

## Radicación Acción Pública de Inconstitucionalidad Inciso Segundo del Artículo 96 de la Ley 2227 de 2022 .

Andrés Felipe Padilla Isaza <apadilla@delhierroabogados.com>

Jue 15/12/2022 15:56

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC: Litigios <litigios@delhierroabogados.com>

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2022

Señores

**Honorables Magistrados**

**Secretaría General**

Corte Constitucional

Asunto: Radicación Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Por medio del presente correo electrónico en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad que tratan los artículo 239 y siguientes de la Constitución Política y reglamentado mediante Decreto 2067 de 1991, presento ante ustedes demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 96, inciso segundo, de la Ley 2277 de 2022.

Para tal efecto se adjunta demanda en formato PDF.

Quedo atento al número de radicación.

Agradeciendo su atención,

**ANDRÉS FELIPE PADILLA ISAZA**

Director



Calle 93B No. 17 - 25 Of. 411

Bogotá, D.C., 110221, Colombia

Tel.:  [\(57-1\) 2363330](tel:(57-1)2363330)  – 7557426

Cel.: 321 307 6758

Website: [www.delhierroabogados.com](http://www.delhierroabogados.com)

E-mail: [apadilla@delhierroabogados.com](mailto:apadilla@delhierroabogados.com)

Bogotá D.C., 15 diciembre de 2022

Señores

**HONORABLES MAGISTRADOS**

**CORTE CONSTITUCIONAL**

E. S. D.

Ref.: **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY 2277 DE 2022 – REFORMA TRIBUTARIA**

El suscrito, **ANDRES FELIPE PADILLA ISAZA**, ciudadano colombiano, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía N° 1.020.770.857 de Bogotá D.C., obrando en nombre propio, respetuosamente me dirijo a ustedes en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad de que trata el artículo 241 de la Constitución Política de 1991, para demandar la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD PARCIAL del artículo 96, inciso segundo, de la Ley 2277 de 2022 “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y justicia social y se dictan otras disposiciones*”, por cuanto contraría la Constitución Política en sus artículos 158 y 169 como se sustenta a continuación:

#### **I. NORMA DEMANDADA**

Se demanda la declaratoria de inexequibilidad parcial del inciso segundo del artículo 96, de la ley 2277 de 2022, en el apartado que establece la prórroga de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2023, el cual se subraya y destaca en negrita a continuación:

*“**ARTÍCULO 96°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 36-3, los artículos 57, 57-1, el artículo 126, el párrafo transitorio del artículo 143-1, el artículo 158-1, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 207-2, los numerales 1, 2, literales c) y d) del numeral 4, 5 y 6 del artículo 235-2, el artículo 235-3, el artículo 235-4, el artículo 257-2, el artículo 306-1, el artículo 616-5, el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 4 de la Ley 345 de 1996, el artículo 5 de la Ley 487 de 1998, el artículo 97 de la Ley 633 de 2000, el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 15 del Decreto Legislativo 772 de 2020, el artículo 30 de la Ley 2133 de 2021; así como los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 que regirán hasta el 1 de enero de 2023.*

**Los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios, quedarán prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2023, con excepción del párrafo 3 del artículo 5, el Título III del Decreto Legislativo 560 de 2020, y el Título III del Decreto Legislativo 772 de 2020.**

*Lo dispuesto en el artículo 2 de las Leyes 2238 y 2240 de 2022, relacionado con el término para acogerse al régimen ZESE, se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2024.*

*El beneficio previsto en el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020 estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.*

*El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del Capítulo I del “TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del primero de noviembre de 2023.*

*El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas del Capítulo II del “TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del 1 de noviembre de 2023.*

*Los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a las tarifas diferenciales y demás beneficios tributarios derogados o limitados mediante la presente ley, podrán disfrutar del respectivo tratamiento durante la totalidad del término otorgado en la legislación bajo la cual se consolidaron las respectivas situaciones jurídicas, en cuanto ello corresponda.”*

## **II. NORMA CONSTITUCIONAL VULNERADA**

Los artículos vulnerados de la constitución política evocan el principio de unidad de materia que debe existir entre las disposiciones que conforman los proyectos de ley, como se establece a continuación:

*“ARTÍCULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”*

*“ARTÍCULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:*

*“El Congreso de Colombia, DECRETA”.”*

## **III. FUNDAMENTOS DE LA DERECHO**

### **3.1 Recuento jurisprudencial del principio de unidad de materia.**

El principio de unidad de materia tiene como origen el artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 1968, por el cual se reformó la Constitución Política que regía en aquella época. Este artículo señalaba que:

*“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.”*

Posteriormente el mismo texto normativo sería adoptado en la Constitución de 1991, específicamente en los artículos 158 y 169, destacando como único aspecto diferenciador, el siguiente apartado:

*“El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, DECRETA”.”*

Desde su consagración, La Corte Constitucional ha realizado diferentes pronunciamientos que entre otros puntos se han centrado en garantizar su cabal cumplimiento, tratando de delimitar hasta qué punto prevalece la libertad legislativa sobre el principio de unidad de materia.

En ese sentido, la sentencia C-025 de 1993 resaltó que la exigencia constitucional radica en: *“racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final”*, para que a la hora de expedir una ley se garantice que en los debates que se ejecuten al interior de órgano legislativo se discutan cada una de las normas que la componen. De esta forma luego de haber sido expedida la ley bajo los lineamientos de este principio, el cumplimiento de la misma estará *“diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos.”*

Por otro lado, en las sentencias C-795 de 2004 y C-292 de 2012, La Corte resaltó la racionalización y transparencia a la hora de realizar el debate legislativo, por medio del principio de unidad de materia, así como la coherencia interna que de él emana.

En esa misma línea, La Corte ha señalado que el vicio que se deriva del incumplimiento del principio de unidad de materia corresponde a uno de carácter material, el cual obedece a *“la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone **‘darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo, y porque luego de expedida la ley, se requiere que los destinatarios tengan un mínimo de certeza sobre la coherencia interna sobre las obligaciones que de ella se derivan.’**”*

Ahora bien, otro punto relevante de esta jurisprudencia es la diferenciación de la unidad de materia respecto del principio de identidad flexible, en donde se determina que el primero busca evitar las normas que no tengan relación alguna con la materia de la ley de la que hacen parte; y por otro lado, la identidad flexible prohíbe la creación de normas o la modificación de aspectos del proyecto de ley que hagan de él uno absolutamente diferente.

En las sentencias C-263 de 2016 y C-084 de 2022 se reitera la importancia del principio democrático, como factor determinante para la flexibilidad y tratamiento otorgado al principio de unidad de materia, así como su incidencia en la intensidad con la cual se adelantará el control constitucional, pues según lo señalado en las referidas sentencias el objetivo no es darle un carácter absoluto y rígido al principio de unidad de materia, debido a que se traduciría en una moderación a las competencias *“que conduzca a un control menos riguroso y de conformidad con el cual **solo las regulaciones totalmente ajenas a la materia regulada serían contrarias al principio de unidad de materia que, así, se pondría a salvo de una interpretación tan absoluta que diera al traste con el principio democrático.**”*

En conclusión, el principio de unidad de materia representa uno de los ejes articuladores del proceso legislativo y desde su incorporación ha sido interpretado en su alcance por la Corte Constitucional, de tal manera que en su aplicación se observe una relación equilibrada entre la coherencia del producto legislativo y la libertad de configuración que le asiste al Congreso en función de su legitimidad democrática.

### **3.2 La conexidad como garante del principio democrático, y la falta de esta entre los objetivos de la ley 2277 de 2022 y el inciso 2 del artículo 96 de la mencionada ley.**

En primer lugar, es importante definir el principio democrático, para tal fin es necesario hacer una descomposición del concepto y posteriormente comprenderlo en conjunto. En ese sentido, la sentencia T-406 de 1992 ha señalado que los principios son *“normas que establecen un deber ser específico del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial.”* En ese sentido, aterrizando en concepto al principio constitucional, este tiene la función de definir los marcos en los cuales se debe legislar y aplicar el derecho, *“por lo tanto son la expresión de normas jurídicas para el presente, por lo que son necesarios en una interpretación directa sobre la legitimidad del ordenamiento.”*

En lo que respecta al concepto “democrático” o en su defecto la palabra democracia, se puede observar que el mismo tiene una consagración clara y expresa en la Constitución política de 1991, pues desde el preámbulo se hace referencia a la democracia y en los dos primeros artículos se señala al Estado colombiano como una nación democrática, que tiene como fin *“promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.”*

Finalmente entiendo el concepto en su integralidad y de conformidad con la sentencia C-313 de 2014 hay dos aproximaciones a este principio, la primera de carácter universal en la cual *“compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado”*, y una aproximación de carácter expansivo pues encauza al principio *“a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”*

De conformidad con la protección constitucional otorgada al principio de unidad de materia, en donde se procura *“evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la materia que constituye el eje temático de la ley aprobada”*. Es importante señalar que, así como La Corte Constitucional ha procurado definir y exigir la coherencia en el desenvolvimiento del proceso legislativo, la misma ha señalado la importancia de la conexidad como garante del principio democrático.

A través de sentencias C-692 de 2003, la C-104 de 2004, la C-188 de 2006 y la C- 933 de 2014, se han desarrollado los diferentes tipos de relaciones de conexidad entre las cuales se destacan los siguientes tipos:

1. La conexidad temática entendida como “la vinculación objetiva y razonable” entre el tema que abarca la norma y la materia sobre la cual versa la disposición en particular. Sobre esta tipología La Corte ha explicado que el principio de unidad de materia es analizado desde una perspectiva de la ley en general, por lo cual puede hacer referencia a varios asuntos, desde que exista una conexión objetiva y razonable.

2. La conexidad causal como aquella que busca relacionar la identidad de los motivos que ocasionaron la expedición de la norma.
3. La conexidad teleológica sobre la cual se entiende “a ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios”, todo lo anterior dentro del marco de la ley.
4. La Conexidad sistemática entendida como la conexión entre todas las disposiciones de una ley, la cuales constituyen “*un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna*”.

En este sentido, la preservación del principio de unidad de materia depende de la forma en la que el legislador realice la configuración normativa, tanto en la manera en la que las organiza como en la relación que hay entre ella, pues “***al no estar predeterminado el sistema jurídico como un conjunto de compartimentos estancos, el legislador puede organizar la normatividad como lo estime más conveniente en función de los objetivos de política pública que guían su actividad; puede relacionar materias que antes se trataban en forma apartada o separar temas que antes se consideraban inescindibles.***”<sup>1</sup> Lo anterior, siempre que las normas guarden algún tipo de relación de conexidad.

Respecto del caso en concreto, se puede evidenciar que entre el artículo de la norma demandada y la temática allí desarrollada no existe ningún tipo de conexidad por cuanto la Ley 2277 de 2022 tiene como objetivo:

*“adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente”*

Mientras que, por otro lado, el inciso segundo del artículo 96 la Ley 2277 de 2022 que tiene por objetivo **extender la vigencia las medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia**, lo cual deja claro que no existe ningún tipo de relación de conexidad entre el inciso demandado y el fin de la Ley.

### **3.3 Vulneración al principio de unidad de materia.**

De conformidad con lo establecido anteriormente queda claro que el inciso 2 de la Ley 2277 de 2022 vulnera flagrantemente el principio de unidad de materia, toda vez que este prorroga las medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia. Prórroga que no tiene relación alguna con el objeto ni con el contenido de la reforma tributaria.

Si bien los decretos 560 y 772 de 2022 son normas que buscaron mitigar la crisis económica generada por la Pandemia de Coronavirus Covid-19 y como lo dispone la parte motiva de dichos decretos: “*son fundamentales para la economía, pues permiten la protección de empresas viables como fuentes generadoras de riqueza y de empleo, así como la protección del crédito y la realización pronta y*

---

<sup>1</sup> Restrepo-Medina, M. A. (2010). Delimitación jurisprudencial del principio constitucional de unidad de materia legislativa. *Estudios Socio-Jurídicos*, 11(2), 203-227. Recuperado a partir de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/427>

*ordenada de los activos de aquellas que son inviables*". Esto no es justificación suficiente para saltarse las reglas constitucionales establecidas para la expedición de las leyes.

Es deber del legislador organizar su agenda legislativa para expedir las leyes que considere convenientes. En este sentido, no es admisible que por su propia ineficiencia se vulneren los principios constitucionales con el objetivo de prorrogar nuevamente los decretos mencionados, incluso cuando ya se superaron las causas que motivaron la declaratoria de estado de emergencia.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional en ejercicio de su rol de guardiana y protectora de la constitución debe aplicar los correctivos necesarios para que la norma demandada sea retirada del ordenamiento jurídico y que se garantice a todos los ciudadanos el correcto ejercicio del poder legislativo.

### **3.4 Procedibilidad de la acción.**

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, todas las acciones de inconstitucionalidad deben cumplir con ciertas exigencias mínimas para evitar la admisión de demandas que no estén llamadas a prosperar. En este sentido, se pone de presente que esta demanda cumple con cada uno de los requisitos que se han establecido como se evidencia a continuación:

i. Claridad: este requisito se cumple a cabalidad toda vez que la presente demanda se fundamenta en la vulneración del principio de unidad de materia por la falta de conexidad entre el inciso segundo del artículo 96 y los demás artículos y objetivos que busca la ley 2277 de 2022. En este sentido, de conformidad con la C-1052 de 2001, para que la argumentación siga un hilo conductor que permita a cualquier lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa, se explica el origen y el alcance del principio de unidad de materia, la conexidad como garante del principio democrático y la vulneración del principio de unidad de materia en el caso en concreto.

Todo lo anterior se realiza mediante la utilización de un lenguaje sencillo que permite identificar que el propósito de esta demanda es la declaratoria de inexequibilidad del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 por vulnerar el principio de unidad de materia al tratarse de asuntos que no tienen relación con la ley que lo contiene.

ii. Certeza: En cumplimiento de la certeza, la norma que se demanda pertenece al ordenamiento jurídico pues fue objeto de sanción presidencial el 13 de diciembre de 2022, y en su tenor literal el inciso segundo del artículo 96 prorrogó los decretos legislativos 560 y 772 de 2020 y sus decretos reglamentarios, normas que establecen medidas transitorias en materia de insolvencia, pese a que la Ley 2277 de 2022 tiene como eje temático una reforma tributaria, lo cual vulnera de manera directa el artículo 158 y 169 de la Constitución Política.

iii. Pertinencia: Los argumentos expuestos en la presente demanda tienen como fundamento central lo establecido en la Constitución Política frente al principio de unidad de materia y el desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado del mismo.

Con base en lo mencionado, la presente acción no se fundamenta en consideraciones puramente legales y doctrinarias, ni se limita a expresar puntos de vista subjetivos toda vez que es claro

que nuestro ordenamiento constitucional no permite la expedición de una ley que contengan disposiciones que no se relacione con ella.

iv. Especificidad: En cuanto al requisito de especificidad, el cual tiene por finalidad exponer el argumento puntual que demuestra la violación de la Carta Política. Se precisa que la presente acción pública de inconstitucionalidad tiene por finalidad demostrar la vulneración al principio de unidad de materia, derivado de la ineficiencia del legislador, pues es evidente que en este caso la vulneración a los principios constitucionales fue realizada con el único objetivo de prorrogar nuevamente los decretos 560 y 772 de 2022.

El principio de unidad de materia, consagrado en los artículos 158 y 169, es claro en establecer que *“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.”*

Atendiendo a lo allí señalado el inciso 2 del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 vulnera flagrantemente el principio de unidad de materia, toda vez que este proroga las medidas transitorias especiales en materia de insolvencia, el cual no tiene relación alguna con el objeto ni con el contenido de la reforma tributaria, que busca *“apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, (...) adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo (...)”*, entre otros puntos.

v. Suficiencia: Habiendo acreditado que en el asunto que nos ocupa se cumplieron a cabalidad cada uno de los requisitos mencionados, se configura el fenómeno de suficiencia. En ese sentido, solicito que se entienda como suficientemente demostrada la vulneración al principio de unidad de materia, pues en el caso concreto, se puede evidenciar que entre el artículo de la norma demandada y la temática allí desarrollada no existe ningún tipo de conexidad entre la ley 2277 de 2022 y el inciso 2 del artículo 96.

#### **IV. PRETENSIÓN**

Como pretensión **PRINCIPAL** dentro de la presente demanda se tiene la siguiente: **DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD PARCIAL** del inciso segundo del artículo 96, de la ley 2277 de 2022.

#### **V. COMPETENCIA**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política. Así mismo, se pone de presente que el artículo 96, inciso segundo, de la Ley 2277 de 2022 no ha sido objeto de acción pública de inconstitucionalidad.

#### **VI. ANEXOS**


Anexo copia de mi cédula de ciudadanía con el fin de acreditar mi calidad de ciudadano colombiano conforme el artículo 40 de la Constitución Política.



## VII. NOTIFICACIONES

El accionante recibirá notificaciones en la Calle 93B No. 17 – 25, así como en el teléfono 3213076758 y en las direcciones de correo electrónico: [apadilla@delhierroabogados.com](mailto:apadilla@delhierroabogados.com), [contacto@delhierroabogados.com](mailto:contacto@delhierroabogados.com) y [litigios@delhierroabogados.com](mailto:litigios@delhierroabogados.com).

De los señores magistrados, atentamente,



**ANDRÉS FELIPE PADILLA ISAZA**  
C.C. 1.020.770.857 No. de Bogotá