

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

SENTENCIA C-317 DE 2025

Referencia: expediente D-15909

Asunto: acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 303-1 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022

Magistrado ponente:
Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?	La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 303-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, el cual dispone que se aplica a la indemnización por seguros de vida, en el monto que supere las 3250 UVT, la tarifa impositiva de las ganancias ocasionales. El demandante formuló un cargo por vulneración del principio de equidad tributaria en su dimensión vertical. A su juicio, dicha imposición se realizó sin consultar la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Lo anterior, por cuanto el pago por seguros de vida no tiene la aptitud jurídica ni económica para enriquecer a sus beneficiarios, pues dicho rubro tiene carácter compensatorio.
¿Qué consideró la Corte?	La Sala Plena, en primer lugar, constató que los recursos recibidos por indemnizaciones por seguros de vida sí son susceptibles de acrecentar el patrimonio de los beneficiarios y, de ese modo, podrían ser objeto de gravamen como ganancias ocasionales sin desconocer la equidad tributaria. Se trata de sumas de dinero que, previamente al acaecimiento del siniestro, no estaban en poder de los beneficiarios. De otra parte, el pago de la indemnización representa un aumento en los activos de aquellos. El carácter resarcitorio de las indemnizaciones por ese tipo de seguros en el ámbito civil no implica necesariamente que tengan esa misma naturaleza desde el punto de vista tributario. En segundo lugar, hay correspondencia entre el impuesto discutido y la capacidad contributiva de los obligados al mismo. En efecto, el tributo solamente opera cuando se supera el umbral de 3250 UVT, que corresponde a \$161.846.750 en el año 2025. De esta manera, los recursos que se reciben por indemnización de seguros de vida en el monto que supere el umbral de las ganancias exentas acrecientan el patrimonio personal y, objetivamente, permiten evidenciar la capacidad contributiva. Además, en la recepción de la indemnización por el seguro referido se demuestra, a partir de parámetros objetivos, la idoneidad de los sujetos obligados para contribuir con el financiamiento de las cargas públicas. La medida censurada se basa en la realidad económica de sus sujetos pasivos, que es indicativa de la capacidad financiera del contribuyente, y solo impone la obligación tributaria desde un monto objetivamente considerado por el legislador, lo que no implica un detrimento de las condiciones materiales de existencia del contribuyente. Las

	<p>pruebas aportadas en el proceso de constitucionalidad y los antecedentes legislativos de la norma acusada evidenciaron que el análisis de la capacidad contributiva no solo se enfocó en los tomadores de los seguros de vida, sino también en sus beneficiarios. Con todo, la Sala Plena llamó la atención sobre que, en aras de garantizar la vigencia de los principios de equidad y justicia tributaria y la legitimidad del sistema tributario, es necesario que en el diseño de medidas fiscales como la examinada se cuente con estudios económicos específicos que permitan caracterizar la capacidad contributiva de los sujetos obligados.</p> <p>En tercer lugar, al someter la norma acusada a un juicio leve de proporcionalidad, se concluyó que esta se dirige a finalidades que no están prohibidas por la Constitución, como es concretar el deber general de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado y promover mayor equidad y progresividad en el sistema tributario. Además, se encontró que la medida es idónea o adecuada para alcanzar esas finalidades al reducir los beneficios tributarios de personas que ven acrecentado su patrimonio con los ingresos por ganancias ocasionales y evitar que se erosione la base contributiva.</p>
¿Qué decidió la Corte?	La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 303-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, por el cargo analizado.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de la prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, Luis Eduardo Clavijo Patiño demandó el artículo 303-1 del Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022. Mediante Auto del 15 de agosto de 2024, el magistrado sustanciador admitió parcialmente la demanda respecto del cargo por violación del principio de equidad tributaria (artículos 95.9 y 363 de la Constitución)¹.

2. Además, decretó la práctica de algunas pruebas², ordenó fijar en lista el proceso, así como dispuso correr traslado a la Procuradora General de la Nación, comunicar el inicio del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República y al Ministro de Hacienda y Crédito Público para que, si lo estimaban oportuno, presentaran por escrito las razones que justificaban la constitucionalidad de la norma sometida a control. A su vez, ofició a diversas autoridades, organizaciones y expertos³ para que emitieran concepto sobre la materia objeto de impugnación.

¹ El Auto del 15 de agosto de 2024 rechazó parcialmente la demanda en relación con la violación de los principios de solidaridad y justicia tributaria.

² En particular, ofició a las secretarías generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República y a las secretarías de las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República para que remitieran copia digital de todos los antecedentes del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 2277 de 2022. Además, ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que absolviera algunas preguntas relacionadas con la imposición de la tarifa a la ganancia ocasional a las indemnizaciones por seguros de vida.

³ Los invitados fueron la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Superintendencia Financiera de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), Dejusticia, la Comisión Colombiana de Juristas, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Federación de Aseguradoras Colombianas (Fasecolda), la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia

1. Texto de la norma demandada

3. A continuación, se transcribe la disposición acusada:

“DECRETO 624 DE 1989
(30 de marzo de 1989)

Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 90, numeral 50., de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, y oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA: [...]

ARTÍCULO 303-1. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Las indemnizaciones por seguros de vida están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT. El monto que no supere los tres mil doscientos cincuenta (3.250) UVT será considerado como una ganancia ocasional exenta”⁴.

2. La demanda

4. El accionante manifestó que la disposición acusada es contraria a los artículos 95.9 y 363 de la Constitución. En consecuencia, solicitó que se declare la inexequibilidad del precepto cuestionado.

5. El demandante se refirió a las características del seguro de vida. Expuso que el contrato de seguro es un negocio jurídico regulado en los artículos 1036 y siguientes del Código de Comercio. Particularmente, señaló que aquel es una especie de los seguros de personas que tiene la finalidad de “brindar cierto grado de estabilidad y bienestar a los beneficiarios del fallecido para que no padezcan mayores afugias económicas ante la invalidez o la muerte de una persona”⁵. Manifestó que esta destinación de la póliza de vida también la ha admitido la jurisprudencia constitucional⁶. Indicó que los seguros de vida se diferencian de los seguros de daños, las herencias y las donaciones.

6. Agregó que varios países eximen de impuestos al pago recibido como consecuencia de un seguro de vida y que Colombia, por muchos años, les

Universidad Javeriana, la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; y las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Santo Tomás, de la Sabana, de los Andes y de la Costa.

⁴ Diario Oficial n.º 52.247 del 13 de diciembre de 2022.

⁵ Expediente digital, archivo “D0015909. Demanda ciudadana”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85926>.

⁶ Expediente digital, archivo “D0015909. Demanda ciudadana”, folio 5. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85926>. Refirió las sentencias T-770 de 2015 y T-240 de 2016.

brindó el mismo tratamiento. En particular, refirió que el Decreto Legislativo 2053 de 1974, el Decreto 2247 de 1974 y la Ley 20 de 1979 consideraron los ingresos por seguros de vida como exentos. Luego, el artículo 223 del Estatuto Tributario estableció que “[l]as indemnizaciones por concepto de seguros de vida percibidos durante el año o período gravable, estarán exentas del impuesto de renta y ganancias ocasionales”.

7. Explicó que lo anterior fue modificado por la Ley 1943 de 2018 que, al derogar el artículo 223 del Estatuto Tributario y adicionar el artículo 303-1 a dicha normativa, estableció que los pagos por seguros de vida eran ganancia ocasional y los gravó con la tarifa aplicable a estas “en el monto que superara 12.500 UVT”. Dicha normativa fue declarada inexistente por vicios de trámite en el procedimiento legislativo.

8. *Cargo único por violación de la equidad tributaria*⁷. El demandante señaló que, en su dimensión vertical, la equidad se identifica “con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto”⁸. Sostuvo que este principio está estrechamente ligado a la capacidad contributiva, la cual supone la posibilidad real que tiene la persona para sufragar cierto tributo. El artículo demandado es contrario a la equidad tributaria porque “gravó el pago por seguro de vida, aun cuando este rubro no tiene la aptitud jurídica ni económica para enriquecer a sus beneficiarios”⁹. Explicó que, en el caso de tributos directos, “es improcedente inferir la capacidad contributiva, así como definir un tributo o sus elementos sobre la base de realidades económicas y jurídicas que no sean indicativas de capacidad de pago”¹⁰. A juicio del demandante, esto significa que el análisis de la capacidad de pago implica verificar que el ingreso tenga la aptitud de aumentar el patrimonio o la riqueza del sujeto pasivo.

9. En ese sentido, el pago proveniente del cobro de una póliza de vida no genera riqueza para sus beneficiarios. Al respecto, sostuvo que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “el pago por seguro de vida tiene como función evitar que el patrimonio de los beneficiarios sufra detrimento a causa de la muerte del asegurado, mas no enriquecerlo o aumentarlo”¹¹. En sustento de lo anterior citó apartados de las sentencias T-071 de 2017, T-734 de 2017 y T-770 de 2015 que, a juicio del accionante, demuestran que el seguro es un mecanismo para mantener el nivel económico de los beneficiarios, mas no para incrementar su riqueza. Añadió pronunciamientos de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia¹² de los cuales resaltó que el aludido

⁷ Expediente digital, archivo “Subsanación de la demanda”, folio 18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86242>.

⁸ Expediente digital, archivo “Subsanación de la demanda”, folio 20. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86242>.

⁹ Expediente digital, archivo “Subsanación de la demanda”, folio 18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86242>.

¹⁰ Sentencia C-293 de 2020. Expediente digital, archivo “Subsanación de la demanda”, folio 21. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86242>.

¹¹ Expediente digital, archivo “Subsanación de la demanda”, folio 23. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86242>.

¹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de junio de 2011, rad. 1999-00019-01. Reiterada en la sentencia SC18476-2017. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC6709-2015 del 28 de mayo de 2015, rad. 11001-31-03-031-2000-00253-01.

seguro también puede amparar la incertidumbre del acreedor sobre el cobro de la deuda y que cumple una función de garantía. Es decir, que el pago que asume la aseguradora es equivalente al saldo insoluto de la obligación.

10. El demandante concluyó que para la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia los seguros de vida tienen un propósito protector, de garantía o de amparo ante un hecho futuro e incierto que puede disminuir el patrimonio del beneficiario. El pago por ellos no incrementa la riqueza de este, en comparación con el patrimonio que tenía antes de la ocurrencia del hecho que da lugar al pago del seguro. Por la misma razón, el pago a los beneficiarios del amparo ha de entenderse como el sustitutivo económico del detrimento patrimonial padecido por los herederos, mas no como una ganancia ocasional.

11. Agregó que el legislador no consideró la capacidad contributiva de los sujetos obligados para imponer el gravamen en cuestión. Adujo, en relación con el proyecto de ley que se convirtió en la Ley 2277 de 2022, que el Gobierno nacional comparó el pago por la póliza de vida con una herencia para justificar la reducción del monto exento. Según el demandante, esto no justifica la imposición del gravamen, ni demuestra que la capacidad contributiva fue el criterio para establecerlo. La comparación con la herencia es superflua para justificar la imposición de este tributo. Por el contrario, indicaría que el legislador infirió la capacidad de pago, pese a que esto es inadmisible al tratarse de un impuesto directo.

12. Asimismo, precisó que el precepto acusado incumple la equidad en su dimensión vertical pues la ausencia de generación de riqueza por el pago de una póliza de seguros impide justificar “una mayor carga impositiva para quienes reciben ingresos superiores a 3.250 UVT por concepto de seguro de vida”¹³.

13. También refirió que la norma acusada no supera el juicio leve de razonabilidad. En primer lugar, aunque no es claro el fin pretendido por el artículo acusado, pues la exposición de motivos de la Ley 2277 de 2022 justifica la disminución del monto exento más no la imposición del gravamen, puede considerarse que busca un objetivo constitucional legítimo en cuanto aumentar el recaudo tributario. No obstante, la medida no es un medio adecuado porque no consulta la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Lo anterior, porque, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la naturaleza y finalidad de los pagos causados por seguros de vida no consisten en aumentar el patrimonio de los beneficiarios.

3. Pruebas remitidas a la Corte Constitucional

14. En cumplimiento de lo ordenado por el magistrado sustanciador mediante autos del 15 de agosto¹⁴ y del 13 de septiembre de 2024¹⁵, las autoridades

¹³ Expediente digital, archivo “Subsanación de la demanda”, folio 32. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=86242..>

¹⁴ Expediente digital, archivo “Auto que Rechaza, Admite la demanda y decreta la práctica de pruebas”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=87767>.

¹⁵ Expediente digital, archivo “Auto ordena pruebas”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89598>.

respondieron y remitieron los siguientes documentos relacionados con la materia en cuestión:

Tabla 1. *Pruebas recibidas*

Entidad/ Autoridad	Respuesta
Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes ¹⁶	Aportó los antecedentes legislativos de la norma demandada, al igual que las gacetas en las que constan los debates y actuaciones correspondientes al primer debate en la Cámara de Representantes.
Secretaría General del Senado de la República ¹⁷	Remitió las gacetas en las que constan la exposición de motivos, la ponencia para primer debate y los debates y actuaciones correspondientes al segundo debate en el Senado de la República.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público ¹⁸	Manifestó que con base en el artículo 33 de la Ley 2277 de 2022, la tarifa del impuesto complementario a las ganancias ocasionales para las personas naturales pasó del 10 % al 15 %. Este es un impuesto complementario al de renta. En la exposición de motivos del proyecto de ley correspondiente, este aumento se justificó en que el recaudo por concepto del impuesto de renta de personas naturales (IRPN) es de los más bajos entre una muestra de 36 países de “economías avanzadas y de otras economías de la región” ¹⁹ . En 2020, los ingresos provenientes del IRPN ascendieron a 1,3 % del PIB, esto es, 6,2 veces menos que el promedio de la OCDE e inferior al recaudo de otros países latinoamericanos como México, Chile o Costa Rica. Este comportamiento se explica, en parte, por “i) excesivas deducciones y rentas exentas, las cuales deterioran la base gravable sobre la cual se aplica este impuesto; y ii) el tratamiento diferencial que presentan los ingresos por ganancias ocasionales, los cuales se gravan a una tarifa inferior a la tabla de tarifas marginales de la cédula general, pese a que representan una alta porción de los ingresos de los contribuyentes más pudientes” ²⁰ . Es decir, “algunas rentas de capital de las personas naturales, entendidas en un sentido amplio como las rentas de capital, ganancias ocasionales y dividendos y/o participaciones, presentan un tratamiento tributario disímil frente al resto de ingresos, lo que deteriora la equidad horizontal del IRPN” ²¹ . Agregó que “[l]as ganancias ocasionales, al tener un tratamiento tarifario diferente respecto de la cédula general, ocasionaban una disminución de la tarifa efectiva de tributación en los ingresos más altos” ²² . Además, esto también “rompe con el principio de equidad vertical y desconoce la capacidad de pago al reducir el impuesto a cargo de los contribuyentes de mayores ingresos” ²³ .

¹⁶ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-091 - Comisión Tercera Constitucional Permanente - Cámara de Representantes”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88853>.

¹⁷ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-091 - Senado de la República”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89250>.

¹⁸ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

¹⁹ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²⁰ Gaceta del Congreso 917 de 2022, p. 5. Citado en Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²¹ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 5. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²² Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 5. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²³ Gaceta del Congreso 917 de 2022, p. 5. Citada en Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 5. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

	<p>La Ley 2277 advirtió la necesidad de impulsar medidas para disminuir exenciones inequitativas que permitieran avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia. Aquella tuvo como objetivo disminuir las exenciones que existían en el régimen del impuesto de renta de personas naturales y complementario de ganancias ocasionales, y que beneficiaban fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos²⁴.</p> <p>El artículo 29 de la Ley 2277 de 2022 ajustó las rentas exentas de la indemnización por seguros de vida para efectos del impuesto complementario a las ganancias ocasionales. La reducción del tramo exento hasta 3250 UVT se calibró “a partir de estimaciones que buscan, en general, que la personas que perciben ingresos por más de 10 millones mensuales tributen por concepto de estos ingresos”²⁵. La Dirección General de Política Macroeconómica adujo que la definición del tope de la ganancia ocasional exenta derivada de indemnizaciones por seguros de vida en 3.250 UVT se realizó con el objetivo de tener un sistema tributario más progresivo y que vele por la equidad vertical, pues las personas que reciben este tipo de ingresos tienden a estar en los percentiles más altos de ingreso dentro de la sociedad. De esta forma, reducir el monto exento de 12.500 a 3.250 UVT mejora la calidad del sistema tributario, ya que, de no hacerlo, este tipo de prerrogativas tributarias implicaría una reducción en la tarifa efectiva tributaria comparada con la de otras personas de menores ingresos²⁶.</p> <p>En 2023, solo el 3,3 % de los microseguros fueron seguros de vida individual voluntarios y el 14,1% del total de las pólizas fueron seguros de vida voluntarios, evidenciando la poca cantidad de personas afectadas (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024). “De acuerdo con la Dirección General de Política Macroeconómica, se realizaron estimaciones para calcular el monto a partir del cual los pagos por indemnizaciones por seguros de vida están sujetos a este tributo buscando focalizarlo para las personas con ingresos mayores a 10 millones mensuales. De acuerdo con aquella Dirección, esto se hizo con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del DANE para caracterizar a los compradores de este tipo de seguros”.</p> <p>Según la referida dependencia, al ser una simulación, “la capacidad contributiva de los sujetos pasivos es presunta, pero basada en la información general de los contribuyentes colombianos sobre los montos promedio y los valores más altos de estas posibles indemnizaciones”²⁷. Asimismo, “recibir la indemnización por seguros de vida es un indicativo de la capacidad económica de la persona, pues los sujetos que compran estos servicios son los de mayores ingresos”²⁸. Añadió que una encuesta de Fasecolda, establece que el 76% de las familias no aseguradas no estarían dispuestas a pagar más de \$100.000 pesos mensuales por un seguro total. Estos seguros ajustan las primas y el valor asegurado según el ingreso, por lo que unas indemnizaciones que, a precios de 2024, fueran mayores a \$152.961.250 (3250 UVT), serían entregadas para hogares con primas considerablemente mayores a \$100.000²⁹.</p>
Secretaría General de la	Aportó los antecedentes legislativos de la norma demandada, al igual que las gacetas en las que constan los debates y actuaciones correspondientes en la

²⁴ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 8. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²⁵ Gaceta del Congreso 917 de 2022, p. 14. Citada en Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 8. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²⁶ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 9. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²⁷ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 10. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²⁸ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 10. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

²⁹ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 10. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

Cámara de Representantes ³⁰	Cámara de Representantes y respecto del trámite de conciliación del proyecto de ley.
--	--

4. Intervinientes e invitados

15. A continuación, se resumen los argumentos expuestos por los distintos intervenientes e invitados a rendir concepto.

Tabla 2. Resumen de conceptos e intervenciones recibidas

Conceptos recibidos	
Entidad'autoridad	Concepto
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ³¹	<i>Exequibilidad.</i> Considera que la norma acusada respeta la equidad vertical, “pues la carga tributaria se acentúa en quienes reciben un mayor valor por concepto de indemnización” y los beneficiarios no estarán gravados en el monto que no excede los 3250 UVT. Añade que la suma percibida como indemnización de seguros de vida encaja en la definición de ingreso con capacidad para producir un incremento neto en el patrimonio porque, de acuerdo con el artículo 17 del Decreto 187 de 1975, aquellos se entenderán como los ingresos susceptibles de capitalización aun cuando no se hayan realizado efectivamente al final del ejercicio. Refirió una sentencia del Consejo de Estado que indica que el gravamen sobre las ganancias ocasionales es complementario al del impuesto de renta “previsto esencialmente por fines de equidad” ³² cuando el patrimonio resulta impactado por ganancias de capital excepcionales, por negocios del sujeto pasivo o por el azar o liberalidad de otras personas. Expuso que “los ajustes en las rentas exentas de ganancias ocasionales efectivamente responden a la necesidad de avanzar en una normatividad más progresiva, permitiendo la eliminación de beneficios tributarios injustificados para personas naturales que perciban ingresos más altos”. Manifestó que en la exposición de motivos de la iniciativa que se convirtió en la Ley 2277 de 2022 se indicó que “las excesivas deducciones y rentas exentas, deterioran la base gravable, reduciendo la progresividad del sistema tributario, pues impide cobrar más a quienes presenten mayor capacidad de pago”. Agregó que la Constitución no consagra el derecho a recibir o conservar exenciones. Por último, sostuvo que el legislador goza de un amplio margen de configuración para establecer los medios y mecanismos que estime adecuados para alcanzar los objetivos de la política tributaria.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público ³³	<i>Exequibilidad.</i> Sostuvo que la jurisprudencia constitucional ha interpretado en forma sistemática los principios del sistema tributario, solidaridad, dignidad humana y la cláusula del Estado Social de Derecho para concluir que “la capacidad contributiva del sujeto pasivo es el sustrato material de la justicia tributaria y, en consecuencia, el principal límite a la facultad impositiva del Estado” ³⁴ . Agregó que el principio de capacidad contributiva demanda que el diseño de los impuestos consulte la aptitud económica de los contribuyentes, de modo que los gravámenes expresen “una correlación entre la imposición y un índice así sea mínimo de riqueza o de capacidad económica del sujeto obligado” ³⁵ . En todo caso, se traduce en la posibilidad de contribuir al gasto público del Estado “de tal forma que la persona aún mantenga condiciones dignas de vida”.

³⁰ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-091 - Cámara de Representantes”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=90085>.

³¹ Invitado mediante Auto del 15 de agosto de 2024. Expediente digital, archivo “Intervención”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92923>.

³² Refirió Consejo de Estado, Sentencia 19566, 16 de diciembre de 2014.

³³ Invitado mediante Auto del 15 de agosto de 2024. Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92953>.

³⁴ Refirió las sentencias C-252 de 1997, C-913 de 2003, C-492 de 2015, C-388 de 2016, C-606 de 2019 y C-293 de 2020.

³⁵ Citó la Sentencia C-333 de 1993.

	<p>Adujo que el demandante no precisó razones para concluir que desde una perspectiva constitucional los ingresos provenientes de seguros de vida no enriquecen al beneficiario “si en efecto engrosan su patrimonio”³⁶.</p> <p>Por otro lado, en los impuestos directos como el de la renta y su complementario de ganancias ocasionales, los sujetos contribuyentes están plenamente identificados con los respectivos instrumentos de depuración de la base gravable que aseguran la verdadera condición fiscal del sujeto pasivo. En el caso de la norma demandada, el hecho generador es una verificación de la potencial ocurrencia de un hecho imponible de capacidad económica, esto es, la percepción de ingresos extraordinarios por indemnizaciones de seguros de vida. De ese modo, el legislador no infirió la capacidad de pago de los sujetos obligados. La Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimó el monto a partir del cual los pagos por indemnizaciones por seguros de vida están sometidos al tributo y lo focalizó para las personas con ingresos mayores de 10 millones mensuales, a partir de la gran encuesta integrada de hogares y la encuesta de calidad de vida del DANE. También se utilizaron datos de la DIAN y de la Superintendencia Financiera para caracterizar los receptores de esas indemnizaciones en términos de distribución del ingreso.</p> <p>La finalidad de la norma acusada fue disminuir las exenciones que beneficiaban fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. Estos ajustes responden a la necesidad de avanzar en una normatividad más progresiva mediante la eliminación de beneficios tributarios injustificados, lo cual es consistente con el monto de renta exenta.</p>
Facultad de Derecho - Universidad Santo Tomás ³⁷	<p><i>Inexequibilidad.</i> Sostuvo que “gravar los pagos de seguros de vida establecidos en el artículo 301-1 de la Ley 2277 de 2022 vulnera el principio de equidad tributaria en torno a la capacidad contributiva”³⁸. Lo anterior, porque “los seguros de vida son compensaciones económicas y no aumentan la riqueza real del beneficiario”³⁹. Explicó que, de acuerdo con el criterio de capacidad contributiva, “solo deben gravarse aquellos ingresos que representen un aumento efectivo en el patrimonio de la persona”⁴⁰. Los pagos de seguros de vida son compensaciones diseñadas para restaurar la pérdida económica derivada del fallecimiento del asegurado y no generan enriquecimiento o aumento patrimonial neto. El legislador debe justificar la imposición de impuestos mediante el análisis detallado de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. En este caso no se analizó si los pagos por seguros de vida reflejan un verdadero incremento en la capacidad económica del beneficiario.</p>
Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) ⁴¹	<p><i>Exequibilidad.</i> Si bien los seguros de vida tienen un fin resarcitorio desde el punto de vista civil y familiar, en una perspectiva tributaria y contable son ingresos que incrementan la riqueza de quien los recibe. En el ámbito tributario, un ingreso es gravable cuando puede verificarse como un incremento en la riqueza de la persona o entidad. En la indemnización por seguro de vida, el beneficiario recibe una suma de dinero que constituye un ingreso tangible que incrementa el patrimonio del beneficiario. Luego, dicho pago sí puede enriquecer a su beneficiario. Esto corresponde con el monto exento (3250 UVT), con el cual se presume que al superar dicho límite constituye una ganancia ocasional con la aptitud de enriquecer y, por consiguiente, susceptible de ser objeto de tributación.</p>

³⁶ Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92953>.

³⁷ Invitado mediante Auto del 15 de agosto de 2024. Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88934>.

³⁸ Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88934>.

³⁹ Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88934>.

⁴⁰ Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=88934>.

⁴¹ Invitado mediante Auto del 15 de agosto de 2024. Expediente digital, archivo “Concepto - Instituto Colombiano de Derecho Tributario”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=91573>.

	<p>Esta conclusión puede variar cuando el beneficiario del seguro es una entidad financiera y el pago está destinado a cubrir una obligación insoluta del asegurado. En este caso, la indemnización no representa una ganancia económica neta, sino que se destina exclusivamente al cumplimiento de una obligación preeexistente. En esta circunstancia, la norma demandada sería inconstitucional por gravar un ingreso que no tiene el carácter de enriquecer. Al respecto, refirió un concepto de la DIAN⁴² en el cual estima que el artículo demandado no es aplicable en los casos “en que los beneficiarios de la indemnización sean entidades financieras, sobre el monto destinado a cubrir el saldo insoluto de una obligación pues iría en contravía del Artículo 26 del Estatuto Tributario, es decir, gravaría ingresos no susceptibles de incrementar el patrimonio de sus receptores”.</p> <p>De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la capacidad contributiva se juzga de forma diferente según se trate de impuestos directos o indirectos. En el caso del impuesto complementario a las ganancias ocasionales, como complementario del impuesto sobre la renta, se trata de un impuesto directo y, entonces, debe analizarse si consulta la renta y el patrimonio del sujeto pasivo. En el evento de la norma demandada, es claro que se grava la renta obtenida por concepto de indemnizaciones por seguros de vida. A lo anterior se suma que el hecho de que se establezca un umbral exento ya es indicativo de que se ha tenido en cuenta la capacidad contributiva de los contribuyentes, pues el monto podría interpretarse como una garantía de que no se gravarán sumas necesarias para satisfacer necesidades básicas o resarcir pérdidas económicas.</p> <p>La norma supera el juicio de leve de razonabilidad. La medida tiene un objetivo evidente y legítimo que es limitar las exenciones tributarias a aquellas que tengan un propósito suficientemente relevante para sacrificar el recaudo que generan. Corresponde con una estrategia común y aceptada para ampliar la base gravable, aumentar los ingresos fiscales del Estado y financiar el gasto público de manera equitativa y eficiente. Además, no es un medio prohibido por la Constitución.</p>
Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) ⁴³	<p><i>Inexequibilidad.</i> Consideró que el gravamen de ganancia ocasional sobre las indemnizaciones de seguros de vida desconoce la capacidad contributiva real del beneficiario, al no imponerse sobre la base de la capacidad contributiva del asegurado. Lo anterior se presenta por no distinguir entre la capacidad económica del tomador del seguro y la del beneficiario. Agregó que no todo beneficiario posee una capacidad contributiva equivalente a la del tomador o asegurado. De ese modo, el impuesto impone una carga fiscal en un contexto de vulnerabilidad (momento de pérdida familiar). En el ámbito de los seguros de vida es usual que el tomador sea el jefe del hogar que cuenta con los medios económicos y la capacidad para adquirir esa protección financiera, mientras que los beneficiarios son los dependientes, como el cónyuge o los hijos. En esa circunstancia, la indemnización es la fuente esencial de sustento para estos beneficiarios. Añadió que los beneficiarios, al recibir el pago de la póliza, no necesariamente experimentan un aumento en su riqueza, toda vez que este pago solo mitiga la pérdida económica derivada del fallecimiento del asegurado.</p> <p>Por otro lado, sostuvo que las cifras presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público son inadecuadas para justificar el gravamen objeto de estudio. Al respecto sostuvo que el reporte citado se enfoca en la situación económica de los tomadores, no de los beneficiarios. No hay un estudio que evalúe la capacidad contributiva de los beneficiarios de los seguros de vida. Explicó que en otros países (México, Argentina, Paraguay, Costa Rica, Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia) las indemnizaciones por seguros de vida están exentas del impuesto sobre la renta.</p> <p>Además, estima que gravar las indemnizaciones por seguros de vida desincentiva la adquisición de estos instrumentos de protección fundamentales en situaciones adversas. Esto contraviene los Objetivos de Desarrollo Sostenible que promueven</p>

⁴² Refirió el Oficio n.º 100202208-0411 del 27 de febrero de 2024 de la DIAN.

⁴³ Invitado mediante Auto del 15 de agosto de 2024. Expediente digital, archivo “Intervención - FASECOLDA”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92849>.

	la reducción de las desigualdades económicas y el fortalecimiento de la resiliencia financiera.
Intervenciones durante el término de fijación en lista	
Entidad/autoridad	Intervención
Silvano Andrés Serrano Núñez ⁴⁴	<i>Inexequibilidad.</i> El seguro de vida es un producto que garantiza el pago de una cantidad a los familiares del tomador de la póliza si este fallece o “padece algún tipo de incapacidad” ⁴⁵ . Se trata, esencialmente, de contratos de indemnización cuyo propósito es compensar económicamente a los beneficiarios. Manifiesta que gravar esta indemnización “podría interpretarse como una expropiación indirecta de bienes, lo cual va en contra de los principios de propiedad privada y seguridad jurídica” ⁴⁶ . Añadió que el gravamen “podría desincentivar su contratación, lo que a su vez podría aumentar la vulnerabilidad de las familias ante situaciones imprevistas” ⁴⁷ . Sostiene que el hecho de que se calcula un monto respecto del cual se asume que esto es suficiente para cubrir las necesidades básicas del resarcimiento de una pérdida económica, no constituye suficiente motivo para establecer un gravamen a una suma dineraria que tiene dicho destino protector.
Colmena Seguros de Vida S. A. ⁴⁸	<i>Inexequibilidad.</i> El propósito del seguro consiste en mitigar el impacto económico que el deceso genere en los beneficiarios, lo que, por supuesto no genera un enriquecimiento patrimonial, sino que representa una compensación previamente planificada para mantener la estabilidad de los beneficiarios. Lo lógico sería que se le diera un tratamiento impositivo favorable que impulse esta actividad. La norma acusada desconoce el principio de equidad tributaria en sus dimensiones horizontal y vertical. La disposición no determinó por qué el hecho generador produce capacidad contributiva: cómo, cuándo o en qué medida. Y es precisamente por esa razón que se afirma que no la consultó. El importe gravable refleja la situación financiera del contratante, no la de los beneficiarios. Destacó que, en el concepto rendido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente trámite de constitucionalidad, se tiene que no se analizó a fondo la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Esta fue presumida respecto del valor de las indemnizaciones más altas. Se infirió la capacidad contributiva de los sujetos pasivos al amparo del monto del valor asegurado que únicamente tiene por comprobada la capacidad económica del tomador (contratante) y no de los beneficiarios. La mera posibilidad de un aumento patrimonial no constituye, per se, un fundamento suficiente para la imposición tributaria. Es necesario un análisis más profundo que considere el origen, propósito y contexto de estos ingresos, así como su impacto real en la capacidad contributiva de los beneficiarios.
Seguros de Vida Suramericana S. A. ⁴⁹	<i>Inexequibilidad.</i> La finalidad del seguro de vida es “brindar un grado de estabilidad y bienestar a los beneficiarios del fallecido para que no padecan mayores afugias económicas ante la muerte de una persona”. El interviniente expuso que “el valor de este interés asegurable se determina de manera libre, no siendo posible sostener que tiene naturaleza indemnizatoria al no contarse con un interés patrimonial”. Estimó que solo gravar a las personas que reciben indemnizaciones de seguros de vida por encima de las 3.250 UVT no está justificado porque “los beneficiarios de estas sumas, sin importar el monto, se encuentran en igualdad de condiciones, dado que no son los asegurados de la póliza”. Expuso que “ni el Congreso de la República, ni el Gobierno Nacional al momento de eliminar la exención que tenían las indemnizaciones de vida y gravarlas con el impuesto de ganancias ocasionales, realizó la mencionada evaluación de capacidad contributiva de las personas que se verían impactadas”. Cuestionó la información aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pues, a su juicio, “el fundamento técnico para gravar

⁴⁴ Expediente digital, archivo “Intervención ciudadana”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92099>.

⁴⁵ Expediente digital, archivo “Intervención ciudadana”, folio 3. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92099>.

⁴⁶ Expediente digital, archivo “Intervención ciudadana”, folio 3. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92099>.

⁴⁷ Expediente digital, archivo “Intervención ciudadana”, folio 3. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92099>.

⁴⁸ Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92763>.

⁴⁹ Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92934>.

	<p>las indemnizaciones de vida carece de análisis e interpretación, porque toman en cuenta para la disminución del monto exento de ganancia ocasional solo a las familias de los estratos 1 y 2, cuando las personas que cuentan con mayor capacidad económica, según las cifras presentadas por el mismo ministerio, se encuentran localizadas desde el estrato 3 hacia arriba”.</p> <p>Por otro lado, sostuvo que “la configuración normativa tributaria al no permitir la deducibilidad de las primas de seguros del impuesto de renta, y a su vez, gravar las indemnizaciones de seguros vida (Art. 303-1), está generando como efecto una doble carga tributaria sobre el mismo hecho económico”.</p>
Samuel Monterrosa Ospino ⁵⁰	<p><i>Inexequibilidad.</i> Manifestó que el asegurador se obliga a indemnizar los daños sufridos o satisfacer un crédito o capital ante la ocurrencia de un riesgo que ha sido objeto de cobertura. En el marco de esa definición, para que se cobre un seguro, necesariamente debe suceder el riesgo que se aseguró. De esta forma, el seguro no busca enriquecer al beneficiario, sino que su objeto es evitar que la realización de un riesgo se traduzca en un detrimiento. Dicho de otra forma, el seguro busca mantener el estado en que se encontraba su beneficiario, como si el riesgo asegurado nunca se hubiera concretado. Concluyó que la norma da una mayor imposición tributaria a sujetos pasivos cuyo patrimonio no aumentó, faltando así a la premisa esencial que permite gravar la ganancia ocasional y es el impacto que esta tiene sobre el patrimonio del sujeto. Coincidío con el demandante en que el legislador no realizó un análisis sobre la capacidad contributiva de los sujetos obligados</p>
BMI Colombia Compañía de Seguros de Vida S. A. ⁵¹	<p><i>Inexequibilidad.</i> La naturaleza de la prestación derivada del seguro de vida “difiere sustancialmente de otros ingresos gravables en la medida en que no produce un incremento patrimonial ni constituye un acto de adquisición voluntaria de riqueza”. Dichos seguros operan como un medio de protección económica para los beneficiarios ante la muerte del asegurado, lo cual implica que las indemnizaciones por seguros de vida no deberían ser tratadas como una fuente de ganancia, pues su fin no es el lucro. Manifestó que imponer un gravamen sobre las indemnizaciones por seguros de vida desconoce el hecho de que estos ingresos no incrementan el patrimonio del beneficiario, sino que están destinados a cubrir necesidades esenciales y mantener la estabilidad económica del hogar tras una pérdida significativa. La imposición de un tributo sobre las indemnizaciones por seguros de vida ignora la realidad económica de los beneficiarios, quienes a menudo dependen de estos fondos para cubrir gastos esenciales y sostener el nivel de vida familiar. La indemnización por el seguro es un derecho adquirido que el beneficiario recibe como cumplimiento de las obligaciones contractuales de ambas partes, en lugar de una ganancia fortuita.</p>

5. Concepto de la procuradora general de la Nación

16. La procuradora general de la Nación solicitó a la Corte que declare exequible la norma acusada. Estimó que la calificación como ganancia ocasional de los ingresos derivados de las indemnizaciones por concepto de seguros de vida es una manifestación proporcional de la libertad de configuración del legislador en materia fiscal, pues supera un juicio leve de razonabilidad.

17. Al respecto, en primer lugar, indicó que la medida tiene una finalidad legítima. En concreto se orienta a “optimizar los principios de progresividad y equidad del sistema fiscal”⁵² y, según el Ministerio de Hacienda y Crédito

⁵⁰ Expediente digital, archivo “Intervención”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92937>.

⁵¹ Expediente digital, archivo “Conceptos e Intervenciones”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=92954>.

⁵² Expediente digital, archivo “Concepto - Procuradora General de la Nación”, folio 3. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=94634>.

Público, disminuir exenciones inequitativas que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos.

18. En segundo lugar, estimó que la medida es idónea porque “la especificidad de la regulación de las pólizas de vida permite que, a diferencia de otros seguros, su cobro genere cierta riqueza para los beneficiarios y, por ende, se active el deber de contribuir en el financiamiento de los gastos del Estado”⁵³. Argumentó que la póliza de vida “sí puede llegar a generar un ingreso excepcional para el patrimonio del beneficiario, el cual derive en un lucro significativo”⁵⁴.

19. Finalmente, aseguró que es razonable que los ingresos por concepto de pólizas de vida que superen las 3250 UVT “sean catalogados como ganancias ocasionales gravadas en un 15% a efectos de la liquidación del impuesto de renta”⁵⁵. Agregó que no es arbitrario presumir que dichos pagos sean susceptibles de generar riqueza a sus beneficiarios.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

20. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

2. Cuestión preliminar: precisión del asunto objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional

21. Antes de establecer el contexto y alcance de la disposición demandada y formular el problema jurídico, debe resolverse como asunto preliminar si la Corte Constitucional, en el presente asunto, está autorizada para analizar reproches planteados por los expertos invitados y los intervenientes que son diferentes e independientes al cargo planteado por el demandante. En efecto, al estudiar las intervenciones y conceptos presentados, la Sala Plena observa que la sociedad Seguros de Vida Suramericana S.A., no solo se pronunció sobre el cargo admitido por el despacho sustanciador, sino que además cuestionó que “la configuración normativa tributaria al no permitir la deducibilidad de las primas de seguros del impuesto de renta, y a su vez, gravar las indemnizaciones de seguros vida (Art. 303-1), está generando como efecto una doble carga tributaria sobre el mismo hecho económico”. Asimismo, el ICDT, en el concepto rendido en el trámite, propuso la violación de la equidad tributaria en su dimensión horizontal por supuestos tratos diferenciados injustificados respecto de las entidades bancarias que son beneficiarias de los seguros de vida que amparan obligaciones crediticias. Los mencionados reproches van más allá

⁵³ Expediente digital, archivo “Concepto - Procuradora General de la Nación”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=94634>.

⁵⁴ Expediente digital, archivo “Concepto - Procuradora General de la Nación”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=94634>.

⁵⁵ Expediente digital, archivo “Concepto - Procuradora General de la Nación”, folio 4. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=94634>.

del cargo admitido por cumplir los presupuestos del concepto de la violación, como se explica a continuación.

22. *Aptitud sustantiva del cargo admitido.* El reproche que superó la fase de admisibilidad al reunir los requisitos de claridad certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia consiste en que la norma acusada presuntamente es contraria a la equidad tributaria en su dimensión vertical y, en particular, desconoce la capacidad contributiva de los sujetos obligados porque se trata de gravar un ingreso que no enriquece al beneficiario ni se consultó la capacidad contributiva del sujeto obligado. El cargo es *claro* porque en forma coherente y comprensible cuestiona que el artículo 303-1 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, no grava un elemento que sea indicativo de capacidad económica de los sujetos obligados al pago del tributo, por lo que no se tuvo en cuenta su capacidad contributiva. Además, es *cierto* porque la demanda se dirige contra la proposición no deducida por el demandante, según la cual están gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales las indemnizaciones por seguros de vida cuyo monto supere las 3250 UVT. Además, el reproche satisface la *especificidad* porque presenta en forma concreta la manera en que el tratamiento tributario impositivo acusado sería contrario al principio de equidad tributaria, por no corresponder con un análisis sobre la capacidad contributiva, en tanto los elementos gravados deben ser indicativos de riqueza, en forma adecuada a la posibilidad de afrontar el pago del impuesto. De igual manera, satisface la *pertinencia* porque el demandante formuló el reproche atendiendo a argumentos de naturaleza constitucional, no doctrinarios o legales. Además, el accionante agregó que la exposición de motivos de la Ley 2277 de 2022 no evidenció que el legislador haya efectuado el análisis de la capacidad contributiva al imponer este impuesto a las ganancias ocasionales. Por último, el cargo supera el supuesto de *suficiencia*. Al respecto, los argumentos expuestos por el actor permiten el estudio de fondo del cargo y suscitan, al menos preliminarmente, una duda en cuanto a que la disposición demandada podría contradecir la equidad tributaria, específicamente, en su dimensión vertical.

23. Una vez detallado el alcance del cargo admitido, es claro que los intervenientes proponen problemas de constitucionalidad que difieren del que debe resolver la Corte en el presente juicio, pues se refieren a otros asuntos como la prohibición de doble tributación o la equidad tributaria horizontal mediante la comparación entre sujetos obligados para establecer si hay un trato tributario injustificado.

24. Lo anterior, no se ajusta al alcance de la actuación que corresponde a quienes intervienen en los procesos de constitucionalidad adelantados por vía de la acción pública, con base en el carácter rogado del juicio que inicia con la interposición de una acción de inconstitucionalidad⁵⁶. Según ha indicado esta Sala Plena, “[e]specificamente, en el caso de los procesos iniciados en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ámbito de las intervenciones ciudadanas está definido por el contenido de la demanda”⁵⁷. De acuerdo con

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencias C-585 de 2016 y C-271 de 2022

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1155 de 2005. Reiterada en Corte Constitucional, Sentencia C-271 de 2022.

esta premisa, los conceptos de expertos y las intervenciones que se presentan en estos procesos “carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda”⁵⁸, pues no podrían estudiarse cargos de constitucionalidad que no fueron oportunamente planteados en la demanda⁵⁹.

25. Con base en los criterios jurisprudenciales expuestos, la Sala Plena concluye que no es viable emitir un pronunciamiento sobre los nuevos cargos de constitucionalidad que se plantearon en las intervenciones y conceptos rendidos en el presente proceso de constitucionalidad, pues corresponden a censuras diferentes e independientes del cargo admitido y que, por ende, no fueron parte del debate público promovido por la demanda.

26. De otra parte, la Sala advierte que en este caso no procede el control de constitucionalidad amplio o extenso con fundamento en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991. A tal efecto, la Sentencia C-284 de 2014 indicó que “[e]l deber de guardar la integridad y supremacía de la Constitución implica para la Corte la potestad de pronunciarse sobre vicios evidentes, en el control de las leyes, aunque no estén expresamente planteados como cargos de constitucionalidad”. Para el efecto deben reunirse los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional⁶⁰.

27. En este caso, (i) si bien se está ante una demanda apta para producir una decisión de fondo, (ii) recae aquella sobre una norma efectivamente demandada que podría ser destinataria de una decisión por razones no planteadas en la demanda, (iii) sobre la cual no opera la caducidad y (iv) la Corte tiene competencia para decidir, no se está ante el supuesto de un vicio evidente de constitucionalidad. Las razones expuestas por los expertos y los intervenientes son genéricas y no fueron desarrolladas, pues simplemente se limitaron a indicar que el impuesto de ganancia ocasional genera una doble tributación, sin precisar en concreto dicho aspecto y, de otra parte, indicaron que desconoce la labor de las entidades bancarias, sin que se evidencie manifiestamente de qué manera la norma acusada tiene dicho alcance. Todo lo anterior, permite concluir que no se acredita la existencia de un vicio evidente de constitucionalidad que active

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-203 de 2021. La otra restricción se refiere a que los intervenientes no pueden ampliar el ámbito de la demanda, solicitando que el pronunciamiento de la Corte se extienda a normas no demandadas, salvo que se pretenda la existencia de una unidad normativa con aquellas que sí han sido demandadas. Al respecto puede consultarse la Sentencia C-1155 de 2005.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencias C-271 de 2022 y C-331 de 2019.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2014: “i. Debe haber una demanda de constitucionalidad con aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo. [...]// ii. El control que ejerza la Corte, en virtud de esta potestad, debe versar sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa, de conformidad con los estrictos y precisos términos del artículo 241. Esta facultad no la autoriza entonces para pronunciarse de oficio sobre normas no acusadas mediante acción pública, y en casos en los cuales no se den los presupuestos de la integración normativa. // iii. Este poder tiene como límite que el acto sujeto a control admita una revisión de constitucionalidad por razones normativas no planteadas en la demanda. // iv. Cuando se trate de vicios sujetos a la caducidad de la acción pública (CP arts 242 y 379), esta última debe haber sido instaurada antes de que expire el término de caducidad, pues de lo contrario resulta inviable ejercer esta competencia de control. // v. Debe ser clara la competencia de la Corte para ejercer este tipo de revisión de constitucionalidad sobre la norma acusada. // vi. Finalmente, es admisible controlar el acto demandado a la luz de normas constitucionales no invocadas en la demanda, sólo si se advierte un vicio *evidente* de constitucionalidad. En ese caso las intervenciones ciudadanas o el Procurador General u otras Cortes suelen ponerlo de presente antes de la decisión de la Corte Constitucional, y en tal medida no puede decirse que el control afecte la participación ciudadana en el control constitucional, ya que la evidencia del vicio activa previamente un debate al respecto”.

la posibilidad del control de constitucionalidad amplio por parte de este Tribunal.

28. Por lo anterior y con base en los criterios jurisprudenciales expuestos, la Sala Plena concluye que no es viable emitir un pronunciamiento sobre los nuevos cargos de inconstitucionalidad que se plantearon en las intervenciones y conceptos rendidos en el presente proceso de constitucionalidad. Lo contrario implicaría un estudio oficioso de la norma y se apartaría de las reglas procesales que presiden el juicio de constitucionalidad, lo que supondría, a su vez, el desconocimiento del carácter democrático y participativo que corresponde a esta causa judicial. En todo caso, el hecho de que la Corte no aborde los cargos adicionales propuestos por los intervenientes no implica una restricción en el acceso a la acción pública de constitucionalidad, pues es viable que, si es del caso, formulen una demanda independiente que sea analizada en cuanto a la admisibilidad de sus cargos y, eventualmente, se genere la posibilidad de presentar y discutir la postura que sobre dichos reproches tengan los intervenientes en el tema.

3. Alcance y contexto de la disposición acusada

29. Antes de plantear el problema jurídico que debe resolverse, la Sala considera necesario establecer el alcance y contexto de la disposición demandada. Este ejercicio permitirá fijar la materia de debate y la metodología para examinar el cargo objeto de estudio.

30. El artículo 5.^º del Estatuto Tributario establece que “[e]l impuesto sobre la renta y complementarios se considera como un solo tributo y comprende: 1. Para las personas naturales, sucesiones ilíquidas, y bienes destinados a fines especiales en virtud de donaciones o asignaciones modales contemplados en el artículo 11, los que se liquidan con base en la renta, en las ganancias ocasionales, en el patrimonio y en la transferencia de rentas y ganancias ocasionales al exterior. 2. Para los demás contribuyentes, los que se liquidan con base en la renta, en las ganancias ocasionales y en la transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales, así como sobre las utilidades comerciales en el caso de sucursales de sociedades y entidades extranjeras”⁶¹. Al ser complementario del impuesto sobre la renta, el de ganancias ocasionales es un impuesto directo, cuyos sujetos pasivos son los mismos que los del impuesto sobre la renta, y se incluye en la declaración de renta, pues tiene un proceso de depuración frente al cálculo de sus diferentes tarifas como se verá a continuación.

31. El Consejo de Estado se ha referido a la finalidad del impuesto complementario a las ganancias ocasionales. En particular, ha expuesto que está:

“previsto esencialmente por fines de equidad que se concretan en la aplicación de una base gravable distinta a la de la renta ordinaria, cuandoquiera que el patrimonio anual

⁶¹ Presidencia de la República. Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”. Artículo 5.^º.

del contribuyente resulte impactado por ganancias de capital excepcionales, bien por negocios del sujeto pasivo, ora por el azar o la liberalidad de otras personas”⁶².

32. Además, ese máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha precisado tres asuntos sobre la estructura del tributo bajo análisis. En primer lugar, pese a que el impuesto complementario a las ganancias ocasionales es complementario del impuesto sobre la renta y el Estatuto Tributario, como se indicó, los considera un solo tributo, los ingresos constitutivos de aquellas son extraordinarios e integran parte de los ingresos de la renta, pero no hacen parte del proceso de depuración ordinaria de este último, “porque la legislación los grava con el impuesto complementario del mismo nombre”⁶³. Los ingresos considerados en cada impuesto son independientes y se determinan de forma diferente y específica⁶⁴. En ese sentido, “al margen de la depuración ordinaria de la renta, las ganancias ocasionales, técnicamente forman parte de los ingresos, pues no solo representan flujos de entrada de recursos que incrementan los activos o disminuyen los pasivos o una combinación de ambos, sino también incrementan el patrimonio de quien las recibe, en las situaciones previstas por el legislador”⁶⁵.

33. En segundo lugar, su tratamiento específico está regulado en el título III del libro I y en ese sentido:

“obedece a que su inclusión en la determinación de la renta por el sistema ordinario de depuración aumentaría la carga tributaria del contribuyente, por la progresividad en las tarifas, no obstante que tales ganancias provienen de circunstancias extraordinarias o esporádicas según el concepto de que se trate, y, en todo caso, externas a la actividad productora de renta normal o permanentemente ejercida”⁶⁶.

34. En tercer lugar, respecto a su hecho generador, se ha establecido que “es la percepción ocasional y no el acto u hecho ocasional que la produce”⁶⁷. Además de lo anterior, el título III del libro primero del Estatuto Tributario contiene la regulación de otros de los elementos de aquel tributo. Así, el artículo 299 de dicha normativa establece que se “consideran ingresos constitutivos de ganancia ocasional los contemplados en los siguientes artículos, salvo cuando hayan sido taxativamente señalados como no constitutivos de renta ni ganancia ocasional en el Título I de este Libro”. De ese modo, el Estatuto Tributario consagra los supuestos de ingresos que constituyen ganancias ocasionales. Esos ingresos se refieren a las utilidades en la enajenación de activos fijos poseídos dos años o más⁶⁸, aquellas originadas en la liquidación de sociedades⁶⁹, las ganancias

⁶² Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 16 de diciembre de 2014. Radicación n.º 11001-03-27-000-2012-00036-00(19566).

⁶³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 16 de diciembre de 2014. Radicación n.º 11001-03-27-000-2012-00036-00(19566).

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Radicación n.º 76001-23-31-000-2011-00545-01(20457).

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 3 de octubre de 2007. Radicación n.º 25000-23-27-000-2002-00098-01(14831); 12 de diciembre de 2014. Radicación n.º 76001-23-31-000-2011-00545-01(20457); 19 de agosto de 2021. Radicación n.º 11001-03-27-000-2016-00005-00(22325).

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 16 de diciembre de 2014. Radicación n.º 11001-03-27-000-2012-00036-00(19566).

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 6 de agosto de 2015. Radicación n.º 66001-23-31-000-2012-00005-01 (20130).

⁶⁸ Estatuto Tributario. Artículo 300, adicionado por el artículo 124 de la Ley 1819 de 2016.

⁶⁹ Estatuto Tributario. Artículo 301.

ocasionales provenientes de herencias, legados y donaciones⁷⁰ y las provenientes de loterías, premios, rifas, apuestas y similares⁷¹. También se establecen las ganancias ocasionales exentas del impuesto⁷². Por otra parte, la norma define las tarifas del impuesto complementario a las ganancias ocasionales para las sociedades y entidades nacionales y extranjeras⁷³; y para personas naturales residentes⁷⁴ y extranjeras sin residencia⁷⁵. En particular, la tarifa de las personas naturales residentes corresponde al 15 % de las ganancias ocasionales, de acuerdo con el artículo 314 del Estatuto Tributario.

35. Ahora bien, en relación con el supuesto del impuesto complementario a las ganancias ocasionales previsto en el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, es relevante referir la evolución histórica de su tratamiento impositivo. El artículo 102 del Decreto 2053 de 1974⁷⁶ estableció que:

“Se consideran ganancias ocasionales, no sometidas al régimen impositivo del Título III sino al del presente Título, las siguientes: [...] Las provenientes de herencias, legados y donaciones, *seguros de vida*, loterías y premios de rifas o apuestas. Su cuantía se determina por el valor en dinero efectivamente recibido. [...] No constituyen ganancia ocasional ni renta gravable los recibidos por herencia, legado o donación, correspondientes a sucesiones abiertas o a donaciones efectuadas con anterioridad al primero de enero de mil novecientos setenta cinco. // Tampoco constituirán ganancias ocasionales ni renta gravable los provenientes de seguros de vida exigibles antes de esta misma fecha” (énfasis añadidos).

36. Además, el artículo 72 de la normativa referida señaló que “[l]os contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable ingresos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, pueden restar de su renta líquida o el valor correspondiente a las siguientes prestaciones, las cuales se hallan exentas de gravamen: [...] 6. El seguro por muerte. [...]”.

37. Luego, en el artículo 68 del Decreto 2247 de 1974 se conservó la exención: “[l]os contribuyentes que hayan percibido durante el año o período gravable indemnizaciones por concepto de seguros de vida, pueden restar de su renta líquida el valor correspondiente a tales indemnizaciones, las cuales están exentas tanto del impuesto de renta como del de ganancias ocasionales”. Después, se mantuvo la exención en el artículo 9.º de la Ley 20 de 1979: “[l]as indemnizaciones por concepto de seguros de vida percibidos durante el año o período gravable, estarán exentas de los impuestos básico de renta, ganancias ocasionales y sucesoral”.

38. Con posterioridad se expidió el Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario). En su artículo 223 se estableció que “[l]as indemnizaciones por concepto de

⁷⁰ Estatuto Tributario. Artículos 302 y 303, modificados respectivamente por los artículos 102 y 103 de la Ley 1607 de 2012.

⁷¹ Estatuto Tributario. Artículos 304 a 306

⁷² Estatuto Tributario. Artículo 307, modificado por el artículo 30 de la Ley 2277 de 2022; 309 y 310.

⁷³ Estatuto Tributario. Artículo 313.

⁷⁴ Estatuto Tributario. Artículo 314. Por otro lado, el artículo 317 establece la tarifa del impuesto complementario a las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

⁷⁵ Estatuto Tributario. Artículo 316.

⁷⁶ Presidencia de la República. Decreto 2053 de 1974 “Por el cual se reorganizan el impuesto sobre la renta y complementarios”. Artículo 102.

seguros de vida percibidos durante el año o período gravable, estarán exentas del impuesto de renta y ganancias ocasionales”.

39. De lo descrito puede advertirse que la indemnización por seguro de vida ha estado presente en el desarrollo regulatorio de la política fiscal del país desde 1974. Aquella ha tenido varios tratamientos en los que dicho supuesto causa la obligación tributaria, pero en ocasiones genera el pago y en otras se trata de renta exenta. Esta última situación se mantuvo hasta que dejó de regir en 2018 el artículo 223 del Estatuto Tributario. En todo el período histórico descrito eso sí, dada la naturaleza de la exención, dicha indemnización constituyó un supuesto del hecho generador del impuesto.

40. Sobre las exenciones, esta Corte en la Sentencia C-260 de 2015 precisó lo siguiente:

“Exenciones

35. El Consejo de Estado ha entendido las exenciones tributarias, como:

*“... una norma de carácter excepcional y que consiste en que la ley excluye de la aplicación del impuesto, **determinados actos o personas que normalmente estarían gravados**. La exención necesariamente debe estar establecida en la ley, puesto que significa excluir de un gravamen o impuesto, actos o personas que la ley ha considerado como afectadas por el mismo. Debe tenerse en cuenta también el principio de igualdad como limitación, y por eso la exención debe tener un fundamento general o de interés colectivo, según sean los elementos del impuesto respecto de lo que está formada la exención. Esta puede ser real o relativa a la materia imponible, personal o relativo al sujeto del impuesto o mixta si se refiere a ambos.”⁷⁷(Negrilla fuera de texto).”⁷⁸*

Debe entenderse entonces la exención en materia tributaria como un beneficio, que consiste en la ocurrencia del hecho generador, pero no se producen sus consecuencias, o estas lo hacen de manera parcial. Así, para la Corte:

“... la exención supone la concesión de un beneficio fiscal, [...] se refiere a ciertos supuestos objetivos o subjetivos que integran el hecho imponible, pero cuyo acaecimiento enerva el nacimiento de la obligación establecida en la norma tributaria. Gracias a esta técnica desgravatoria, con criterios razonables y de equidad fiscal, el legislador puede ajustar y modular la carga tributaria -definida previamente a partir de un hecho o índice genérico de capacidad económica-, de modo que ella consulte atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae el tributo. La exención contribuye a conformar el contenido y alcance del tributo y que no apareja su negación. La exención da lugar a la realización del hecho imponible, pero impide la actualización del impuesto...”⁷⁹

En otro pronunciamiento, esta Corporación estableció que:

“Las exenciones, tal como las ha definido la jurisprudencia de esta Corte, deben responder a criterios objetivos de equidad y justicia. Por tanto, la decisión del legislador al establecerlas debe estar motivada en la idea equilibrar las cargas

⁷⁷ Diccionario Temático Tributario. Martha Teresa Briceño de Valencia – Francisca Suárez de Gooding. Editado Valencia Neira & Asociados . Asesores Tributarios y Contables 1990.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de diciembre de 2002. Rad. 1469. C.P. Susana Montes de Echeverri.

⁷⁹ Sentencia C-511 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

tributarias entre los distintos sujetos pasivos, permitiendo que los principios de equidad y justicia tributaria se conjugen de manera eficaz”⁸⁰

(...)

36. Para concluir, considera la Sala que las exenciones en materia tributaria constituyen: i) un beneficio; ii) puesto que se cumple el hecho generador pero no se despliegan los efectos del gravamen, o estos se producen de manera parcial; iii) deben fijarse por vía legislativa; y iv) deben respetar los principios de equidad, eficiencia, y progresividad.”

41. Conforme a lo expuesto, la Sala resalta que durante la vigencia del tratamiento tributario de exención respecto de la renta originada en la indemnización por seguro de vida, se estaba ante un beneficio tributario. Aquel, ha sido entendido como “una forma de anular o aminorar la carga impositiva para los sujetos pasivos. Entre sus formas pueden estar: i) el reconocimiento de un mínimo exento; ii) la reducción de la base gravable; iii) descuentos en la cuota, entre otros, los cuales como esta Corporación lo ha reiterado, están sometidos a la estricta observancia del principio de legalidad que implica que deben estar previstos en la ley, tal y como lo ordena el artículo 338 de la Constitución”⁸¹.

42. En 2018, el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 derogó el artículo 223 del Estatuto Tributario. Además, el artículo 28 de la misma ley adicionó el artículo 303-1 al Estatuto Tributario en los siguientes términos: “A partir del año gravable 2019, las indemnizaciones por seguros de vida, estarán gravadas con la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales, en el monto que supere doce mil quinientas (12.500) UVT”. Con esta norma, por primera vez, se modificó la exención general con la que hasta el momento se habían beneficiado los pagos por ese concepto.

43. Los antecedentes legislativos de esta normativa son relevantes para comprender las finalidades de esa modificación en el tratamiento tributario frente a las indemnizaciones por seguros de vida. Aunque en el proyecto de ley que entonces se presentó no se incluían estas disposiciones, las medidas modificatorias del impuesto de renta y complementarios a las personas naturales introducidas en el debate legislativo buscaron dos objetivos: (i) aumentar el recaudo y la equidad vertical del sistema tributario a través de la modificación de las tarifas marginales y (ii) asegurar la equidad horizontal del sistema. Lo anterior, a través de la eliminación de exenciones. En particular, se precisó que resultaba necesario aumentar la participación de las personas naturales en el recaudo de impuesto.

44. En efecto, en la ponencia para primer debate ante las comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes se incluyó la adición del artículo 303-1 del Estatuto Tributario⁸². Sobre el particular, se expresaron las siguientes

⁸⁰ Sentencia C-353 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-260 de 2015.

⁸² El artículo propuesto decía lo siguiente: “ARTÍCULO NUEVO. GANANCIA OCASIONAL DERIVADA DE INDEMNIZACIONES POR CONCEPTO DE SEGUROS DE VIDA. Se adiciona el artículo 303-1 al Estatuto Tributario, con el fin de establecer que las indemnizaciones por seguros de vida, incluyendo el

razones: (i) algunos ciudadanos “solicitaron que en la base gravable del impuesto se incluyera la totalidad de los recursos recibidos por el sujeto pasivo del mismo (primas, bonificaciones, bonos, etc), acabando con las exenciones y exclusiones del impuesto sobre la renta y complementarios”⁸³. (ii) El representante Oscar Darío Pérez Pineda propuso modificar el artículo 223 del Estatuto Tributario, en el sentido de establecer que: “[...] las prestaciones por seguros de vida se considerarán ganancias ocasionales y estarán grava[das] al 10 % y [...] las prestaciones por seguros de vida grupo o individual que garanticen obligaciones crediticias con entidades financieras serán consideradas ganancias ocasionales exentas del impuesto de renta y ganancia ocasional”⁸⁴. (iii) En las reuniones del 19 y 20 de noviembre de 2018 de las comisiones conjuntas, se estableció que: “las medidas que generan un recaudo adicional cercano a los \$2.9 billones son: [...] (iv) eliminación de rentas exentas”⁸⁵.

45. En el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el representante John Jairo Cárdenas Morán propuso “[e]liminar el componente de ahorro de las indemnizaciones de seguros de vida gravadas como ganancias ocasionales”, con el fin de no desincentivar el ahorro de la ciudadanía por medio de imposiciones tributarias. Esta propuesta fue acogida en la versión finalmente aprobada en las plenarias de ambas cámaras.

46. Lo expuesto evidencia que la modificación de la exención general a la que había estado sujeta hasta ese momento la indemnización por seguros de vida se justificó por el legislador en la necesidad de aumentar el recaudo tributario y garantizar mayor equidad horizontal en el sistema tributario, a través de la eliminación de exenciones.

47. No obstante, la Ley 1943 de 2018 fue declarada inexistente por vicios de procedimiento en su formación⁸⁶. Posteriormente, el artículo 36 de la Ley 2010 de 2019⁸⁷ reprodujo la norma que había sido declarada inexistente. Por lo demás, los motivos relacionados con el incremento del recaudo a través del impuesto de renta y complementarios a personas naturales, fueron los mismos que se expusieron para la normativa que previamente había sido declarada inexistente⁸⁸.

48. Finalmente, el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022 (norma objeto de censura), redujo el monto exento de las indemnizaciones por seguros de vida a aquel que no supere las 3250 UVT. De ese modo, este valor opera como un monto marginal, es decir, la tarifa del impuesto complementario se aplica a los valores que excedan ese

componente de ahorro, se encuentran gravadas con el impuesto complementario de ganancias ocasionales, en el monto que supere las 12.500 UVT”.

⁸³ Gaceta del Congreso n.º 1047 del 28 de noviembre de 2018, página 3.

⁸⁴ Gaceta del Congreso n.º 1047 del 28 de noviembre de 2018, página 83.

⁸⁵ Ibid. Págs 87 y 88.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 2019.

⁸⁷ Congreso de la República. Ley 2010 de 2019 “por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

⁸⁸ Gaceta del Congreso n.º 1055 del 24 de octubre de 2019.

umbral, y deja libres de tributación por este concepto los valores iguales o inferiores.

49. El análisis evolutivo de la medida tributaria que antecede, evidencia que la norma reprochada no fue la disposición que consideró las indemnizaciones por seguros de vida como un hecho de interés impositivo, pues esta apreciación ya se había adoptado desde 1974. En cambio, el contenido normativo del artículo 303-1 del Estatuto Tributario, con la modificación realizada por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, tiene por alcance reducir la exención consagrada en la normativa previa. Lo hace al disminuir el monto que se encuentra cubierto por el beneficio tributario de la exención, al pasar de 12.500 a 3250 UVT.

50. Téngase en cuenta que el artículo 5.º del Estatuto Tributario señala los sujetos pasivos del impuesto de renta y complementarios, y en esta última categoría se incluye aquel que grava las ganancias ocasionales. De acuerdo con el artículo 1.6.1.13.2.7. del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 1.º del Decreto 2229 de 2023, no están obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios los contribuyentes como asalariados, personas naturales o sucesiones ilíquidas cuyos ingresos brutos sean inferiores a 1400 UVT. De ese modo, quienes están obligados a presentar la declaración del impuesto de renta y complementarios, están también obligados a aquel sobre las ganancias ocasionales por indemnizaciones por seguros de vida⁸⁹.

51. Por otra parte, el monto a partir del cual la indemnización por seguros de vida ya no está exento del impuesto complementario a las ganancias ocasionales se asemeja a los de otros supuestos de dicho gravamen. En este sentido, el artículo 307 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 30 de la Ley 2277 de 2022, señala que el equivalente a las primeras 3250 UVT del valor de las asignaciones que se reciban por concepto de porción conyugal o de herencia o legado, están exentas del impuesto complementario a las ganancias ocasionales.

52. De igual manera, se trata de un tributo sometido a la retención en la fuente en los términos del artículo 401-2 del Estatuto Tributario⁹⁰. Esta norma dispone que:

ARTÍCULO 401-2. RETENCIÓN EN LA FUENTE EN INDEMNIZACIONES.

Los pagos o abonos en cuenta por concepto de indemnizaciones diferentes a las indemnizaciones salariales y a las percibidas por los nacionales como resultado de demandas contra el Estado y contempladas en los artículos 45 y 223 del Estatuto Tributario, estará sometida a retención por concepto de renta a la tarifa del <32% año 2020><31% año 2021><35% a partir del año 2022>, si los beneficiarios de la misma son extranjeros sin residencia en el país, sin perjuicio de la retención por remesas. Si los beneficiarios del pago son residentes en el país, la tarifa de retención por este concepto será del veinte por ciento (20%).

⁸⁹ Al respecto, la DIAN en el Concepto n.º 354 [003240] del 17 de mayo de 2024 explicó que las entidades no contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta previstas en el artículo 23 del Estatuto Tributario no están sujetas al impuesto complementario a las ganancias ocasionales. Disponible en: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_3240_2024.htm

⁹⁰ Adicionado por el artículo 91 de la Ley 788 de 2002.

4. Planteamiento del problema jurídico y de la metodología de la decisión

53. A partir del alcance de la norma demandada establecido en el acápite anterior, en el presente caso le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, desconoce el principio de equidad tributaria, según lo previsto en los artículos 95.9 y 363 de la Constitución, por definir un tratamiento tributario presuntamente sin atender la capacidad contributiva de los sujetos obligados?

54. Delimitada la cuestión planteada en el juicio, la Corte desarrollará los siguientes asuntos para responder el problema jurídico: reiterará la jurisprudencia constitucional sobre (i) el amplio margen de configuración en materia tributaria y (ii) el principio de equidad tributaria. Luego, (iii) expondrá los principales aspectos de las pólizas de seguros de vida. Con fundamento en estas consideraciones, (iv) analizará la constitucionalidad de la disposición demandada.

5. El amplio margen de configuración en materia tributaria⁹¹

55. El artículo 150 de la Constitución señala que le corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de estas “[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”⁹². Asimismo, el artículo 338 superior indica que, “en tiempos de paz, solo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. De igual modo, las leyes, ordenanzas y acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos”.

56. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el legislador goza de un amplio margen de configuración en materia impositiva⁹³ y, particularmente, para regular la creación, modificación o eliminación de tributos, disponer la manera como se configuran sus elementos esenciales atendiendo criterios de viabilidad económica y conveniencia para el Estado, y generar beneficios tributarios, tales como exclusiones, exenciones, deducciones, descuentos y tratamientos tributarios especiales- en favor de determinados sujetos de cargas impositivas, como mecanismo de intervención del Estado en la economía. De hecho, la Corte Constitucional ha precisado que dicha facultad configurativa es “bastante amplia y discrecional”, y que otorga al legislador “poder suficiente”⁹⁴.

57. También ha sostenido que el órgano que tiene la capacidad constitucional para crear tributos tiene la posibilidad de modificarlos y suprimirlos, inclusive, indicar los casos que quedan exentos de su pago por motivos de conveniencia fiscal, para estimular el crecimiento de la economía nacional o por razones sociales dirigidas a garantizar la igualdad real y efectiva entre los

⁹¹ Esta sección retoma las consideraciones expuestas en la Sentencia C-363 de 2023.

⁹² Constitución Política. Artículo 150.12.

⁹³ Corte Constitucional, sentencias C-551 de 2015, C-511 de 2019 y C-592 de 2019.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias C-665 de 2014 y C-057 de 2021.

contribuyentes⁹⁵. De manera que su competencia es lo bastante amplia como para determinar, autónomamente, los sujetos que pagarán tributos y los que estarán excluidos de la carga fiscal⁹⁶.

58. En reiteradas oportunidades, esta Corporación se ha pronunciado sobre la amplia configuración que le asiste al legislador en materia tributaria, como una expresión de la voluntad política de la colectividad. Por ejemplo, la Sentencia C-322 de 2022 recordó que la atribución de legislar en materia tributaria es suficientemente amplia para que el Congreso de la República fije los elementos básicos de cada tributo, conforme a su propia evaluación y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal⁹⁷.

59. Ese amplio margen también incluye la atribución de definir los “beneficios tributarios, como deducciones, exenciones o descuentos”⁹⁸. En esa labor, esta Corte ha precisado que el legislador cuenta con la amplia potestad para consagrar exenciones tributarias, siempre que lo haga, como lo prevé el ordenamiento superior, por iniciativa gubernamental (C.P. art. 154). Por este motivo, cuando en desarrollo de sus atribuciones constitucionales, el Congreso de la República establece una exención que estima conveniente para el diseño de la política fiscal, tal determinación, en sí misma, no puede catalogarse como inconstitucional, pues lo único que hace el legislador es desarrollar, de forma negativa, la función confiada en los artículos 150.12 y 154 de la Constitución Política⁹⁹.

60. La doctrina constitucional ha sostenido que la exención, en materia tributaria, ha de entenderse como un trato preferencial a un sujeto pasivo de gravamen, que opera en los casos en que la norma exonera, total o parcialmente, a un bien o persona que, en principio, estaría siendo objeto de tributo. En otras palabras, “cuando habiéndose presentado el hecho generador, la ley estipula que no se producirán sus consecuencias o ello ocurrirá solo de forma parcial”¹⁰⁰. Así vista, la exención constituye un instrumento de estímulo fiscal, orientado hacia el cumplimiento de propósitos que para el Estado ameritan un tratamiento especial, como ha sucedido con el fortalecimiento de las políticas ambientales, de protección social o, sencillamente, para la redistribución y crecimiento económico¹⁰¹. En consecuencia, la decisión legislativa de cambiar o suprimir una exención tributaria, de tal manera que, por ejemplo, se reduzca su cobertura, varíen los sujetos pasivos beneficiados por ella, se modifique la base gravable o los tipos de actividades económicas que daban lugar a su aplicación, hace parte del ejercicio atribuido por la propia Constitución al legislador¹⁰².

61. Para el análisis de constitucionalidad, entonces, no puede asumirse que las exenciones que han sido concedidas para un determinado grupo de contribuyentes sean beneficios inmodificables por parte del legislador. Dicha

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2018.

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-925 de 2000. Reiterada en la Sentencia C-083 de 2018.

⁹⁷ Al respecto, reitera la Sentencia C-222 de 1995.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencias C-333 de 2017 y C-503 de 2023.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencias C-083 de 2018 y C-188 de 1998.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencias C-083 de 2018 y C-657 de 2015.

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencias C-083 de 2018 y C-1107 de 2001

¹⁰² Corte Constitucional, sentencias C-083 de 2018, C-007 de 2002 y C-274 de 1999.

interpretación no solo le impediría al Estado adaptarse a las distintas coyunturas económicas y necesidades de la colectividad, sino que además sería una postura que quebrantaría el principio democrático, pues sujetaría, sin razón válida, la función general que tiene el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes¹⁰³.

62. De este modo, mientras las normas no se opongan a los mandatos constitucionales, el legislador es autónomo para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo, las exenciones y limitaciones correspondientes¹⁰⁴.

6. El principio de equidad tributaria

63. El principio de equidad tributaria está previsto en los artículos 95.9 y 363 de la Constitución¹⁰⁵. El primero, establece que, en concordancia con el deber de solidaridad que sustenta todo tipo de tributación, las personas y los ciudadanos deben “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones dentro de conceptos de justicia y equidad”¹⁰⁶. De acuerdo con el artículo 363 superior, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad¹⁰⁷. Esos mandatos constituyen límites a la potestad impositiva del Estado y es función del juez constitucional velar por su acatamiento¹⁰⁸.

64. El principio de equidad tributaria goza de autonomía conceptual, pues ostenta una naturaleza estructural que se predica del sistema tributario y no de un tributo en particular¹⁰⁹. En ese sentido, el principio de equidad se encamina a que el sistema tributario sea equitativo en su integridad, y no respecto de los contribuyentes individualmente considerados.

65. Ahora bien, el principio de equidad no debe ser entendido como un deber formal por el cual todo contribuyente deba pagar los “impuestos, tasas y contribuciones con los mismos porcentajes y bajo un criterio rígidamente matemático que mida a todos con el mismo rasero”¹¹⁰. En efecto, este principio no supone una paridad entre los contribuyentes, ni tampoco una “igualdad absoluta de los efectos que una disposición legal tenga en cada uno de quienes se ven afectados por los efectos por ella generados”¹¹¹, sino que exige que, en la determinación de los tributos, el legislador fundamente la imposición en criterios adecuados sobre la capacidad económica de los contribuyentes. En otras palabras, este principio busca que no haya contribuciones o beneficios excesivos para los sujetos obligados¹¹².

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencias C-083 de 2018 y C-478 de 1998.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencias C-776 de 2003, C-508 de 2006, C-508 de 2008, C-664 de 2009 y C-393 de 2016, entre otras.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-405 de 2023.

¹⁰⁶ Constitución Política. Artículo 95.9.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1993.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-405 de 2023.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2024.

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-419 de 1995.

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-932 de 2014.

¹¹² Corte Constitucional, sentencias C-169 de 2014 y C-600 de 2015.

66. Cabe resaltar que el principio de equidad tributaria tiene dos dimensiones: horizontal y vertical. La dimensión horizontal establece que “los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago”¹¹³. Es decir, la equidad en su dimensión horizontal es una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas¹¹⁴. De otro lado, la dimensión vertical, que se identifica con el mandato de progresividad de los tributos, ordena “distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor proporción de gravamen”¹¹⁵.

67. Por otro lado, en la valoración del cumplimiento de la equidad tributaria cobra relevancia entonces la noción de capacidad contributiva. La aplicación del principio de equidad tributaria ha sido una constante en todos los casos referidos acerca de la noción de capacidad contributiva. Lo anterior obedece, entre otras razones, al hecho de que la equidad tributaria tiene mayor proximidad conceptual con la capacidad contributiva, pues la Corte Constitucional ha entendido que debe “existir una correlación entre la imposición y un índice así sea mínimo de riqueza o de capacidad económica del sujeto obligado”¹¹⁶. Además, la jurisprudencia constitucional ha considerado que es una regla de justicia tributaria “que la carga tributaria debe consultar la capacidad económica de los sujetos gravados”¹¹⁷.

68. No obstante, la capacidad contributiva no es un principio constitucional autónomo, pues no fue consagrado expresamente como tal en la Constitución¹¹⁸. Pese a esa ausencia de definición constitucional expresa, la jurisprudencia ha hecho las siguientes precisiones en relación con el alcance de dicha noción. En primer lugar, la Sentencia C-052 de 2016¹¹⁹ explicó que el límite individual por virtud del cual los conceptos de justicia y equidad (previstos en el artículo 95.9 superior) prohíben imponer cargas fiscales que no consulten la capacidad económica del contribuyente, “obliga al legislador a definir el tributo sobre una base reveladora de la capacidad contributiva de la persona, como la renta, la riqueza o el patrimonio, la propiedad o el consumo (o la propensión al consumo)”¹²⁰.

69. En segundo lugar, se ha entendido que el legislador debe evaluar (en el caso de los impuestos directos) o inferir razonablemente (en el caso de los impuestos indirectos)¹²¹ la capacidad de pago de los contribuyentes cuando discute y aprueba las leyes tributarias¹²². Así ha definido la capacidad contributiva como “la efectiva idoneidad objetiva del sujeto presuntamente obligado por la norma tributaria para concurrir con su esfuerzo tributario a soportar y financiar las

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 2011.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 2021.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencias C-057 de 2021 y C-600 de 2015.

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1993, fundamento 8.

¹¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 1997, fundamento 6.

¹¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-405 de 2023.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 2016.

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 2016, fundamento 17.

¹²¹ En una oportunidad, la Corte expuso un criterio distinto, al afirmar que el parámetro de la capacidad contributiva no es relevante cuando se trata de impuestos indirectos. Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia C-405 de 2023.

cargas públicas”¹²³. Tal capacidad está asociada a la “posibilidad de contribuir al gasto público del Estado de tal forma que la persona aún mantenga condiciones dignas de vida”¹²⁴. Por consiguiente, “la imposición de tributos debe atender a criterios de riqueza, patrimonio o actividad productiva y no puede basarse exclusivamente en la capacidad adquisitiva o en los simples ingresos”¹²⁵. Sería contrario al principio de equidad tributaria e iría en detrimento de la justicia tributaria que el legislador pudiera “basarse en cualquier hecho, acto, o negocio jurídico, así ellos no fueran indicativos de capacidad económica para imponer de manera irrazonable las cargas impositivas”¹²⁶.

70. En tercer lugar, la Constitución no exige que la estimación de la capacidad económica de los contribuyentes “siempre se determine a través de indicadores directos de renta o de patrimonio”¹²⁷. Si bien los indicadores directos tienen la ventaja de probar de manera más segura el potencial de sacrificio fiscal que puede soportar teóricamente una persona, no puede eliminarse la posibilidad de que el legislador, en aras de la justicia y de la eficiencia fiscal, pueda acudir a parámetros indirectos de medición del bienestar económico del contribuyente que pese a ello puedan ser validados socialmente como indicadores de riqueza. Definitivamente, la Constitución no prohíbe esta última alternativa¹²⁸. En cambio, “[l]o relevante es que se trate de parámetros objetivos y verificables, desde una perspectiva económica o jurídica”¹²⁹.

71. En cuarto lugar, la Constitución “no ofrece una definición de ingreso o renta, para efectos tributarios”¹³⁰, lo cual “acentúa el amplio margen de discrecionalidad que tiene el Legislador en la materia”¹³¹. Asimismo, la definición normativa de la capacidad contributiva que se encuentra en el artículo 26 del Estatuto Tributario no es acogida por la Carta ni tiene rango constitucional. Al respecto, la Corte Constitucional “subrayó que dicha disposición no es un parámetro de constitucionalidad, por lo que no es posible sostener que, en virtud del principio de capacidad contributiva, el Legislador solo puede exigir el pago del impuesto sobre la renta cuando se produzca un ‘incremento neto del patrimonio del contribuyente’”¹³². En otras palabras, dicha disposición no puede emplearse “para el juzgamiento de las normas tributarias por la eventual violación del principio de capacidad contributiva”¹³³.

72. En quinto lugar, existen algunos parámetros para desestimar esa capacidad contributiva de la persona. En particular, carece de dicha capacidad “la persona cuyo nivel de ingresos se agota en la mera satisfacción de sus necesidades vitales mínimas”¹³⁴. Por el contrario, como elementos a partir de los cuales se

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1993, fundamento 8.

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2020, fundamento 48.

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-405 de 2023.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 1997, fundamento 6.

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 2021, fundamento 82.

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 1997, fundamento 9.

¹²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 2021, fundamento 83.

¹³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2024, fundamento 173.

¹³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2024, fundamento 173.

¹³² Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2024, fundamento 179.

¹³³ Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 2024, fundamento 173.

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1993, fundamento 8.

ha constatado que no se ha infringido el principio de capacidad contributiva se encuentran aquellos en los que (i) se experimenta una mejora cierta y objetiva en la realidad económica y en el patrimonio de los contribuyentes, frente a la situación en la que se encontraban antes¹³⁵; (ii) los contribuyentes se determinan con base en el cumplimiento de exigencias materiales u objetivas como obtener una renta gravable igual o superior a determinado monto o el legislador no se limitó a la simple verificación de sus ingresos o de su renta bruta¹³⁶; (iii) se aplica a magnitudes conformadas, por ejemplo, por la renta, la riqueza, la propiedad que son las realidades económicas y jurídicas reveladoras de la capacidad de pago¹³⁷.

73. Ahora bien, para la valoración de cargos en los que se alega la infracción del principio de equidad tributaria, esta Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad es la metodología con la cual debe analizarse si la medida tributaria supera el juicio de razonabilidad¹³⁸. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹³⁹, para examinar la constitucionalidad de medidas tributarias la Corte Constitucional debe aplicar, por regla general, un juicio de intensidad leve. Lo anterior, en atención al amplio margen de configuración del legislador en estos asuntos, lo que implica que existe “una presunción de constitucionalidad” de las medidas tributarias¹⁴⁰; y que “el examen de estas materias tiene una relación estrecha con la política económica y presupuestal del Estado y deben preservarse sus principios esenciales y coherencia macroeconómica”¹⁴¹. En esa línea, se ha establecido que el juicio de constitucionalidad que se realice sobre beneficios tributarios debe ser, por regla general, moderado y flexible, de manera que en el ejercicio legislativo el modificar beneficios tributarios, por ejemplo, reduciendo su cobertura, variando los sujetos pasivos inicialmente beneficiados, modificando la base gravable o cambiando la tarifa del tributo, hace parte del ejercicio de una competencia autónoma atribuida por la Constitución al legislador, lo que implica que cualquier examen que se haga sobre el particular debe adelantarse de manera amplia, en razón a la potestad de configuración normativa en materia

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 2016. En esa ocasión la Corte concluyó que no era contraria a la equidad tributaria considerar como ingreso para efectos fiscales del impuesto a la renta la diferencia positiva en la tasa de cambio para quienes tienen activos en moneda extranjera y llevan contabilidad por causación, pues sus activos adquieren mayor valor cuando la divisa de referencia se revalúa.

¹³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 2021. La Corte concluyó que no hubo violación del principio de equidad tributaria en la sobretarifa del impuesto sobre la renta de las entidades financieras, porque “únicamente la deben pagar quienes tuvieron una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT, en el año gravable correspondiente. Esto quiere decir que los obligados son las instituciones financieras que cumplen esta exigencia material y objetiva”

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2014. La Corte sostuvo que la imposición de un arancel judicial cuya base gravable era la estimación de las pretensiones dinerarias contenidas en las demandas o el monto de las condenas sacrificaba el principio de equidad tributaria. Señaló que la formulación de pretensiones dinerarias o las condenas adversas no son, en principio, demostrativas de la capacidad de pago de un contribuyente y son apenas una expectativa incierta de ingresos futuros.

¹³⁸ La Sentencia C-489 de 2023, párrafo 46 expuso que el examen de cargos por violación del principio de igualdad, en facetas distintas al de la equidad horizontal, no requieren el desarrollo de la primera etapa del juicio integrado de igualdad: “el instrumento empleado para establecer si una norma desconoce o no el principio de equidad tributaria en su dimensión vertical y, concretamente, la capacidad contributiva de los sujetos obligados es, en principio, el test leve de razonabilidad o de proporcionalidad, el cual no está precedido de ninguna comparación. [...] Si el juicio de constitucionalidad corresponde a la verificación de la violación del principio de equidad tributaria en su dimensión horizontal, procederá la formulación de un juicio integrado de igualdad”.

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencias C-129 de 2018 y C-500 de 2024.

¹⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019.

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2022.

tributaria¹⁴². En cuanto a los niveles de intensidad, la jurisprudencia constitucional ha precisado en relación con el test leve, que está dirigido a verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad y que, por ende, no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas¹⁴³. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el juicio de intensidad leve exige constatar que: (a) la norma persiga una finalidad no prohibida y (b) sea un medio no prohibido e idóneo para alcanzar dicha finalidad¹⁴⁴.

7. El contrato de seguro y el seguro de vida

74. El contrato de seguro es una figura jurídica concebida como un acuerdo de voluntades por el cual una persona llamada tomador se obliga al pago de una prima a favor de otra llamada asegurador, con el fin que esta última cubra los daños causados por la ocurrencia de un riesgo –siniestro- que afecta la integridad física o el patrimonio del primero¹⁴⁵. De acuerdo con los artículos 1036 y 1037 del Código de Comercio, el contrato de seguro es consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva. Únicamente el tomador y el asegurador son partes en el contrato de seguro, mientras que el asegurado y beneficiario “son, en rigor, interesados en los efectos económicos que tienen la virtualidad de brotar de ese pacto, en el que es dable que la calidad de tomador y asegurado converjan en una misma persona”¹⁴⁶.

75. El artículo 1045 de esa normativa consagra los siguientes elementos esenciales del contrato: (i) el interés asegurable, (ii) el riesgo asegurable, (iii) la prima o precio del seguro y (iv) la obligación condicional del asegurador. El riesgo asegurable es aquel siniestro posible o probable que se pretende cubrir con el pago de la póliza. El artículo 1054 del Código de Comercio lo define como “el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador. De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia, dicho riesgo “es el elemento más característico del contrato de seguro, teniendo en cuenta que no forma parte de ningún otro tipo de acuerdo de voluntades y consiste en ‘la probabilidad de que se produzca un evento dañoso previsto en el contrato y que da lugar a que el asegurador indemnice el perjuicio sufrido por el asegurado o cumpla con la prestación convenida’”¹⁴⁷. Pueden tratarse de “una acción u omisión, hechos de la naturaleza o humanos, internos o externos al asegurado, de origen físico o jurídico, instantáneos o evolutivos, unicausales o pluricausales, ordinarios o extraordinarios, entre muchas otras alternativas”¹⁴⁸. Los hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, no constituyen riesgos y son, por lo tanto, extraños al contrato de seguro. Tampoco constituye riesgo la incertidumbre subjetiva respecto de determinado hecho que

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-384 de 2023.

¹⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019.

¹⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-099 de 2025.

¹⁴⁵ Corte Constitucional, sentencias T-370 de 2015, T-770 de 2015, T-240 de 2016, T-071 de 2017 y T-027 de 2022, entre otras.

¹⁴⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. Sentencia SC276-2023, 14 de agosto de 2023.

¹⁴⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. Sentencia SC002-2018, 12 de enero de 2018.

¹⁴⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. Sentencia SC487-2022, 4 de abril de 2022.

haya tenido o no cumplimiento”¹⁴⁹. Su valoración se hará de conformidad a los hechos y circunstancias declaradas por el interesado al momento de exponer su estado de riesgo; por ello es importante que la manifestación que este realice sea ajustada a la verdad, pues de acuerdo con dicha declaración la entidad aseguradora podrá precisar el monto a cubrir.

76. El artículo 1082 del Código de Comercio clasifica los seguros en los de daños y los de personas. Esta última modalidad contractual hace referencia al acuerdo de voluntades que realizan el tomador de la póliza y la entidad aseguradora, en el que el primero se obliga al pago de una prima destinada a integrar un fondo que, en caso de invalidez o muerte, habrá de amparar los perjuicios que sufran aquellos que estaban a su cargo, que serán llamados beneficiarios de la póliza¹⁵⁰. El desarrollo legal de este contrato se enmarca en el régimen establecido en los artículos 1151 a 1162 del Código de Comercio.

8. Análisis sobre la constitucionalidad de la disposición demandada

77. La Corte Constitucional debe examinar si el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, no atiende a un hecho económico que aumenta la riqueza del sujeto pasivo y, además, al disminuir a 3250 UVT el monto exento del impuesto complementario a las ganancias ocasionales de las indemnizaciones por seguros de vida, desconoce el principio de equidad tributaria vertical al presuntamente hacerlo sin atender la capacidad contributiva de los sujetos obligados. A juicio de la Sala Plena el tratamiento tributario analizado es constitucional y, en consecuencia, procede declarar su exequibilidad porque no desconoce la equidad tributaria y, en particular, el criterio de capacidad contributiva.

78. Las razones que sustentan la conclusión expuesta se expondrán en torno a dos aspectos: (i) el tratamiento tributario demandado sí consulta la capacidad contributiva de los obligados a asumirlo y (ii) este supera el juicio de proporcionalidad aplicable a los asuntos en materia tributaria. A continuación, la Sala desarrollará los puntos señalados.

8.1. El tratamiento tributario sobre indemnizaciones por seguros de vida, como hecho tributario generador del impuesto complementario de ganancias ocasionales, atiende a la capacidad contributiva de los obligados

79. Los demandantes y algunos intervenientes¹⁵¹ señalaron que en el establecimiento del gravamen a las indemnizaciones por seguros de vida que superen el monto de 3250 UVT se consideró un hecho que no tiene efecto económico para fines tributarios y que no hubo análisis sobre la capacidad contributiva de los sujetos obligados, como lo exige el principio de equidad tributaria. Manifestaron que, de acuerdo con los antecedentes legislativos de la

¹⁴⁹ El artículo 1055 del Código de Comercio refiere cuáles son los riesgos inasegurables: “El dolo, la culpa grave y los actos meramente potestativos del tomador, asegurado o beneficiario son inasegurables. Cualquier estipulación en contrario no producirá efecto alguno, tampoco lo producirá la que tenga por objeto amparar al asegurado contra las sanciones de carácter penal o polílico”.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-370 de 2015.

¹⁵¹ Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Fasecolda, Colmena Seguros de Vida, Seguros de Vida Suramericana, Samuel Monterroso Ospino,

norma demandada, esta se justificó en un análisis económico desde la perspectiva de los tomadores de seguros de vida, mas no de los beneficiarios cuya capacidad contributiva es distinta. Añadieron que, de ese modo, el tratamiento tributario viola la prohibición de inferir la capacidad contributiva en los impuestos directos. Por otro lado, indicaron que el argumento de la supuesta similitud entre dicha causa y las herencias no tiene la aptitud de justificar el impuesto.

80. La Sala constata que al adoptarse la norma acusada se tuvo en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos obligados y, de ese modo, no se desconoció el principio de equidad tributaria en su dimensión vertical. En particular, el legislador fundamentó la disminución de la exención a las indemnizaciones por seguros de vida en criterios adecuados sobre la capacidad económica de los contribuyentes a cargo de este gravamen. En este caso, no se trató de la simple verificación de un ingreso del sujeto pasivo sino que, tal y como lo advirtió el ICDT, se reguló un ingreso que acrecienta el patrimonio y tiene la potencialidad de enriquecer al beneficiario de la indemnización. En este sentido, los recursos que se reciben por el aludido concepto indican que al patrimonio de los beneficiarios ingresan montos de dinero que lo acrecientan y que permiten afrontar el pago del impuesto, como se desarrolla a continuación.

81. Los recursos recibidos por indemnizaciones con causa en seguros de vida sí acrecientan el patrimonio de los beneficiarios y, de ese modo, pueden ser objeto del gravamen complementario por ganancias ocasionales sin desconocer la equidad tributaria. En primer lugar, si bien es cierto que las indemnizaciones por seguros de vida significan para sus receptores una compensación por el riesgo materializado cubierto por el seguro, lo que implica restablecer al menos parcialmente una pérdida, esta circunstancia no obsta para que aquellas sean consideradas un ingreso susceptible de alterar la realidad económica del beneficiario. Es claro que se trata de una suma de dinero que, previamente al acaecimiento del siniestro, no estaba en poder de los beneficiarios y que el pago de la indemnización representa el aumento de los activos de estas personas. El ingreso de dichos recursos tiene un efecto económico en quien lo recibe, el cual no es inocuo ni indiferente para la política fiscal del país y tampoco para establecer la capacidad contributiva del sujeto obligado.

82. Este impacto económico de la indemnización por seguros de personas encuadra en uno de los criterios que la jurisprudencia constitucional ha aplicado para concluir que una medida tributaria cumple con el principio de capacidad contributiva y no desconoce la equidad tributaria. Esta conclusión no se desvirtúa por considerar estos ingresos, desde el punto de vista del derecho civil y comercial, como un resarcimiento del perjuicio económico causado por la muerte o la invalidez del asegurado. Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado el carácter autónomo de las normas tributarias y ha señalado que estas no necesariamente deben coincidir con el tratamiento que determinados hechos gravables o elementos de los tributos tengan por parte de otras ramas del derecho y por normas de distinto ámbito¹⁵².

¹⁵² Por ejemplo, la Sentencia C-489 de 2023 expuso que en el tratamiento tributario de las regalías las normas contables son independientes de las tributarias y aquellas no tienen efectos impositivos propios. Por lo tanto, el legislador podría incorporar o no categorías contables en el diseño de los impuestos.

83. En segundo lugar, las referencias a la jurisprudencia constitucional que, a juicio del demandante y algunos intervenientes, respaldan ese carácter resarcitorio y no impositivo, no tienen dicho alcance. En particular, cabe destacar que las sentencias T-370 de 2015, T-770 de 2015, T-240 de 2016, T-071 de 2017 y T-027 de 2022 se refieren a acciones de tutela contra aseguradoras que se opusieron al pago de las indemnizaciones de seguros de vida con fundamento en que se había presentado reticencia por parte de los declarantes al momento de diligenciar los formatos para el perfeccionamiento del contrato de seguro o en que había preexistencias. Dichas decisiones describieron el contrato de seguro y los seguros de vida para afirmar, como se expuso previamente¹⁵³, que son “un acuerdo de voluntades por el cual una persona llamada tomador –o beneficiario- se obliga al pago de una prima a favor de otra llamada asegurador, con el fin que esta última cubra los daños causados por la ocurrencia de un riesgo –siniestro- que afecta la integridad física o el patrimonio del primero”. Lo descrito no permite sostener que, en dichas sentencias, o en general en la jurisprudencia referida a las obligaciones de las partes en el contrato de seguro de vida, se haya establecido algún criterio desde el punto de vista tributario respecto del carácter de los ingresos que se reciben por concepto del pago de indemnizaciones por pólizas de seguros de este tipo.

84. En tercer lugar, la Constitución no exige que la estimación de la capacidad económica de los contribuyentes “siempre se determine a través de indicadores directos de renta o de patrimonio”¹⁵⁴, pues lo crucial para el efecto es que los parámetros a los que el legislador acuda sean objetivos y verificables, desde una perspectiva económica o jurídica¹⁵⁵. Con todo, en el presente caso el legislador sí consideró un indicador directo de renta. En esas condiciones no incumplió la prohibición de que en impuestos directos se infiera la capacidad contributiva, pues en la recepción de la indemnización por el seguro referido frente a montos superiores a 3250 UVT, se demuestra a partir de parámetros objetivos la idoneidad de los sujetos obligados para contribuir con el financiamiento de las cargas públicas. El tributo establecido se basa en la realidad económica de sus sujetos pasivos a partir del ingreso efectivo de sumas de dinero cuyo umbral, para el año 2025, equivale a cantidades superiores a \$161.846.750¹⁵⁶, sobre los cuales el monto a pagar por este impuesto complementario equivale a una suma única de \$24.277.012, y quien contribuye con este valor conserva un ingreso libre del impuesto complementario equivalente a \$137.569.737. Esta suma representa aproximadamente 97 salarios mínimos legales mensuales vigentes. De esta manera, los recursos que se reciben por indemnización causada por seguros de vida en el monto que supere el umbral de las ganancias ocasionales exentas, acrecientan el patrimonio personal y, objetivamente, evidencian la capacidad contributiva del responsable del tributo.

85. En cuarto lugar, no se observa que el cumplimiento de la obligación de concurrir al financiamiento del gasto público del Estado por este impuesto se

¹⁵³ *Supra*, párrafo 52.

¹⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 2021, fundamento 82.

¹⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 2021, fundamento 83.

¹⁵⁶ De acuerdo con la Resolución n.º 193 del 4 de diciembre de 2024 de la DIAN, el valor de la UVT que rige durante el año 2025 es de \$49.799.

exija en detrimento de condiciones dignas de vida. Al respecto, se insiste en que la disminución de la exención tributaria hace exigible el impuesto complementario a las ganancias ocasionales respecto de indemnizaciones que superen las 3250 UVT. Como se advirtió al establecer el alcance de la disposición, la norma acusada considera entonces que, por debajo de esta suma, las indemnizaciones por seguros de vida continúan como ganancia ocasional exenta. Es decir, la disposición objeto de estudio depura el ingreso y solo impone la obligación tributaria desde un monto que objetivamente demuestra que el sujeto obligado cuenta con la capacidad contributiva necesaria para asumir su pago y que el cumplimiento de esta obligación tributaria no se hará en detrimento de las condiciones materiales de existencia del contribuyente.

86. Asimismo, la conclusión acerca de que el tratamiento tributario descrito no transgrede el criterio respecto de la capacidad contributiva también encuentra respaldo en cómo ese monto está considerablemente por encima del nivel de los contribuyentes que están obligados a presentar la declaración por el impuesto de renta y complementarios. Como se expuso previamente en esta providencia, esta obligación opera para los contribuyentes de aquel tributo que hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 1400 UVT, mientras que el umbral desde el cual no está exenta la indemnización por seguros de vida es 2.3 veces ese valor.

87. En consecuencia, no es de recibo el argumento esgrimido en las intervenciones ciudadanas acerca de que el monto límite establecido como ganancia ocasional exenta es muy bajo dado que no se tiene en cuenta el tipo de gastos a los que podría estar destinada esta suma. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, resulta desproporcionado reclamar que la ley tributaria en todos los eventos incorpore inclusive situaciones que ocasionalmente se aparten del curso normal de los acontecimientos¹⁵⁷. Por el contrario, al legislador se le exige que la formulación legal de los hechos imponibles se apoye en supuestos verosímiles y razonables acerca de la realidad social, que sean demostrativos de capacidad económica o de riqueza, como ocurre con la disposición objeto de estudio.

88. Por otra parte, además de los argumentos expuestos, la Sala constata que sí hubo análisis sobre la capacidad contributiva de los beneficiarios de los seguros de vida. Al respecto, en respuesta a las pruebas decretadas por el despacho sustanciador, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que “se realizaron estimaciones para calcular el monto a partir del cual los pagos por indemnizaciones por seguros de vida están sujetos a este tributo buscando focalizarlo para las personas con ingresos mayores a 10 millones mensuales”¹⁵⁸. Para dicha estimación “se utilizaron los agregados del impuesto al patrimonio de la DIAN y el Reporte de Inclusión financiera de la Superintendencia Financiera de Colombia para caracterizar a los *receptores de las indemnizaciones de los seguros de vida* en términos de la distribución del

¹⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 1997.

¹⁵⁸ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 10. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

ingreso, propensión al consumo y valores asegurados en seguros de vida” (énfasis añadido)¹⁵⁹.

89. Esto también se complementa con lo que consta en los antecedentes legislativos de la norma demandada. En la Gaceta del Congreso n.º 917 de 2022, que contiene la exposición de motivos del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 2277 de 2022, se expone cómo el recaudo en Colombia por concepto del impuesto de renta de personas naturales es el más bajo entre una muestra de 36 países elaborada por la OCDE. Este resultado se atribuye, entre otros factores, a “excesivas deducciones y rentas exentas, las cuales deterioran la base gravable sobre la cual se aplica este impuesto y el tratamiento diferencial que presentan los ingresos por ganancias ocasionales y dividendos, [...] pese a que representan una alta porción de los ingresos de los contribuyentes más pudientes”¹⁶⁰. Se añadió entonces que las rentas de capital (entre las cuales se incluyen las ganancias ocasionales) “presentan un tratamiento tributario disímil frente al resto de ingresos, lo que deteriora la equidad horizontal del impuesto de renta de personas naturales”¹⁶¹. Así, en el último decil de la distribución por ingresos brutos se presenta una recomposición de los ingresos de capital y mixtos, “[e]n particular, para el 0,1 % de los declarantes más ricos, el 60,9 % de sus ingresos provienen de rentas de capital (que incluye el dato de ganancias ocasionales, 25,6 % de ingresos mixtos y el restante 13,5 % de ingresos laborales”¹⁶². Lo descrito evidencia que desde la discusión del proyecto de ley hubo esfuerzos por analizar la capacidad contributiva de quienes perciben ingresos por ganancias ocasionales y que serían los sujetos destinatarios de la modificación en cuanto al monto exento de las ganancias ocasionales por indemnización de seguros de vida. Con todo, aunque la Sala Plena concluyó que en el presente asunto el Legislador analizó la capacidad contributiva de los beneficiarios de los seguros de vida, en aras de garantizar la vigencia de los principios de equidad y justicia tributaria y la legitimidad del sistema tributario, indica que es necesario que en el diseño de medidas fiscales como la aquí examinada se cuente con estudios económicos específicos que permitan caracterizar la capacidad contributiva de los sujetos obligados.

90. En suma, la norma acusada se expidió con base en un hecho económico que impacta los ingresos patrimoniales del sujeto, como resultado de un análisis sobre la capacidad contributiva de los obligados a asumir el pago del impuesto complementario a las ganancias ocasionales por indemnizaciones por seguros de vida y su adopción se basó en parámetros objetivos que indican dicha capacidad. En particular, porque el monto a partir del cual por las indemnizaciones debe pagarse el impuesto acrecienta los activos de su beneficiario. Además, la perspectiva del derecho civil y comercial en relación con estos ingresos no desvirtúa que desde el punto de vista tributario representan un flujo de recursos que sí tiene un impacto objetivo y verificable en la modificación de la realidad económica patrimonial del contribuyente. Tales ingresos son de carácter extraordinario y aumentan el patrimonio de quien

¹⁵⁹ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”, folio 10. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

¹⁶⁰ Gaceta del Congreso n.º 917 de 2022, página 5.

¹⁶¹ Gaceta del Congreso n.º 917 de 2022, página 5.

¹⁶² Gaceta del Congreso n.º 917 de 2022, página 5.

los recibe y de ese modo encuadran en la noción de ingreso por ganancia ocasional. Por ello, al ajustar el gravamen en cuanto a reducir la exención que sobre él se reconocía frente al impuesto complementario a las ganancias ocasionales, no incumplió el legislador la prohibición de inferir la capacidad contributiva en impuestos directos.

8.2. La medida tributaria objeto de estudio supera el juicio de proporcionalidad aplicable a asuntos en materia impositiva

91. El demandante y algunos intervenientes expusieron que el tratamiento tributario contenido en la disposición demandada no supera el juicio de proporcionalidad de intensidad leve. Adujeron que, aunque el legislador no expuso cuál era la finalidad de la norma acusada, esta podría ser el aumento del recaudo tributario, lo cual no está prohibido por la Constitución. No obstante, al ser una medida que consideran contraria a la equidad tributaria, la misma no está permitida por el texto superior y, en consecuencia, se trata de un ejercicio arbitrario y desproporcionado de la libertad de configuración en materia tributaria.

92. La Sala Plena considera que, por el contrario, la norma acusada se expidió dentro del amplio margen de configuración legislativa en la materia y no se advierte desproporción o irrazonabilidad al adoptar la disminución de la exención objeto de análisis. Así, es claro que la disposición acusada desarrolla la competencia del Congreso de la República para modificar exenciones tributarias, como una de las manifestaciones del amplio margen de configuración normativa en el campo impositivo.

93. En ese sentido, para juzgar la proporcionalidad de la medida, esta debe someterse a un juicio de proporcionalidad de intensidad leve. Lo anterior, porque la Corte Constitucional ha sostenido que, por regla general, a las medidas tributarias, como los beneficios tributarios, ha de aplicárseles un juicio de intensidad leve, precisamente, como reconocimiento al amplio margen de configuración legislativa en asuntos tributarios. Asimismo, no se está ante algún supuesto de aquellos en los que se ha aplicado la intensidad intermedia a esa materia, pues el cargo admitido no se refiere a la posible vulneración de un derecho no fundamental y no se advierte algún indicio de arbitrariedad o inequidad ni que restrinja la libre competencia.

94. En efecto, como se expuso previamente, el supuesto de ganancia ocasional referido a la indemnización por seguros de vida no configura un indicio de arbitrariedad. Lo anterior por las siguientes razones: (i) se trata de un hecho sujeto a la política fiscal del país desde 1974; (ii) el legislador, durante un largo periodo, lo ha establecido como una exención en ejercicio de su amplio margen de configuración; (iii) entre 2018 y 2019, el legislador modificó la exención para mantenerla hasta 12500 UVT y a partir de ahí, establecer el pago del impuesto; (iv) en 2022 y a través de la norma acusada nuevamente se modificó el umbral de exención el cual quedó en 3250 UVT. Esta suma, coincide con la establecida para el supuesto de ganancia ocasional por concepto de porción conyugal o de herencia o legado; (v) son obligados al pago del impuesto complementario de ganancias ocasionales quienes, de una parte, estén obligados

a declarar renta y además, reciban una indemnización por seguro superior a 3250 UVT. Quienes no sean sujetos del impuesto de renta no están obligados al impuesto de ganancia ocasional; y (vi) es un impuesto complementario al impuesto de renta y tiene formas particulares y especiales de depuración.

95. Por lo tanto, a continuación, se analizará si la disminución a 3250 UVT para establecer el monto exento del impuesto complementario a las ganancias ocasionales frente a las indemnizaciones por seguros de vida tiene una finalidad que no está constitucionalmente prohibida. Luego, se sustentará que el tratamiento tributario referido no está constitucionalmente prohibido y que es idóneo o adecuado para alcanzar la finalidad propuesta.

96. *Las finalidades de la norma acusada no están constitucionalmente prohibidas.* El demandante sostuvo que la exposición de motivos de la norma acusada no indicó cuál era su finalidad, pero en la demanda y su corrección supuso que ese objetivo consistía en aumentar el recaudo por ingresos tributarios. Al respecto, cabe destacar que ese objetivo de aumentar el recaudo tributario fue explícito también en los antecedentes legislativos de la Ley 1943 de 2018, que eliminó parcialmente la exención general que hasta ese momento se había concedido a las indemnizaciones por seguros de vida. Como se indicó previamente, las medidas modificatorias del impuesto de renta y complementarios a las personas naturales de esa normativa tuvieron por objetivo aumentar el recaudo a través de la modificación de las tarifas marginales. Este fue un factor de análisis para la eliminación parcial de la exención, pues las comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes de entonces estimaron que “las medidas que generan un recaudo adicional cercano a los \$2.9 billones son: [...] (iv) eliminación de rentas exentas”¹⁶³. Dicha finalidad del tratamiento tributario no está constitucionalmente prohibida. Por el contrario, guarda correspondencia con el deber general de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad.

97. Además de esa finalidad, la Ley 1943 de 2018 también apuntaba a asegurar la equidad horizontal del sistema. Lo anterior, a través de la eliminación de exenciones, considerando que resultaba necesario aumentar la participación de las personas naturales en el recaudo de impuesto. A ese objetivo se suma el expuesto en los antecedentes de la Ley 2272 de 2022 en cuanto a imprimirlle al sistema tributario mayor equidad y progresividad.

98. Así lo indica la citada exposición de motivos de la Ley 2272 de 2022, en cuanto a que se pretende avanzar “en disminuir las exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y la elusión tributaria”¹⁶⁴. Además, “[l]a reforma se centra en reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos”¹⁶⁵.

¹⁶³ Gaceta del Congreso n.º 1047 del 28 de noviembre de 2018, páginas 87 y 88.

¹⁶⁴ Gaceta del Congreso 917 de 2022, página 2.

¹⁶⁵ Gaceta del Congreso 917 de 2022, página 2.

99. Esto fue reiterado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la intervención presentada en el presente proceso de constitucionalidad al indicar que “esta última reforma tributaria tuvo como objetivo disminuir las exenciones que existían en el régimen del impuesto de renta de personas naturales y complementario de ganancias ocasionales, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. Asimismo, la referida Ley contempló un tratamiento más equitativo entre los distintos tipos de rentas junto, con la disminución de exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas”¹⁶⁶. Añadió esa instancia ejecutiva que “los ajustes en las rentas exentas de ganancias ocasionales responden a la necesidad de avanzar en una normatividad más progresiva”¹⁶⁷.

100. Las finalidades asociadas a hacer efectiva la equidad y la progresividad tampoco están prohibidas por la Constitución. Es claro que representan una concreción de los principios constitucionales de equidad y progresividad que enmarcan el sistema tributario, de conformidad con los artículos 95.9 y 363 superiores. Lo anterior, por cuanto se dirigen a que los beneficiarios que reciben ingresos por ganancias ocasionales contribuyan con base en esos recursos extraordinarios y se restrinjan parcialmente exenciones que el legislador ha identificado como factores que erosionan la base contributiva de forma contraria a la equidad y progresividad del sistema. De ese modo, se acredita el primer aspecto del juicio de razonabilidad de intensidad leve.

101. *El tratamiento tributario objeto de estudio es adecuado para alcanzar la finalidad propuesta.* Es razonable sostener que la medida enjuiciada es adecuada para alcanzar las dos finalidades que se identificaron en relación con el tratamiento tributario objeto de la demanda. En primer lugar, es claro que la disminución de la exención tributaria tiene por efecto la ampliación del número de contribuyentes que deberán asumir el pago del impuesto complementario a las ganancias ocasionales por las indemnizaciones derivadas de los seguros de vida. Esto, a su vez, impacta en el recaudo tributario por este concepto, con lo cual se acredita que la medida objeto de estudio es idónea para alcanzar aquella finalidad.

102. En segundo lugar, la Sala Plena considera que la reducción en la exención contribuye a la realización de los principios de equidad y progresividad tributarias. En particular porque el ajuste en este beneficio tributario que favorece a personas que ven acrecentado su patrimonio con los ingresos por ganancias ocasionales, “promueve una mayor equidad vertical”¹⁶⁸ al evitar que contribuyentes con capacidad contributiva puedan acceder a beneficios tributarios que erosionen la base contributiva del tributo al no tener que contribuir con el impuesto. Así se justificó en la exposición de motivos de la ley cuyo artículo se revisa en cuanto a que los “ajustes en el monto de otras rentas exentas, consistente con la intención de no afectar a los contribuyentes con ingresos menores o iguales a 10 millones mensuales”¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>

¹⁶⁷ Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-092 - Ministerio de Hacienda”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89596>.

¹⁶⁸ Gaceta del Congreso 917 de 2022, página 13.

¹⁶⁹ Gaceta del Congreso 917 de 2022, página 13.

103. En síntesis, la norma acusada tiene dos finalidades acordes con la Constitución. Por un lado, aumentar el recaudo tributario y, por otro lado, inducir en el sistema tributario mayor equidad y progresividad. Además, la reducción de la exención en el impuesto complementario a las ganancias ocasionales es una medida idónea para alcanzar esos dos objetivos, pues no acude a instrumentos fiscales proscritos por la Constitución o que desconozcan postulados superiores, ya que la reformulación de la exención para permitir que a partir de un monto razonable se cause y pague el impuesto de ganancia ocasional es una medida que consulta la Carta Política y permite aumentar el recaudo tributario y generar condiciones orientadas por la equidad vertical. Lo anterior, dentro del marco de competencia del legislador para reducir o modificar beneficios y exenciones tributarias, con lo cual se estima que el medio empleado tampoco está prohibido por la Carta.

104. Por todo lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que el artículo 303-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, no es contrario al principio de equidad tributaria en su dimensión vertical, ni se adoptó sin considerar la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Por lo tanto, lo declarará exequible.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el artículo 303-1 del Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario, modificado por el artículo 29 de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESSES MOSQUERA
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General