificado por el artículo 29 de la Ley 789 de 2002— y el artículo 99 (parcial) de la Ley 50 de 1990, por su ineptitud sustantiva, conforme a lo expuesto en esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó una demanda ciudadana en contra de tres interpretaciones de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que constituirían derecho viviente, respecto de los artículos 65 del Código Sustantivo del Trabajo y 99.3 de la Ley 50 de 1990.

Para el demandante, la jurisprudencia de esa Corte al interpretar tales disposiciones, determinó que: (i) la indemnización por la falta de pago de salarios y prestaciones a la terminación del contrato de trabajo, establecida en el inciso primero del art. 65 del CST, constituye una “sanción” para el empleador, y este puede resultar eximido de su pago si demuestra “buena fe”; (ii) en los eventos en los que el empleador no demuestre el pago de las cotizaciones a la seguridad social y parafiscales de los tres meses previos a la terminación del contrato, por virtud del párrafo primero del art. 65 del CST, procede la “indemnización moratoria” en lugar de “la ineficacia de la terminación del contrato de trabajo”; y (iii) el pago de un día de salario por el retraso en la cancelación de las cesantías, previsto en el art. 99.3 de la Ley 50 de 1990, constituye una “sanción” para el empleador, quien puede ser eximido del pago si demuestra “buena fe”.

A juicio del accionante, estas tres aproximaciones del máximo tribunal de la justicia laboral son contrarias al principio *in dubio pro operario* y al de la estabilidad en el empleo (art. 53 superior), como a los derechos adquiridos del trabajador (art. 58 superior) y al principio de la separación de poderes (arts. 113, 114, 150 y 230 de la Constitución). Para el ciudadano que promovió la demanda, la lectura de la Corte Suprema de Justicia se aparta de la literalidad de las disposiciones, al punto de sustituir la labor del legislador e imponer obstáculos para el acceso del trabajador a garantías propias del derecho laboral, como la indemnización moratoria y la ineficacia de la terminación del contrato laboral.

La Sala verificó la aptitud de la demanda y explicó que el trámite de admisión de una demanda y el análisis de aptitud sustantiva de aquella al momento de fallar, son etapas diferenciadas dentro del proceso de control abstracto de constitucionalidad. Además, precisó los supuestos de argumentación adicionales que deben acreditarse para que procedan las demandas de inconstitucionalidad contra interpretaciones judiciales de las altas Cortes, quienes son las encargadas de definir los criterios de aplicación del régimen jurídico correspondiente.

Sobre el particular, la Sala Plena concluyó que la demanda no cumplía los requisitos generales y propios de la carga argumentativa exigida a quien demanda la inconstitucionalidad de normas de derecho viviente. Esto, principalmente, por dos razones. Primero, porque no se cumplió la carga necesaria para acreditar la existencia de una interpretación judicial consistente, consolidada y relevante, sobre la cual ejercer el control constitucional. Segundo, porque la Sala encontró que el debate no tenía un carácter constitucional abstracto, pues el actor propuso un juicio de corrección sobre la función judicial que ejerce la Corte Suprema de Justicia, señalando que debía interpretarse la ley con base exclusivamente en su alcance literal. Adicionalmente, se advirtieron falencias en cuanto a la certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia de los argumentos. Por esta razón, a partir del examen riguroso de los supuestos que rigen el control constitucional de las normas de derecho viviente, la Corte, por unanimidad, concluyó la ineptitud sustantiva de la demanda y resolvió declararse inhibida para resolver de fondo el asunto.

**Sentencia C-098/25**  
**M.P. Vladimir Fernández Andrade**  
**Expediente D-15868**

**Corte declaró que las solemnidades previstas en el artículo 1080 del Código Civil, relativas al testamento cerrado, no pueden ser obstáculo para que las personas en condición de discapacidad otorguen este tipo de testamentos. Asimismo, determinó que estas últimas tampoco pueden ser obstáculo para que una persona con discapacidad visual o auditiva se pueda desempeñar como testigo o notario de dicho acto jurídico**

**1. Normas demandadas**

**“LEY 84 DE 1873**

*(26 de mayo)*

*Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873*

**CÓDIGO CIVIL (...)**

*(...)*

**Artículo 1080.-** Lo que constituye esencialmente el testamento cerrado es el acto en que el testador presenta al notario y los testigos una escritura cerrada, **declarando de viva voz, y de manera que el notario y los testigos lo vean, oigan y entiendan** (salvo el caso del artículo siguiente), que en aquella escritura se contiene su testamento. **Los mudos podrán hacer esta declaración, escribiéndola a presencia del notario y los testigos.**

El testamento deberá estar firmado por el testador. La cubierta del testamento estará cerrada o se cerrará exteriormente, de manera que no pueda extraerse el testamento sin romper la cubierta.

Queda al arbitrio del testador estampar un sello o marca, o emplear cualquier otro medio para la seguridad de la cubierta.

El notario expresará sobre la cubierta, bajo el epígrafe testamento, la circunstancia de hallarse el testador en su sano juicio; el nombre, apellido y domicilio del testador y de cada uno de los testigos, y el lugar, día, mes y año del otorgamiento.

Termina el otorgamiento por las firmas del testador, de los testigos y del notario, sobre la cubierta.

Si el testador no pudiere firmar al tiempo del otorgamiento, firmará por él otra persona diferente de los testigos instrumentales, y si alguno o algunos de los testigos no supieren o no pudieren firmar, lo harán otros por los que no supieren o no pudieren hacerlo, de manera que en la

cubierta aparezcan siempre siete firmas: la del testador, las de los cinco testigos y la del notario.

Durante el otorgamiento estarán presentes, además del testador, un mismo notario y unos mismo testigos, y no habrá interrupción alguna sino en los breves intervalos en que algún accidente lo exigiere.

**<Artículo adicionado por la Ley 36 de 1931, con el siguiente texto:>**

ARTICULO 1o. Inmediatamente después del acto en que el testador presenta al Notario y a los testigos la escritura en que declara que se contiene su testamento, según el artículo 1080 del Código Civil, se deberá extender una escritura pública en que conste el lugar, día, mes y año de la constitución del testamento cerrado; el nombre y apellido del Notario; el nombre y apellido, domicilio y vecindad del testador y cada uno de los testigos; la edad del otorgante, la circunstancia de hallarse éste en su entero y cabal juicio, el lugar de sus nacimiento y la nación a que pertenece.

ARTICULO 2o. En el mismo instrumento se consignará una relación pormenorizada de la clase, estado y forma de los sellos, marcas y señales que como medios de seguridad contenga la cubierta.

ARTICULO 3o. La escritura de que tratan los artículos anteriores debe ser firmada por el testador, los cinco testigos y el Notario.

apertura y publicación del testamento.

ARTICULO 4o. Copia de esta escritura debe acompañarse a la solicitud de

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de las expresiones “*declarando de viva voz*” y “[l]os mudos podrán hacer esta declaración, escribiéndola a presencia del notario y los testigos”, previstas en el inciso primero del artículo 1080 del Código Civil, bajo el entendido de que las personas en situación de discapacidad podrán declarar su intención de otorgar un testamento cerrado por conducto de los ajustes razonables y apoyos que sean necesarios para la efectiva exteriorización de su voluntad.

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión: “y de manera que el notario y los testigos lo vean, oigan y entiendan”, contenida en el inciso primero del artículo 1080 del Código Civil, bajo el entendido de que las personas en situación de discapacidad, bien sea en su calidad de testigos o de notario, podrán valerse de los ajustes razonables y apoyos que sean necesarios para la efectiva comprensión y entendimiento de la declaración emitida por el testador.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional pronunciarse sobre la constitucionalidad de las expresiones (i) “*declarando de viva voz*”; (ii) “*y de manera que el notario y los testigos lo vean, oigan y entiendan*”, y (iii) “[l]os mudos podrán hacer esta declaración, escribiéndola a presencia del notario y los testigos”. Todas ellas previstas en el inciso primero del artículo 1080 del Código Civil. Con base en los cargos propuestos en la demanda, la Corte se preguntó si las expresiones reseñadas resultan contrarias a los artículos 13, 47, 83 y 93 de la Constitución Política y 1, 2, 3, 4, 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al suscitar un trato discriminatorio lesivo de los derechos fundamentales de las personas en situación de discapacidad.

Con el objeto de enjuiciar el contenido de los textos normativos demandados, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la salvaguarda y protección de las garantías constitucionales de las personas en situación

de discapacidad. A este respecto, insistió en que nuestro ordenamiento superior ha reconocido un modelo de justicia –el modelo social de discapacidad– que propugna por eliminar todas las barreras institucionales y sociales que impiden la potenciación de las capacidades de quienes integran este grupo poblacional. Aunado a lo anterior recordó que, al amparo de este paradigma, la discapacidad no es óbice para el ejercicio libre y autónomo de la capacidad jurídica, prerrogativa que incluye el empleo de los apoyos y ajustes razonables que sean necesarios para la realización de los actos jurídicos, incluidos los testamentarios.

A su turno, se refirió a las formalidades del testamento cerrado y destacó que, en términos generales, estas se encaminan a garantizar el secreto de las disposiciones testamentarias, incentivar la reflexión del disponente y velar por que los testigos y el notario del acto testamentario den fe pública de la voluntad del testador.

Dicho lo anterior, la Corte comenzó por escrutar las expresiones (i) “*declarando de viva voz*” y (ii) “[l]os mudos podrán hacer esta declaración, escribiéndola a presencia del notario y los testigos”. En este frente, a partir de lo dispuesto en la Sentencia C-260 de 2023, la Sala Plena observó que si bien las restricciones sensoriales comprendidas en el texto normativo enjuiciado pretenden estimular la reflexión del testador y ser garantía de que éste último realiza el acto con total independencia y espontaneidad, así como reflejar la voluntad del testador y, con ello, hacer manifiesta su disposición de otorgar un testamento cerrado, a la fecha existen medios alternativos de expresión que permiten alcanzar el propósito anhelado y que no restringen los derechos de las personas en situación de discapacidad ni suscitan un trato discriminatorio en desmedro de ellas.

Sumado a lo anterior la Corte puso de manifiesto que, además de ser contrarios al artículo 13 superior y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los obstáculos sensoriales previstos en los enunciados normativos examinados desatienden los mandatos contemplados en los artículos 47 y 83 de la Constitución, referidos, respectivamente, a la implementación de políticas de integración social y asistencia en favor de las personas en situación de discapacidad y a la presunción de buena fe sobre los actos jurídicos que estas personas realicen. A tenor de lo dicho, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de tales expresiones bajo el entendido de que las personas en situación de discapacidad podrán declarar su intención de otorgar

un testamento cerrado por conducto de los ajustes razonables y apoyos que sean necesarios para la efectiva exteriorización de su voluntad.

Finalmente, en lo que toca al análisis de constitucionalidad de las expresiones (iii) “y de manera que el notario y los testigos lo vean, oigan y entiendan”, en sentido análogo al punto anterior, la Sala observó que las restricciones sensoriales de ver y oír pierden de vista que el acto testamentario puede tener como partícipes a testigos y notarios en condición de discapacidad que, pese a no poder emplear los sentidos aludidos, sí están en las condiciones de entender y comprender la voluntad del testador y, por esa vía, dar fe de su acto. A este último respecto, la Sala trajo a colación lo previsto en la reciente sentencia C-513 de 2024. Sobre el particular, recalcó que, por lo que atañe a los notarios, en ningún caso la limitación sensorial de una persona puede ser motivo para impedir el ejercicio de la función fedante, a menos que ella sea evidentemente incompatible e insuperable con el ejercicio de las funciones esenciales del cargo a desempeñar.

Al hilo de lo anterior, concluyó que las limitaciones sensoriales objeto de análisis son contrarias a los artículos 13, 47 y 83 de la Constitución y al estándar de protección del ejercicio de la capacidad jurídica previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por tal razón, declaró la exequibilidad condicionada de las citadas expresiones bajo el entendido de que las personas en situación de discapacidad, bien sea en su calidad de testigos o de notario, podrán valerse de los ajustes razonables y apoyos que sean necesarios para la efectiva comprensión y entendimiento de la declaración emitida por el testador.

### **Sentencia C-099/25**

**M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera**

**Expediente D-15883**

**Corte declaró la inexecutable de la expresión “para consumo propio” prevista en el inciso 2º del art. 51 de la Ley 2277 de 2022, que califica el hecho generador consistente en la importación de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes**

#### **1. Norma demandada**

**“LEY 2277 de 2022  
(diciembre 13)**

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

(...)

ARTÍCULO 51. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.

El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.

La tarifa del impuesto es de cero coma cero cero cero cinco (0,00005) UVT por cada un (1) gramo del envase, embalaje o empaque.

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

PARÁGRAFO. Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este Artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el párrafo del Artículo 5o de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes".

## 2. Decisión

**PRIMERO.** Respecto de los cargos primero y tercero parcial, declarar **EXEQUIBLE** el artículo del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022.

**SEGUNDO.** Respecto de los cargos segundo y tercero parcial, declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "para consumo propio", prevista en el inciso segundo del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, la cual califica el hecho generador consistente en la importación de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

### 3. Síntesis de los fundamentos

El 17 de mayo de 2024, un ciudadano presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022. El demandante formuló tres cargos de inconstitucionalidad: los dos primeros, por violación a los principios de igualdad, justicia y equidad tributaria (arts. 13, 95.9, 363 de la Constitución Política). El tercero, que se deriva de los dos primeros, por la presunta violación de la libertad de empresa y la libre competencia (art. 334 de la CP):

Cargos	
<b>Cargo primero</b>	El demandante argumentaba que el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 vulnera los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria al gravar a los productores de plásticos de un solo uso "con fines de exportación". En criterio del demandante, los exportadores de productos plásticos de un solo uso no deberían ser sujetos pasivos del impuesto porque, a diferencia de los productores que venden plásticos en Colombia, su actividad económica no genera la externalidad negativa que el impuesto busca corregir, a saber: la contaminación ambiental. Esto, dado que los productos plásticos de un solo que se exportan no se consumen ni desechan en el territorio nacional. En este sentido, el demandante sostenía que, al gravar a los exportadores y otorgarles el mismo trato tributario que los productores que venden en el mercado nacional, el legislador desconoció el mandato de trato diferente entre disímiles.
<b>Cargo segundo</b>	El demandante alegaba que el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 vulnera los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria porque no grava las importaciones de productos o "bienes terminados" <sup>1</sup> . Según el demandante, esto genera un trato diferente entre dos grupos de sujetos que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica: (i) el productor nacional de bienes terminados y (ii) el importador de bienes terminados. Este trato diferente consiste en que los primeros son sujetos pasivos del impuesto, mientras que los segundos no. En criterio del demandante, la no inclusión de los importadores de "bienes terminados" carece de justificación constitucional porque estos sujetos también ingresan productos plásticos de un solo al mercado nacional. Estos productos plásticos se usan y desechan en Colombia, por lo que causan la externalidad ambiental negativa que la norma busca internalizar.
<b>Cargo tercero</b>	El demandante sostenía que la norma demandada afecta la libre competencia y la libertad de empresa de (i) los productores nacionales de productos plásticos de un solo uso para embalar, envasar o empacar bienes y (ii) los productores colombianos de "bienes terminados".

<sup>1</sup> Según el demandante, los productos o bienes "terminados" son aquellos bienes envasados, embalados o empacados en productos plásticos de un solo uso "que son importados listos para su comercialización, es decir, se trata de productos que no requieren ningún tipo de transformación o proceso previo a ser puestos en el mercado"

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó de forma independiente (1) los cargos primero y tercero parcial, relacionados con la imposición del gravamen a las operaciones de exportación; y (2) los cargos segundo y tercero parcial, relacionados con la no inclusión o exclusión de las operaciones de importación de “bienes terminados”

### **1. Cargos primero y tercero parcial: la imposición del gravamen a las operaciones de exportación**

La Corte consideró que la imposición del gravamen a los exportadores no desconocía el mandato de trato diferente entre disímiles y, por lo tanto, no vulneraba los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, y tampoco violaba la libre competencia. A juicio de la Corte, los productores que no exportan y los exportadores de productos plásticos de un solo uso para envasar, embalar, o empacar se encontraban en la misma situación fáctica y jurídica. Lo anterior, debido a que la actividad económica que ambos desarrollan genera externalidades ambientales negativas.

En particular, la Corte constató que, contrario a lo sostenido por el demandante, múltiples organismos internacionales especializados en materia ambiental y el Ministerio de Ambiente han reconocido que en la fase de fabricación de los plásticos de un solo uso se generan externalidades negativas. Esto es así porque en la producción de estos bienes se emplean materiales tóxicos como el benceno, cloruro de vinilo, tolueno, etilbenceno, xileno, entre otros. Estos materiales son contaminantes, generan emisiones de carbono y son conocidos por ser altamente cancerígenos. En este sentido, la Sala Plena concluyó que, a la luz de la finalidad del impuesto -corregir externalidades negativas-, era razonable que el legislador hubiera incluido a los exportadores como sujetos pasivos del impuesto.

### **2. Cargo segundo y tercero parcial: la no inclusión de la importación de “bienes terminados” como objeto del gravamen**

La Corte resaltó que el inciso 2º del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 dispone de forma expresa que las importaciones de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar sólo están gravados si constituyen una operación para “consumo propio”. La expresión “consumo propio”, señaló la Corte, implicaba la no inclusión o exclusión del gravamen respecto de las operaciones de importación de

bienes terminados, esto es, bienes (vgr. jabón líquido) que ingresan al país envasados, empacados o embalados en productos plásticos de un sólo uso, con fines de comercialización.

La Corte concluyó que la no inclusión de las operaciones de importación de los productos plásticos de un sólo que ingresaban al país como envases, embalajes o empaques de otros bienes era inconstitucional y carecía de justificación. Esto, por dos razones principales. Primero, establecía un trato diferente entre iguales dado que excluía del gravamen a los importadores de “bienes terminados”, pese a que estos sujetos, al igual que los productores nacionales de bienes “terminados”, ingresan productos plásticos de un solo uso al mercado nacional y, por lo tanto, también generan la externalidad negativa que la norma busca corregir. Segundo, otorgaba una ventaja competitiva injustificada a los importadores de bienes terminados respecto de los productores nacionales de los mismos bienes. Esta ventaja competitiva consistía en que los primeros no tenían que pagar el impuesto, mientras que los segundos eran sujetos jurídicos del impuesto o responsables económicos. En este sentido, la Corte concluyó que la expresión “para consumo propio” implicaba que el impuesto demandado era una norma tributaria infra-inclusiva, que desconocía los principios constitucionales de igualdad y equidad tributaria, así como la libre competencia.

La Sala Plena resaltó que la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando se constata que una norma tributaria es infra-inclusiva, por regla general el principio de conservación del derecho exige adoptar un remedio que (i) mantenga la carga tributaria en el ordenamiento jurídico y (ii) al mismo tiempo, la extienda al grupo de sujetos originalmente no incluido en la regulación. En este sentido, la Sala Plena consideró que, como remedio constitucional, debía declarar la inexecutable de la expresión “para consumo propio” prevista en el inciso 2º de la Ley 2277 de 2022, la cual califica el hecho generador de importación. Lo anterior, con el objeto de que todas las operaciones de importación de productos plásticos de un sólo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes -no sólo las operaciones para consumo propio- quedaran cobijadas por el gravamen. En este sentido, dijo la Corte, la declaratoria de inexecutable implicaría que el hecho generador de importación abarcaría (a) la importación para consumo propio de plásticos de un sólo uso para envasar, empacar o embalar bienes, así como (b) la importación de productos plásticos de un sólo uso que ingresen al país en

la forma de envases, embalajes o empaques de otros bienes (vgr. el producto plástico de un sólo uso que se usa para envasar jabón líquido).

La Corte hizo dos precisiones relevantes sobre el alcance de la declaratoria de inexecutable:

- (i) La Corte advirtió que el inciso 2º del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 prevé tres hechos generadores: (a) la venta, (b) el retiro “para consumo propio” y (c) la importación para “consumo propio” de los productos plásticos de un sólo utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. La expresión para “consumo propio” califica dos de los hechos generadores del impuesto: el retiro y la importación. En este sentido, la Corte aclaró que únicamente se declaraba la inexecutable de expresión “para consumo propio”, en cuanto calificativo del hecho generador de *importación*. El hecho generador del retiro “para consumo propio” no estaba cobijado por la declaratoria de inexecutable. En tales términos, la Corte explicó que el inciso 2º del artículo 51 de la 2277 de 2022 quedaría así:

“El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación ~~para consumo propio~~, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes”.

- (ii) La Corte aclaró que, conforme a la base gravable del impuesto definida por el legislador (inciso 5º del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022<sup>2</sup>), así como a la regla de decisión fijada en la sentencia C-506 de 2023, en los casos de importación de “bienes terminados”, lo que grava el tributo no es el bien contenido en el envase, embalaje o empaque, sino el producto plástico de un solo uso utilizado para envasar, embalar o empacar dicho bien. La Sala Plena resaltó que, para garantizar el principio de eficiencia tributaria, la DIAN debía establecer con claridad la forma en la que el impuesto se liquidaría en este supuesto de imposición.

**Sentencia C-100/25**  
**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**  
**Expediente D-16.144**

**Corte resolvió declarar inexecutable normas que regulaban un régimen laboral especial para los cargos públicos del Instituto Nacional de**

---

<sup>2</sup> Ley 2277 de 2022, art. 51. “La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso”.

**Cancerología. Dicho régimen establecía la incorporación automática de empleados de carrera a través de contratos de trabajo, atribuía al consejo directivo la función de fijar las condiciones de dichos contratos, así como de establecer el procedimiento de mérito, reconocimiento de estímulos y asignaciones variables por productividad. Así mismo, se fijaban reglas sobre el retiro del cargo, entre otras disposiciones**

## 1. Normas demandadas

### “LEY 2291 DE 2023

Diario Oficial No. 52.311 (17 de febrero de 2023)

Por medio de la cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología Empresa Social del Estado, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal

(...)

#### CAPÍTULO II

Estructura orgánica, dirección y administración

(...)

Artículo 7°. *Funciones del Consejo Directivo.* Son funciones del Consejo Directivo, las siguientes:

(...)

k) Fijar los criterios y condiciones generales de carácter salarial y prestacional de los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología para la celebración de los contratos laborales y el reconocimiento por productividad para el personal que desarrolle actividades de investigación, salud pública, asistencial en salud y docencia, en el marco de lo señalado por el artículo 71 de la Constitución Política y lo dispuesto por la presente ley atendiendo criterios de competencia en el mercado laboral y con estricta sujeción al presupuesto del instituto.

l) Establecer el procedimiento de mérito para la contratación de los Trabajadores del Régimen Especial del Instituto Nacional de Cancerología.

m) Definir las disposiciones internas para reconocer los estímulos por desempeño de los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología.

(...)

Artículo 9°. *Funciones del Director General.* El Director General del Instituto Nacional de Cancerología cumplirá además de las funciones establecidas en el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

13. Adoptar los Manuales de Procesos y Procedimientos y los de funciones y competencias laborales de los trabajadores del Instituto.

14. Nominar, vincular, administrar, ejercer la facultad disciplinaria y remover al personal, de conformidad con las normas legales vigentes, y establecer las políticas y orientaciones para atender el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las necesidades del servicio.

(...)

#### CAPÍTULO IV

Régimen Jurídico y Administrativo

(...)

Artículo 14. Régimen Laboral. Para todos los efectos legales, los servidores públicos con funciones de dirección, conducción, orientación y asesoría institucional cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices o los de confianza que estén al servicio del Director General del Instituto Nacional de Cancerología se clasifican como empleados públicos de libre nombramiento y remoción, designados por el Director General y su régimen legal será el establecido por la Ley 909 de 2004 y las normas pertinentes y complementarias.

Los demás servidores públicos del Instituto Nacional de Cancerología serán de régimen especial quienes tendrán el carácter de Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología y estarán sometidos al régimen laboral propio establecido en la presente ley; para todos los efectos se denominarán "Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología".

Son normas especiales del régimen laboral de los servidores del Instituto Nacional de Cancerología, las siguientes:

a) Los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología serán servidores públicos de régimen especial vinculados mediante contratos de trabajo suscritos por el Director General, se regirán por lo dispuesto en la presente ley, garantizando lo pactado en el contrato de trabajo y en el reglamento interno. La vinculación se realizará previa verificación del cumplimiento de los requisitos de formación académica y experiencia previstos para cada denominación del cargo y la evaluación de las competencias y el procedimiento de mérito que establezca el Consejo Directivo de la Institución. El Instituto Nacional de

Cancerología tendrá la obligación de suscribir el contrato de trabajo en dos (2) ejemplares de los cuales deberá entregar uno al trabajador debidamente suscrito por su representante legal.

b) El Instituto Nacional de Cancerología, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de formación académica y experiencia previstos para cada cargo, vinculará a los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología que desarrollen actividades o funciones de la entidad de acuerdo con las necesidades institucionales.

c) El Gobierno nacional, en el decreto que defina la planta de personal del Instituto Nacional de Cancerología, señalará el número de trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología.

d) En materia de la jornada laboral, los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología se regirán por el Decreto Ley 1042 de 1978 o por las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan; el Consejo Directivo señalará la manera como se dará cumplimiento a la jornada laboral en donde se tendrá en cuenta la naturaleza del cargo o actividad, la intensidad horaria y su cumplimiento por áreas frente a los modelos por productividad que se establezcan para las áreas misionales del Instituto.

e) La remuneración de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción del Instituto Nacional de Cancerología será fijada por el Gobierno nacional; la de los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología la fijará el Consejo Directivo del Instituto, para lo cual tendrá en cuenta los parámetros que para tal efecto fije el Gobierno nacional, los criterios de competencia en el mercado laboral y se sujetará, en todo caso, al presupuesto de la entidad y a

los criterios de viabilidad y sostenibilidad institucional.

f) Para los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología que desarrollen actividades de Investigación, tecnología e Innovación y de carácter asistencial el Consejo Directivo podrá fijar un sistema de asignación fija y variable por productividad.

g) En lo relacionado con la administración del personal, a los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología les serán aplicables en lo pertinente las disposiciones del Decreto Ley 2400 de 1968 y las demás normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

h) El retiro para los empleados públicos del Instituto se dará por las causales legales señaladas por la Ley 909 de 2004; para la categoría de Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología lo serán por las mismas causas, por la terminación de la obra o labor o el cumplimiento del término pactado o por razones disciplinarias, y en caso de supresión del cargo se indemnizarán aplicando lo dispuesto por la Ley 909 de 2004 o en las normas que la modifiquen o sustituyan.

i) El retiro del servicio de los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología (INC) se producirá, por justa causa debidamente comprobada o por vinculación a la nómina de pensionados por vejez o invalidez.

j) Los servidores públicos del Instituto Nacional de Cancerología cualquiera sea su denominación estarán sometidos al régimen disciplinario único fijado por la Ley 1952 de 2019 y las normas que la modifiquen o complementen.

k) Los Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología que desarrollen actividades de investigación, tecnología e innovación y de carácter asistencial se les aplicarán las excepciones consagradas por el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 y la Ley 269 de 1996.

l) Todo trabajador en el INC tiene derecho a una remuneración oportuna por su trabajo en cumplimiento de su contrato laboral.

Parágrafo 1°. Para los cargos adicionales a la planta de personal vigente que requiera el Instituto Nacional de Cancerología, se dará prioridad para su contratación a quienes al momento de la entrada en vigencia de la presente ley presten sus servicios a la entidad. Lo anterior, previo al estudio técnico que corresponda en el marco del procedimiento de mérito que establezca.

Parágrafo 2. Quienes al momento de expedirse la presente ley vienen desarrollando actividades mediante contrato de prestación de servicios tendrán prioridad para ser contratados una vez verificados el cumplimiento de los requisitos académicos y de experiencia y de acuerdo con el estudio técnico que así lo determine, en el marco del procedimiento de mérito que establezca.

Parágrafo 3°. El Instituto Nacional de Cancerología respetará los derechos adquiridos por los trabajadores en materia salarial y prestacional; derivados de la ley, los acuerdos laborales o la convención colectiva trabajo, en todo caso no podrá haber desmejoramiento de las condiciones laborales.

Parágrafo 4°. A los trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología se

les aplicará las previsiones que en materia de negociación colectiva aplica a los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, para lo cual deberá observarse lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 4ª de 1992 y demás normas pertinentes.

(...)

## CAPÍTULO V

### Disposiciones finales

Artículo 18. *Transitorio*. Una vez entre en vigencia la presente ley, el Gobierno nacional deberá adoptar la estructura interna y la planta de personal para el Instituto Nacional de Cancerología la cual debe responder a las especificidades de la nueva naturaleza jurídica dada en la presente ley.

Los actuales servidores del Instituto Nacional de Cancerología - ESE continuarán ejerciendo sus competencias y funciones asignadas, hasta que se implemente la estructura interna y la planta de personal del Instituto aprobada por el Gobierno nacional, con ocasión del cambio de naturaleza y régimen jurídico establecido en la presente ley.

Los empleados públicos con derechos de carrera administrativa o provisionalidad que se encuentren vinculados al Instituto Nacional de Cancerología - ESE al momento de implementarse la estructura y la planta de personal, quedarán automáticamente incorporados como Trabajadores del Instituto Nacional de

Cancerología con contrato a término indefinido y sin solución de continuidad, sin que en ningún momento se desmejoren sus condiciones laborales. Para el efecto se celebrarán los respectivos contratos de trabajo para dar cumplimiento a la presente ley o los [que] en el en el futuro acuerden; caso en el cual no habrá lugar a indemnización alguna para quienes ostenten derechos de carrera.

Los empleados de carrera administrativa incorporados bajo el nuevo régimen laboral como Trabajadores del Instituto Nacional de Cancerología gozarán de estabilidad laboral reforzada mientras permanezcan en el cargo.

Los trabajadores que tengan la calidad de trabajadores oficiales al momento de implementarse la estructura y la planta de personal conservarán dicho régimen hasta que permanezcan en el cargo, sin solución de continuidad y sin que en ningún momento se desmejoren sus condiciones laborales y sus derechos convencionales reconocidos al momento de la expedición de la presente ley.

Para, todos los efectos legales, el tiempo de servicio de los empleados vinculados mediante relación legal y reglamentaria, que sean incorporados automáticamente a la nueva planta de personal en los términos señalados y su relación sea ajustada al nuevo régimen, se computará para todos los efectos legales el tiempo servido en la entidad, sin solución de continuidad.

## 2. Decisión

**PRIMERO.** Declarar **INEXEQUIBLES** los literales k), l) y m) del artículo 7°, la totalidad del artículo 14, y los incisos 1° y 2° (parciales) y 3° y 4° totales del artículo 18 de la Ley 2291 de 2023, “Por medio de la cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología de Empresa

Social del Estado, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal”.

**SEGUNDO.** Esta declaratoria tiene **efectos retroactivos**, a partir de la expedición de dicha ley, respecto de los funcionarios que estaban inscritos en carrera administrativa.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar si el régimen laboral especial creado por el Legislador para el Instituto Nacional de Cancerología (INC) se ajustaba a la Constitución. La Corte encontró que los artículos demandados son inconstitucionales porque, en la exposición de motivos de la ley y en las intervenciones presentadas a favor de la constitucionalidad de la norma, no se acreditaron los estándares constitucionales para exceptuar de la carrera administrativa los empleos públicos de la planta del INC.

Para solucionar el caso, la Corte recordó su jurisprudencia sobre la carrera administrativa como pilar fundamental del Estado y regla general de vinculación al empleo público, así como las reglas que se han establecido para la creación de regímenes específicos de carrera administrativa. Del mismo modo, se abordaron los límites constitucionales para exceptuar cargos públicos del régimen de carrera administrativa. Con base en lo anterior, se concluyó que la competencia del Legislador es restringida para adoptar un régimen laboral basado en contratos de trabajo para proveer los cargos públicos del INC.

En efecto, la competencia del Legislador en materia de carrera administrativa tiene márgenes disímiles según el alcance de la regulación establecida en la ley: a medida que el Congreso va distanciándose de la concepción ordinaria de la carrera administrativa (o carrera administrativa general), su margen de configuración se va limitando. Esto es así porque la carrera administrativa es un principio y bastión fundamental del Estado de Derecho. En este sentido, el Legislador tiene un margen amplio para regular la carrera administrativa ordinaria; luego, para crear sistemas específicos de carrera, tiene un margen de configuración limitado, sujeto al estándar de razón suficiente y valoración objetiva del papel que juegan los distintos cargos y evaluación de funciones; y, finalmente, para apartarse de la carrera administrativa y exceptuar cargos de públicos de dicho régimen, su competencia es muy restringida, condicionada a los estándares de razón suficiente, valoración objetiva del papel y funciones de los distintos cargos y justificación sobre la falta de idoneidad de un sistema específico de carrera.

En cuanto a la excepción creada en las normas acusadas, la Sala encontró que: (i) no se estructuró una razón suficiente; (ii) no se analizó con suficiente singularidad el rol de los empleos y las funciones que realizan, sino que se expusieron consideraciones generales para toda la planta de personal; y, (iii) no se justificó por qué un sistema específico de carrera no era idóneo para responder a las particularidades del INC, como podría ser el sistema específico para el personal de ciencia y tecnología ya previsto en la Ley 909 de 2004, con relación al grupo de empleos dedicados a esta naturaleza de funciones. Adicionalmente, la Sala Plena constató que el régimen laboral especial propuesto en la Ley 2291 de 2023 es regresivo para los empleados actualmente inscritos en la carrera administrativa, porque: (i) es menos garantista en cuanto a la estabilidad en el empleo, se pierden las garantías de derecho de opción, indemnización y certeza en las causales de retiro; y, (ii) minimiza la protección del derecho al descanso.

**Sentencia C-101/25**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar**  
**Expediente D-15443**

**Corte se inhibió de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de las normas previstas en los artículos 20, 225d y 229 de la ley 1952 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda**

**1. Normas demandadas**

**“Ley 1952 de 2019**  
 (enero 28)

Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

**ARTÍCULO 20. CONGRUENCIA.**

<Aparte tachado reemplazado por el artículo 72 de la Ley 2094 de 2021> El disciplinado no podrá ser declarado

responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el ~~auto de citación a audiencia y formulación de cargos~~ <pliego de cargos>, sin perjuicio de la posibilidad de su variación.

(...)

**ARTÍCULO 225 D. VARIACIÓN DE LOS CARGOS.** <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 1656 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Si el funcionario de conocimiento advierte la necesidad de variar los cargos, por error en la calificación o prueba sobreviniente, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Si vencido el término para presentar descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, por auto de sustanciación motivado, devolverá el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación, en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad.

2. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento quien, por auto de sustanciación, ordenará dar aplicación al artículo 225A para que se continúe con el desarrollo de la etapa de juicio.

3. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento por auto de sustanciación motivado en el que ordenará devolver el expediente. El funcionario de juzgamiento podrá decretar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley.

4. Si como consecuencia de prueba sobreviniente, una vez agotada la etapa probatoria, surge la necesidad de la variación del pliego de cargos, el funcionario de juzgamiento procederá a realizarla, sin que ello implique un juicio previo de responsabilidad.

5. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y se otorgará un término de diez (10) días para presentar descargos, solicitar y aportar pruebas. El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de dos (2) meses.

(...).

**ARTÍCULO 229. VARIACIÓN DE LOS CARGOS.** <Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 2094 de 2021. El

nuevo texto es el siguiente:> Si el funcionario advierte la necesidad de variar los cargos por error en la calificación o prueba sobreviniente, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Si después de escuchar los descargos, el funcionario de conocimiento advierte un error en la calificación, así lo hará saber en la audiencia, motivará su decisión y ordenará devolver el expediente al instructor para que proceda a formular una nueva calificación en un plazo máximo de quince (15) días. Contra esta decisión no procede recurso alguno y no se entenderá como un juicio previo de responsabilidad. Si el instructor varía la calificación, notificará la decisión en la forma indicada para el pliego de cargos. Surtida la notificación, remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento, quien fijará la fecha y la hora para la realización de la audiencia de descargos y pruebas, la cual se realizará en un término no menor a los diez (10) días ni mayor a los veinte (20) días de la fecha del auto de citación.

2. Si el instructor no varía el pliego de cargos, así se lo hará saber al funcionario de juzgamiento quien, citará a audiencia, en la que podrá decretar la nulidad del pliego de cargos, de conformidad con lo señalado en esta ley.

3. Si agotada la etapa probatoria, la variación surge como consecuencia de prueba sobreviniente, el funcionario procederá a hacer la variación en audiencia, sin que ello implique un juicio previo de responsabilidad.

La variación se notificará en estrados y suspenderá la continuación de la audiencia, la que se reanudará en un término no menor a los cinco (5) días ni mayor a los diez (10) días. En esta audiencia, el disciplinable o su defensor podrán presentar descargos y solicitar y aportar pruebas. Así mismo, el funcionario resolverá las nulidades.

*Ejecutoriada esta decisión, se pronunciará sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas y decretará las que de oficio considere necesarias, las que se practicarán en audiencia que se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes. Podrá ordenarse la práctica*

*de prueba por comisionado cuando sea necesario y procedente en los términos de esta ley.*

*El período probatorio, en este evento, no podrá exceder el máximo de un (1) mes."*

## 2. Decisión

**Inhibirse** de adoptar un pronunciamiento de fondo por el cargo analizado en lo que refiere a los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el presente asunto, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la demanda presentada por un ciudadano en contra de las disposiciones contenidas en los artículos 20, 225 D y 229 de la Ley 1952 de 2019, "*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.*" El actor sostiene que dichas disposiciones son incompatibles con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

La acusación se sustentó en que las normas cuestionadas permiten que el funcionario a cargo del proceso en la etapa de juicio se pronuncie sobre la necesidad de modificar los cargos formulados, para que estos sean reformulados por el instructor, lo cual, según el actor, afecta las garantías de defensa y de juez imparcial.

Tras analizar el reproche planteado en la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que este carece de especificidad, pertinencia y suficiencia. Por ello concluyó que la acusación no es apta para dar lugar a un análisis de fondo.

En efecto, la demanda no cumple con la carga de especificidad, pues no demuestra de manera clara y concreta en qué forma las normas acusadas vulneran directamente la Constitución. Si bien el escrito hace referencia a una posible incompatibilidad con el artículo 29 superior, sus argumentos se centran, en mayor grado, en la discrepancia entre las disposiciones demandadas y la interpretación del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), según lo establecido en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos en el caso *Petro Urrego vs Colombia*. En este contexto, el demandante invoca el control de convencionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En la misma línea, los argumentos de la demanda no cumplen con el requisito de pertinencia, porque no son de naturaleza estrictamente constitucional, dado que la controversia planteada se centra en la supuesta contradicción entre las normas legales demandadas y las interpretaciones que la Corte IDH ha hecho del artículo 8 de la CADH.

Finalmente, la demanda no satisfizo el requisito de suficiencia, ya que los argumentos del actor no lograron suscitar una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad del apartado normativo acusado. En esas circunstancias, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo debido a la ineptitud sustantiva de la demanda.

**Sentencia C-102/25**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar**  
**Expediente D-15636**

**La Corte se inhibió de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra las expresiones: “la decisión que niega pruebas en etapa de juicio,” y “cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, (...)”, contenidas en el artículo 134 de la ley 1952 de 2019**

**1. Normas demandadas**

**“Ley 1952 de 2019  
 (enero 28)”<sup>3</sup>**

*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*

*El Congreso de Colombia,*

DECRETA  
 [...]

ARTÍCULO 134. RECURSO DE APELACIÓN. El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la decisión que niega pruebas en etapa de juicio, la decisión de archivo, la decisión que finalice el procedimiento para el testigo recurrente y el quejoso temerario, y el fallo de primera instancia.

*En el efecto suspensivo se concederá la apelación de la decisión de archivo, del fallo de primera instancia y de la decisión que niega totalmente*

<sup>3</sup> Diario Oficial 50.850 del 28 de enero de 2019.

*la práctica de pruebas si no se han decretado de oficio.*

*Cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del*

*disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo.* (Se subrayan los apartes acusados).

## 2. Decisión

**Inhibirse** de adoptar un pronunciamiento de fondo por el cargo analizado en lo que refiere a las expresiones acusadas contenidas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el presente asunto, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la demanda presentada por un ciudadano en contra de las normas enunciadas en las expresiones: “*la decisión que niega pruebas en etapa de juicio,*” y “*Cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo*”, contenidas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019. El actor considera que dichas normas son incompatibles con lo previsto en los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La acusación planteó un cargo de omisión legislativa relativa, pues, a juicio del actor, al no preverse que en contra de las decisiones que niegan pruebas en la fase de investigación proceda el recurso de apelación, la ley desconoce los deberes de dar el mismo trato a los iguales, de garantizar la doble instancia y de respetar el debido proceso. Al analizar la demanda, la Corte concluyó que esta carecía de aptitud sustantiva de la demanda para generar un pronunciamiento de fondo. La Sala Plena estableció que el actor no identificó cuál era el deber constitucional concreto y específico que el legislador omitió acatar al expedir la norma acusada. A su turno, consideró que a partir de los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los cuales se funda el cargo de inconstitucionalidad no se puede derivar el deber que señala la acusación.

Por consiguiente, al no haber demostrado la existencia de un deber superior específico de garantizar la doble instancia en los casos en que se niegue la práctica de pruebas durante la fase de investigación de los

procedimientos disciplinarios, el actor no cumplió con una exigencia argumentativa esencial para que pudiera estudiarse de fondo una posible omisión legislativa relativa. En consecuencia, el cargo carece de aptitud sustantiva, lo que llevó a la Corte a inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

**Sentencia C-103/25**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar**  
**Expediente D-15.834**

**Corte se inhibió para pronunciarse de fondo sobre una demanda con la que se buscaba garantizar esencialmente los derechos a la igualdad, a la libertad de empresa y de competencia de las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta en el sentido que puedan escoger libremente las notarías en las que adelantan los actos propios del ejercicio de sus funciones comerciales e industriales tal como lo hacen las compañías privadas con las que compiten**

**1. Norma acusada**

**“LEY 29 DE 1973**  
 (diciembre 28)<sup>4</sup>

*Por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

(...)

Artículo 15°. Los actos de la Nación, los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, **empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta**, que deban celebrarse por medio de escritura pública, cuando en el círculo de que se trate haya más de una Notaría, se repartirán

*equitativamente entre las que existan. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará el procedimiento del reparto, de modo que la Administración no establezca privilegios en favor de ningún Notario.*

*El incumplimiento de esta disposición hará incurrir al responsable en multa de quinientos pesos (\$500.00) a cinco mil pesos (\$ 5.000.00), que impondrá disciplinariamente, con conocimiento de la causa, la Superintendencia de Notariado y Registro, de oficio o a petición de cualquier persona natural o jurídica.*

*Parágrafo. Los establecimientos bancarios, oficiales y semioficiales, que tengan por objeto principal de sus actividades desarrollar planes de vivienda y negocios de finca raíz,*

<sup>4</sup> Publicada en el Diario oficial No. 34.007.

*quedan sometidos al régimen de reparto y de sanciones de que tratan los anteriores incisos."*

## 2. Decisión

**ÚNICO.** Declararse **INHIBIDA** para conocer la demanda propuesta en esta oportunidad en contra del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 "por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones", por la ineptitud sustantiva en los términos expuestos en esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, en particular, contra la expresión "empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta" contenida en el inciso primero del mencionado artículo. Según el demandante, dicha expresión establece un trato diferenciado e injustificado para estas entidades descentralizadas por servicios en comparación con las compañías privadas con las que compiten, pues las obliga a someter sus actos otorgados por escritura pública a reparto notarial obligatorio, mientras que sus competidores del sector privado pueden seleccionar libremente la notaría en la que formalizarán dichos actos.

En concreto orientó el disenso a la afectación de los artículos 13, 209, 210, 333, 334 y 335 de la Constitución. Además, afirmó que la norma desconocía el derecho de rogación de los particulares que acuden a los servicios de las empresas industriales y comerciales del Estado o de las sociedades de economía mixta, al restringir su libertad para escoger la notaría en la que suscribirían las escrituras públicas necesarias.

Tras un estudio detallado de la demanda y de las intervenciones presentadas, la Sala Plena decidió inhibirse, al concluir que finalmente los cargos no cumplían con los requisitos para adelantar un estudio de fondo y adoptar una decisión de mérito.

En relación con el cargo por violación del principio de igualdad, la Sala Plena determinó que la demanda no satisfacía las exigencias argumentativas establecidas en la jurisprudencia para este tipo de reproches. En particular, el demandante no presentó razones suficientes

que demostraran que la diferencia de trato entre las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta respecto de las sociedades del sector privado con las que compiten carecía de justificación.

Lo anterior se debe a que el actor se limitó a afirmar que la distinción carecía de fundamento, sin analizar si perseguía un objetivo constitucionalmente válido ni explicar por qué el tratamiento diferenciado resultaba irrazonable. Tampoco consideró que, aunque los sujetos comparados participan en el mercado, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta tienen un régimen y características propias, las cuales debían analizarse para sustentar la supuesta falta de justificación del trato desigual. Esta deficiencia argumentativa afectó la pertinencia, especificidad y suficiencia del cargo.

Por otro lado, los reproches formulados por el demandante se fundamentaban en la inconveniencia práctica de la norma para las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y sus usuarios. En consecuencia, al no sustentarse normativamente o jurídicamente los reparos formulados, la demanda no cumplió con el requisito de pertinencia argumentativa.

Finalmente, el actor alegó la vulneración del derecho de rogación, pero sin precisar en qué disposiciones constitucionales se encuentra reconocido ni por qué su restricción implicaría una afectación del derecho a la administración de justicia y a la seguridad jurídica, cuando en la Sentencia C-216 de 1994 se adscribió dicho derecho al principio de autonomía de la voluntad privada. Por esta razón, la demanda tampoco satisfizo los requisitos de claridad y especificidad.



**Jorge Enrique Ibáñez Najar**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**