



**Sentencia C-051/25 (12 de febrero)**  
**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**  
**Expediente D-15.922**

**Corte se declaró inibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario”, contenida en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, porque operó la caducidad de la acción.**

**1. Norma demandada**

**LEY 2294 DE 2023**  
(mayo 19)

Diario Oficial n.º 52.400 de 19 de mayo de 2023

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

**Artículo 274. Gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.** La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:

1. Las comunidades organizadas, no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 427 de 1996, o la norma

que la modifique o sustituya, y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario. El Gobierno Nacional

reglamentará los criterios diferenciales que determinen los gestores comunitarios beneficiarios de la medida.

[...]

## 2. Decisión

**ÚNICO.** Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario”, contenida en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, por la caducidad de la acción.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra la expresión “y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario”, contenida en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, por la supuesta violación del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

La Sala Plena constató que el requisito prescrito en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 es un vicio de procedimiento. Por tanto, está sometido al término de caducidad de un año estatuido en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución. Al respecto, advirtió que la Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario Oficial n.º 52.400 del 19 de mayo de 2023 y la demanda fue radicada el 11 de junio de 2024. Entonces, esta fue presentada con posterioridad al vencimiento del término de caducidad antes indicado. Lo anterior es así porque el término para demandar la inconstitucionalidad de la Ley 2294 de 2023 por vicios de procedimiento en su formación venció el 19 de mayo de 2024.

Por eso, la Corte Constitucional concluyó que carece de competencia para pronunciarse sobre la supuesta inconstitucionalidad de la expresión demandada y, en esa medida, se declaró inhibida para pronunciarse de fondo, en razón de que operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar aclaró su voto**. Expresó que, si bien comparte la decisión inhibitoria adoptada por la mayoría, a su juicio este resultado obedece a la ineptitud sustantiva de la demanda y no a la caducidad de la acción. En opinión del magistrado Ibáñez Najjar el requisito de análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es un requisito formal con incidencia sustancial. Por lo mismo, la acción en la que se debate su aparente desconocimiento no está sujeta al término de caducidad 241.3 de la Constitución Política.

Para fundamentar su posición, el magistrado recordó que desde su jurisprudencia temprana la Corte Constitucional arribó a la conclusión de que un requisito formal tiene incidencia sustancial, y por lo mismo, la verificación de su cumplimiento no está sujeta a la regla de caducidad prevista en el artículo 242.3 de la Constitución Política, cuando: i) persigue un propósito de racionalización y tecnificación de la decisión legislativa orientado a garantizar el cumplimiento efectivo de la ley; ii) para analizar su ocurrencia sea necesario consultar el contenido de la ley y no únicamente el trámite de formación.

Afirmó que el requisito previsto en el artículo 7 de la Ley 1819 de 2003 cumple las condiciones descritas y, en consecuencia, su desconocimiento tiene incidencia sustantiva. Dicho de otro modo, su violación no constituye un vicio de forma, sino un problema de validez sustantiva cuya constatación no está sujeta a regla de caducidad alguna. Primero, tal como ocurre con el principio de unidad de materia, el análisis de impacto fiscal de las normas tiene por propósito dotar de racionalidad el proceso legislativo y tecnificar la adopción de las decisiones legislativas. Estos propósitos tributan a la efectividad material de la ley, y en consecuencia, a la seguridad jurídica. Así lo ha señalado la Corte en las sentencias C-502 de 2007, y C-424 de 2023, entre otras. Segundo, la verificación del cumplimiento del requisito de análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 1819 de 2003 exige estudiar el contenido material de la ley. En efecto, la condición prevista en el artículo 7 referido aplica únicamente a las normas que ordenen gasto (inciso 1), otorguen beneficios tributarios (inciso 1), planteen un gasto adicional (inciso 4) o reduzcan el ingreso (inciso 4). De modo que, para determinar si se ha cumplido la condición, la Corte debe entrar al fondo del asunto y analizar la naturaleza de la norma sometida a control de constitucionalidad.

En consecuencia, a juicio del magistrado Ibáñez Najjar, la mayoría de la Sala Plena erró al concluir que en este caso había operado la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad pues el cargo formulado no

se encuentra comprendido dentro de las hipótesis reguladas en el artículo 241.3 de la Constitución Política.

Sin perjuicio de lo anterior, el magistrado admitió que la decisión inhibitoria era correcta pues la demanda no cumplía los requisitos de suficiencia y de especificidad. Los demandantes no cumplieron una carga mínima que permitiera concluir que la exclusión de las comunidades organizadas que prestan el servicio de acueducto y saneamiento básico implica un beneficio tributario o tiene como consecuencia la reducción del recaudo tributario. Se limitaron únicamente a señalar que es un beneficio tributario que exigía análisis de impacto fiscal, pero de ninguna manera demostraron que en efecto este tipo de comunidades sean, además de declarantes, contribuyentes del impuesto sobre la renta, de modo que la norma demandada impacte el recaudo del referido impuesto.