



**LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DIFERIDA DE LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECÍA EL TÉRMINO DE VIGENCIA DE LA LEY 1448 DE 2011, POR LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**

**I. EXPEDIENTE D-13170 - SENTENCIA C-588/19 (diciembre 5)**  
M.P. José Fernando reyes Cuartas

**1. Norma acusada**

**LEY 1448 DE 2011**  
(junio 10)

*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*

ARTÍCULO 208. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación **y tendrá una vigencia de diez (10) años**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

PARÁGRAFO 2o. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

**2. Decisión**

**Primero. DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS** y en los términos y condiciones indicados en el numeral segundo de la parte resolutive, de la expresión "*y tendrá una vigencia de diez (10) años*" contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 así como la expresión "*tendrán una vigencia de 10 años*" contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011.

**Segundo. EXHORTAR** al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos.

De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030, sin perjuicio de lo dispuesto en el fundamento jurídico 96 de esta providencia.

### **3. Síntesis de la providencia**

La Corte se ocupó de resolver el problema jurídico que surge al plantearse si la regla que prevé la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el día 10 de junio de 2021, sin establecer fórmula de reemplazo o prórroga alguna, desconoce el «**régimen constitucional de protección de las víctimas**», el cual se construye a partir de un dilatado cuerpo normativo, que tiene como referente sustantivo y procesal la Ley 1448, pero que se entrelaza con los AL 01/16, 01 y 02 de 2017, y las Leyes 1952, 1955 (Ley del Plan), 1957 (Ley Estatutaria de la Jep), entre otras.

La Sala consideró, que con fundamento en la Constitución y en el derecho internacional pueden identificarse varias posiciones iusfundamentales de las que son titulares los afectados por un hecho victimizante y que imponen deberes específicos a las autoridades, incluyendo al legislador. Tales derechos, al ser ensamblados, configuran el contenido del mandato de protección de las víctimas así: (i) un derecho a que el Estado adopte normas que precisen el alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) un derecho a que el Estado adopte normas que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) un derecho a que el Estado adopte normas que impongan a quienes causen un daño la obligación de reparar y, subsidiariamente y de manera excepcional, a que el Estado asuma dicha obligación; (iv) un derecho a que existan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes; (v) un derecho a que no se impida u obstaculice el ejercicio de las acciones previstas en el ordenamiento a efectos de obtener la verdad, la justicia y la reparación.

Destacó que el Acto Legislativo 01 de 2017 constituye un fundamento claro de la obligación de garantizar la existencia de un régimen de protección de las víctimas. Concorre en el mismo sentido el artículo transitorio 66, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2012, en el que se prevé que los instrumentos de justicia transicional garantizarán en el mayor nivel posible, el derecho de las víctimas a la reparación.

La Corte constató que, de producirse la desaparición de la Ley 1448 de 2011 sin fórmula de prórroga o reemplazo, se producirían graves consecuencias para los derechos de las víctimas. Entre ellas (i) la afectación de las condiciones de reparación de las víctimas del conflicto y, en particular, de aquellas cuyos victimarios fueron objeto de amnistía, indulto o de renuncia a la persecución penal según lo establecido en los artículos 18 y 26 transitorios del Acto Legislativo 01 de 2017; (ii) la inexistencia de un régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de restitución de tierras; (iii) la eliminación de un régimen institucional, administrativo y judicial, que ha venido gestionado la atención de las víctimas y acumulando una experiencia significativa con ese propósito; y (iv) un impacto grave en las medidas que integran la reparación integral. Ello, concluyó la Corte, supone un menoscabo significativo y evidente de los deberes de garantía y respeto de los derechos fundamentales a la verdad,

a la justicia y a la reparación de las víctimas.

La Sala Plena reiteró el alcance que la Corte le dio al Acto Legislativo 02 de 2017 en la sentencia C-630 de 2017, conforme a la cual los contenidos del Acuerdo Final constituyen referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación, destacando en esta ocasión que los derechos de las víctimas, conforme a dicha decisión del pleno de la Corte, impone a los órganos y autoridades del Estado su *cumplimiento de buena fe*, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.

La Sala Plena afirmó que Ley 1448 de 2011 se integró al proceso de implementación del Acuerdo Final, en virtud de las remisiones que a dicha ley se hacían en tal Acuerdo y en varias de las normas de implementación. Para la Corte dichas remisiones han tenido por objeto, entre otras cosas, definir el régimen de reparación aplicable cuando por efecto del otorgamiento de los beneficios conferidos a quienes participan en el conflicto, ellos son liberados de la obligación de reparar a las víctimas (Ley 1820 arts. 41 y 42 y Ley 1957 art. 41).

Concluyó la Corte que el término limitado de vigencia de la Ley 1448 de 2011 sin fórmula de prórroga o reemplazo alguna, desarticula el sistema de protección de los derechos de las víctimas, construido a partir del conjunto normativo descrito *supra*, dado (i) el contexto transicional actual en el que se inscribe el Acuerdo Final; (ii) la remisión que este realiza explícitamente a la Ley 1448 de 2011 como punto de partida del sistema de protección de víctimas; y (iii) las deficiencias en la garantía de los derechos de las víctimas según la evidencia actual disponible, exige concluir que el artículo 208, al prever la extinción de la Ley 1448 de 2011 desconoce los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Teniendo en cuenta que la Ley 1448 de 2011 por expresa disposición del Congreso y el Gobierno Nacional, se ha integrado al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, la disposición que prevé su pérdida de vigencia se opone a las normas que con vocación temporalmente extendida han remitido a dicha ley, pero además, porque entre otros, los Actos Legislativos que desarrollan e implementan el Acuerdo Final, reenvían a dicha legislación como elemento fundamental para el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas. Así las cosas, el término de vigencia establecido en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 desconoce el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017.

A partir de lo anterior la Corte dispuso declarar la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” difiriendo los efectos de tal determinación hasta el día de expiración de dicha ley. Indicó la Corte que durante este tiempo el legislador podrá adoptar las determinaciones que considere del caso, entre las cuales se encuentran prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, de tal manera que garantice adecuadamente la realización progresiva de sus derechos y cuya vigencia no podrá ser inferior al término en que el Acuerdo Final rige como una política de Estado. La Corte dispuso exhortarlo en esa dirección.

Igualmente, con el objetivo de asegurar la protección de los derechos de las víctimas y la vigencia del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte decidió que en caso de que el gobierno y

legislador no adopten algunas de las determinaciones antes referidas, se integrará al texto del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 una regla en virtud de la cual dicha ley “tendrá vigencia por el término equivalente a tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final en los términos establecidos en el artículo 2º del Acto Legislativo 02 de 2017”.

Ahora bien, cabe precisar que en el evento de que la integración así definida se produzca, el legislador no perderá su competencia para introducir las variaciones o modificaciones que estime del caso siendo posible, en esa dirección, que expida un nuevo régimen, orientado a satisfacer de mejor manera los derechos de las víctimas.

Considerando su estrecha relación con la expresión acusada la Corte consideró procedente integrar la unidad normativa con la expresión “*tendrán una vigencia de 10 años*” contenida en el artículo 194 del Decreto 4633 de 2011 “*por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*”; en el artículo 123 del Decreto 4634 de 2011 “*por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitand*”; y en el artículo 156 del Decreto 4635 de 2011 “*por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*”.

Los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alejandro Linares Cantillo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, manifestaron que aclararían su voto.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ INEJECIBLE EL IMPUESTO NACIONAL DE CONSUMO DE BIENES INMUEBLES POR VULNERAR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y DE EQUIDAD TRIBUTARIA Y DESCONOCER LA OBLIGACIÓN DE TENER EN CUENTA LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS PERSONAS AL GRAVAR LA ENAJENACIÓN DE INMUEBLES**

**II. EXPEDIENTE D-13260 - SENTENCIA C-593/19 (diciembre 5)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

**1. Norma acusada**

**LEY 1943 de 2018**  
(diciembre 28)

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

**ARTÍCULO 21.** Adiciónese el artículo 512-22 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo Impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles.** El impuesto nacional al consumo tiene como hecho generador la enajenación, a cualquier título, de bienes inmuebles diferentes a predios rurales destinados a actividades agropecuarias, nuevos o usados, cuyo valor supere las 26.800 UVT, incluidas las realizadas mediante las cesiones de derechos fiduciarios o fondos que no coticen en bolsa.

El responsable del impuesto es el vendedor o cedente de los bienes inmuebles sujetos al impuesto nacional al consumo. El impuesto será recaudado en su totalidad mediante el mecanismo de retención en la fuente. La retención aquí prevista deberá cancelarse previamente a la enajenación del bien inmueble, y presentar comprobante de pago ante el notario o administrador de la fiducia, fondo de capital privado o fondo de inversión colectiva.

La tarifa aplicable será del dos por ciento (2%) sobre la totalidad del precio de venta.

**PARÁGRAFO 1o.** Este impuesto, cuya causación es instantánea, no podrá tratarse como impuesto descontable, ni como gasto deducible, pero hará parte del costo del inmueble para el comprador.

**PARÁGRAFO 2o.** Para efectos de este artículo, se entienden por actividades agropecuarias aquellas señaladas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), Sección A, división 01, adoptada en Colombia mediante Resolución de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

**PARÁGRAFO 3o.** El impuesto consagrado en el presente artículo no será aplicable a las enajenaciones, a cualquier título, de predios destinados a la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y/o prioritario.

**PARÁGRAFO 4o.** Quedan exentos de la tarifa aplicable señalada en presente artículo todos aquellos bienes que se adquieran a cualquier título destinados para equipamientos colectivos de interés público social. Siempre y cuando el comprador sea una entidad estatal o una entidad sin ánimo de lucro que cumpla los requisitos para tener derecho al régimen tributario especial y que el bien se dedique y utilice exclusivamente a los proyectos sociales y actividades meritorias.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 21 de la Ley de la Ley de 1943 de 2018.

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte decidió una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por los ciudadanos Carolina Roza Gutiérrez y Daniel Barrios Espinosa en contra del artículo 21 de la Ley 1943 de 2018, que establecía el impuesto al consumo de bienes inmuebles, que gravaba con una tarifa de 2% la enajenación, a cualquier título, de inmuebles "*cuyo valor supere las 26.800 UVT*". La Sentencia declaró inexecutable la disposición demandada, pues consideró que al establecer el impuesto al consumo de bienes inmuebles el legislador definió como hecho generador la enajenación de bienes inmuebles "*a cualquier título*", pero no definió la base gravable del tributo para hipótesis de enajenación distintas a la compraventa. Adicionalmente, la Corte consideró que el impuesto vulneraba los principios de equidad tributaria en sus dimensiones horizontal y vertical, y desconocía la capacidad contributiva de las personas. Finalmente, la Corte también consideró que el legislador vulneró el principio de equidad tributaria, y la capacidad económica de los contribuyentes al establecer que el impuesto debía pagarse antes de que se perfeccionara el negocio jurídico.

Los demandantes consideraron que la disposición demandada era contraria al principio de legalidad del tributo, pues no definía ni el sujeto pasivo, ni la base gravable del tributo. La Corte pudo establecer que el sujeto pasivo jurídico era determinable en la medida en que el artículo demandado disponía que el responsable del tributo era "*el vendedor o cedente de los bienes inmuebles sujetos al impuesto*". Sin embargo, consideró que la disposición vulneraba el principio de legalidad, pues a pesar de que el hecho generador estaba definido en términos generales como la enajenación del inmueble a cualquier título, no era claro cuál era la base gravable, en la medida en que la disposición se refería al "*precio de venta*". Por otra parte, la base gravable no era determinable en la medida en que no era claro si por fuera de dicha hipótesis la base gravable era el avalúo catastral, el comercial, el precio de la donación para efectos fiscales, o el avalúo comercial.

En relación con la vulneración del principio de equidad tributaria, la Corte consideró que se vulneraron los principios de justicia y de equidad tributaria en sus dimensiones horizontal y vertical y desconoció la obligación de tener en cuenta la capacidad tributaria de las personas al gravar la enajenación de inmuebles. Vulneró la dimensión horizontal del principio, que obliga a tratar de igual modo a quienes se encuentran en igualdad de circunstancias, porque al tratarse de un impuesto en cascada, que no puede descontarse ni deducirse, el impuesto pagado en cada enajenación entra a incrementar exponencialmente el valor del bien. En la medida en que el impuesto en cascada en cada enajenación se “adhiera” al bien, dos personas con inmuebles idénticos pueden estar obligados a pagar tarifas efectivas de impuestos sustancialmente distintas, por la única razón de que sus inmuebles tengan cadenas de tradición más o menos largas. Así mismo, el impuesto vulnera la dimensión vertical del principio de equidad tributaria, que ordena distinguir jurídicamente situaciones de hecho diferenciables, en la medida en que gravó la enajenación de inmuebles “a cualquier título” independientemente del tipo de bien y del uso para el cual se destina. Del mismo modo, al gravar enajenaciones a cualquier título desconoció los límites que tiene el legislador para inferir la capacidad contributiva de las personas en los impuestos indirectos. El legislador no puede inferir válidamente que un contribuyente tiene capacidad contributiva porque enajena un bien, independientemente del título al cual lo enajena, del tipo de bien, y del uso para el cual se destine.

Finalmente, la Corte también consideró que el legislador vulneró el principio de equidad tributaria, y la capacidad económica de los contribuyentes al establecer que el impuesto debía pagarse antes de que se perfeccionara el negocio jurídico. La Corte reiteró la potestad que tiene el legislador para gravar anticipadamente ciertos hechos en virtud del principio de eficiencia tributaria. Sin embargo, también estableció que esta potestad tiene límites en el principio de proporcionalidad. El legislador no puede exponer a las personas a la obligación de pagar la totalidad de un impuesto alto, como lo es el del consumo de inmuebles, cuando ello los expone a contingencias jurídicas como la de que no se perfeccione el negocio jurídico que da origen a la enajenación. Esto supone exponer a los responsables del tributo a tener que pagar la totalidad del tributo y que no se realice el negocio jurídico que dio origen a la enajenación.

Los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo salvaron el voto. El Magistrado Alberto Rojas Ríos anunció una aclaración de voto y la Magistrada Diana Fajardo Rivera se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**

Presidenta