



LA REMISIÓN A DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS Y AL REGLAMENTO PARA LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES EN MATERIA PESQUERA, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y RESERVA DE LEY. LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL CAPITÁN DE NAVE, ARMADOR Y TITULAR DE LA LICENCIA DE PESCA DESCONOCE EL ELEMENTO DE CULPABILIDAD ESENCIAL A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

I. EXPEDIENTE D-10610 - SENTENCIA C-699/15 (Noviembre 18)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 13 DE 1990

(Enero 15)

Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca

ARTICULO 53. **Se tipifica como infracción toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en la presente Ley y en todas las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.**

ARTICULO 54. Está prohibido:

1. Realizar actividades pesqueras sin permiso, patente, autorización ni concesión **o contraviniendo las disposiciones que las regulan.**
2. Obstaculizar, impedir o perturbar injustificadamente el ejercicio de la pesca legalmente autorizada.
3. Extraer recursos declarados en veda o de áreas reservadas.
4. Desechar, taponar, desviar el curso o bajar el nivel de los ríos, lagunas, esteros, ciénagas, caños o cualquier otro cuerpo de agua, sin permiso de la autoridad competente.
5. Pescar con métodos ilícitos tales como el empleo de materiales tóxicos, explosivos y otros cuya naturaleza entrañe peligro para la vida humana o los recursos pesqueros, así como llevar a bordo tales materiales.
6. Abandonar en las playas y riberas o arrojar al agua desperdicios, sustancias contaminantes u otros objetos que constituyan peligro para la navegación, la circulación o la vida.
7. Llevar a bordo o emplear aparejos o sistemas de pesca diferentes a los permitidos.
8. Utilizar las embarcaciones pesqueras para **fines no autorizados**, excepto en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.
9. Vender o trasbordar a embarcaciones no autorizadas parte o totalidad de la pesca. La venta del producto de la pesca se hará en puerto colombiano.
10. Transferir, bajo cualquier circunstancia, los derechos derivados del permiso, autorización, concesión o patente otorgados por el INPA.
11. Suministrar al INPA información incorrecta o incompleta o negarle acceso a los documentos que éste exija.
12. **Las demás conductas que señale el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la presente Ley.**

ARTICULO 55. Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley y demás normas legales **y reglamentarias sobre la materia**, se harán acreedores, según la gravedad de la infracción, **a una o más de las siguientes sanciones** que aplicará el INPA sin perjuicio de las sanciones penales y demás a que hubiere lugar:

1. Conminación por escrito.
2. Multa.
3. Suspensión temporal del permiso, autorización, concesión o patente, según sea el caso.
4. Revocatoria del permiso, autorización, concesión o patente.

5. Decomiso de embarcaciones, equipos o productos.
6. Cierre temporal o clausura definitiva del establecimiento.

Las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones sobre pesca continental, tendrán un valor comprendido entre el equivalente al salario mínimo legal de un día y el equivalente al salario mínimo legal de mil (1.000) días, en concordancia con lo previsto en el artículo 6o. de la presente ley.

Las multas que se impongan por infracción a las disposiciones sobre pesca marina, tendrán un valor comprendido entre el equivalente al salario mínimo legal de un día y el equivalente al salario mínimo legal de cien mil (100.000) días, en concordancia con lo previsto en el artículo 6o. de la presente ley.

Las multas podrán ser sucesivas.

El capitán de la nave, el armador y los titulares del permiso de pesca, serán responsables solidarios de las sanciones económicas que se impusieren.

El INPA comunicará a la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR, las infracciones en que incurran los capitales de las embarcaciones pesqueras para que éste les imponga las demás sanciones que sean de su competencia.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 53 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados, salvo la expresión "*y reglamentarias*" que se declara **INEXEQUIBLE**.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*o contraviniendo las disposiciones que las regulan*" del numeral 1º del artículo 54 de la Ley 13 de 1990 y "*finés no autorizados*" del numeral 8º del artículo 54 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados e **INEXEQUIBLE** el numeral 12 del artículo 54 de la Ley 13 de 1990.

Tercero.- Declarar **(i) INEXEQUIBLE** la expresión "*y reglamentarias*" y **EXEQUIBLE** la expresión "*sobre la materia*" del primer inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados; **(ii) EXEQUIBLE** la expresión "*a una o más de las siguientes sanciones*" del inciso primero del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados y **(iii) EXEQUIBLE** el penúltimo inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, por los cargos analizados, salvo la palabra "*solidarios*" que se declara **INEXEQUIBLE**.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Las normas demandadas en esta oportunidad forman parte del Título VI de la Ley 13 de 1990 que consagra un régimen sancionatorio, mediante el establecimiento de prohibiciones, sanciones y habilitaciones al Gobierno Nacional para determinar otras conductas sancionables dentro del Estatuto General de Pesca. En esencia, le correspondió a la Corte dilucidar, si ese régimen y la facultad atribuida al ejecutivo para prescribir conductas contenidas en el artículo 53 y lo apartes demandados de los artículos 54 y 55 de la Ley 13 de 1990, quebrantan el principio de legalidad, el debido proceso y la reserva de ley previstos en los artículos 6, 29 y 150 de la Constitución Política.

La Corte recordó los lineamientos generales de la jurisprudencia en materia de derecho administrativo sancionatorio. En particular, señaló que a partir del análisis sistemático de los artículos 6, 29 y 150 de la Constitución Política, la jurisprudencia ha deducido que en materia sancionatoria administrativa es admisible el uso de conceptos indeterminados (*numerus apertus*), siempre que la tipicidad de la conducta tenga un carácter determinable al momento de su aplicación y la ley establezca criterios objetivos que permitan, de manera razonada y proporcional, concretar las conductas sancionadas. De las citadas disposiciones constitucionales también surge que en asuntos sometidos a reserva legal, en ejercicio de su potestad de configuración, el legislador pueda facultar al Gobierno Nacional para desarrollar aspectos puntuales de una determinada materia, siempre y cuando se contraiga a reglas específicas trazadas en la ley y aquéllos estén intrínsecamente relacionados con su debida aplicación. A la luz de los citados preceptos, no es posible delegar completamente en la autoridad administrativa, la estipulación de tipos sancionatorios. En el Estado democrático de derecho, el principio de legalidad y la reserva de ley, desempeñan una función esencial orientada a que el ejercicio del poder, en este caso, de la potestad sancionatoria del Estado,

se supedite en todo a ley vigente al momento de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción al ordenamiento, de manera que la conducta antijurídica esté tipificada en la ley, así como la autoridad competente para imponer la correspondiente sanción. En este sentido, el reglamento debe circunscribirse a desempeñar la función de asegurar la "cumplida ejecución de las leyes", (art. 189.9 C.Po.), de manera que es inconstitucional que la norma legal le otorgue a la administración la potestad genérica de establecer vía reglamento, infracciones y sanciones administrativas. En ese contexto, la actividad pesquera se ubica en el punto de equilibrio entre la producción alimentaria y la protección de recursos naturales, cuyo régimen sancionatorio debe atender aspectos de orden técnico y biológico en constante variación, como por ejemplo, las especies en riesgo de extinción, la prohibición de pesca de ciertas especies para consumo humano, el uso de tecnologías en los barcos para ubicación de cardúmenes, la instalación en los barcos de medios para procesar y conservar los alimentos, las tallas mínimas de captura de las especies y los períodos de veda.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte Constitucional llegó a las siguientes conclusiones: (i) El artículo 53 de la Ley 13 de 1990 se ajusta a la Constitución, ya que la estipulación de una infracción genérica no quebranta *per se* el ordenamiento constitucional, en la medida en que ésta sea determinable, a partir de la concreción que sistemáticamente alcance a través de las normas que el legislador haya dispuesto, ya sean del Estatuto General de Pesca o en otras leyes que regulen la materia. Sin embargo, la expresión genérica "y reglamentos" contenida en el mismo artículo 53 contraviene los principios de legalidad y de reserva de ley, al investir de manera permanente al ejecutivo para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general. Por consiguiente, dicha expresión fue declarada inexecutable. (ii) En cuanto a la expresión demandada del artículo 54 de la Ley 13 de 1990, que alude a la contravención de "las disposiciones que las regulan" se ajusta a los parámetros de constitucionalidad de legalidad y reserva de ley, en tanto está configurada a modo de tipo sancionatorio indeterminado "*numerus apertus*" que admite ser precisada a través de una remisión reglamentaria justificada en los aspectos técnicos que requiere la materia. (iii) De igual modo, la expresión "*finis no autorizados*" del numeral 8º de la Ley 13 de 1990 resulta acorde con los cánones constitucionales de legalidad, debido proceso y reserva de ley, puesto que la concreción de la conducta típica, por razones de especialidad en la actividad pesquera depende de la autoridad administrativa técnicamente encargada de definir su aplicación. Es decir, los fines no autorizados dependen de factores técnicos que no pueden precisarse de manera pormenorizada por el legislador, lo cual no desconoce la exigencia de precisión constitucionalmente exigida, tanto en la descripción de la conducta que constituye el supuesto de hecho, como en la determinación de la sanción prevista en el artículo 55 de la misma ley. (iv) El numeral 12 del artículo 54 es inconstitucional, al establecer de manera expresa una excepción al principio de reserva de ley en la enunciación de las conductas típicas en el ámbito del derecho sancionatorio "*numerus clausus*" delegando por completo en el reglamento, la creación de prohibiciones de las cuales se deriva responsabilidad. (v) Por la misma razón, la expresión "*reglamentarias*" del primer inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990 es inconstitucional, en tanto comporta una remisión a una fuente jurídica de rango inferior que deja abierta la puerta, sin establecer supuestos fácticos específicos, toda vez que no hay manera de determinar con claridad cuáles son las conductas sancionables, cediendo la tipificación a la discrecionalidad del operador administrativo. (vi) Habida cuenta que en ejercicio de su potestad de configuración normativa, el legislador está facultado para determinar que una conducta sea susceptible de una o varias sanciones –con una graduación proporcional que depende de la gravedad de la conducta estipulada en el mismo artículo- la expresión "*una o más de las siguientes sanciones*" del primer inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990 se ajusta a los principios constitucionales de legalidad y debido proceso. Esto, en tanto dispone que el infractor pueda ser múltiplemente sancionado, cuestión que de una parte, se circunscribe a las cinco sanciones *numerus clausus* previstas en el artículo 55 de la ley acusada y no a otras sanciones fuera del ordenamiento. Y de otra, porque la imposición de la sanción está limitada por la graduación y proporcionalidad establecidas en los artículos 44 y 50 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). (vii) Por último, la Corte declaró executable el penúltimo inciso del artículo 55 de la Ley 13 de 1990, salvo el vocablo "*solidarios*" que se

declaró inexecutable por cuanto la culpabilidad constituye un elemento subjetivo esencial sobre el cual se debe edificar la responsabilidad administrativa. Esto no significa que desaparezca la responsabilidad del capitán, el armador y del titular del permiso individual por acciones concretas que no hayan sido objeto de la vigilancia y el control requeridos.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** manifestaron su salvamento voto respecto de las decisiones de inexecutable parcial adoptadas en esta sentencia, toda vez que en su concepto, la remisión que se hace en las normas demandadas a disposiciones reglamentarias y al reglamento, corresponde a las regulaciones que expide el ejecutivo en el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria de la ley, por tanto, se enmarcan en la misma y se limitan a la concreción de aspectos que no pueden preverse de antemano por el legislador, por tratarse de cuestiones de orden técnico y biológico y que solo pueden establecerse por las entidad encargadas de la administración, vigilancia y control de la actividad pesquera.

A juicio de los magistrados disidentes, las expresiones acusadas de los artículos 53 y 54 de la Ley 13 de 1990 resultan acordes con los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones a través de normas reglamentarias, en la medida en que las prohibiciones y conductas no permitidas ya están establecidas en la ley, por lo que no se está autorizando a la autoridad administrativa a establecer nuevas infracciones. Como lo reconoce la misma sentencia y lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad y tipicidad en materia administrativa sancionatoria, no se aplica de la misma manera que en otros regímenes sancionatorios. En el caso específico de la actividad pesquera, hay que ponderar la protección de los recursos naturales que se busca con tales medidas en circunstancias que son impredecibles y coyunturales, por lo que su concreción corresponde precisamente a la reglamentación a cargo de las autoridades administrativas, en desarrollo de la ley. Otra cosa es que en el desarrollo reglamentario se exceda el marco legal invadiendo el ámbito reservado al legislador, evento en el cual corresponde a los jueces administrativos ejercer el control de dicha reglamentación.

Así mismo, consideran que la responsabilidad solidaria del capitán de nave, armador y titular de la licencia de pesca, por las sanciones económicas que se impongan no constituía de ninguna manera, una responsabilidad objetiva, toda vez que no debe olvidarse que en materia de protección ambiental rige el principio según el cual, quien contamina paga. Aquí se trata de asumir la responsabilidad pecuniaria por las infracciones de los dependientes que deben actuar bajo la dirección, supervisión y control de esos agentes. Esta medida fomentaba el control a cargo de los capitanes, armadores y titulares de la licencia de pesca, quienes son los que obtienen las ganancias de esta actividad, de la utilización adecuada de los instrumentos, medios, técnicas de pesca y cumplimiento de las medidas de protección previstas en la ley y desarrolladas en los reglamentos. Esto no implica que en casos concretos, existan eximentes de dicha responsabilidad.

La conjuer, doctora **Lucy Cruz de Quiñones** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre alguna de las consideraciones que se hacen en la sentencia, con base en una línea jurisprudencial sostenida que no comparte. El magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

LA SUSPENSIÓN DE LA NORMA QUE NO PERMITE EN ÉPOCA ELECTORAL LA INCLUSIÓN DE POBLACIÓN EN EL PROGRAMA *MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN* Y LA FOCALIZACIÓN Y PRIORIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS HUMANITARIA EN LA FRONTERA COLOMBO VENEZOLANA, CONSTITUYEN MEDIDAS QUE CUMPLEN CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PROPIOS DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

II. EXPEDIENTE RE-211 - SENTENCIA C-700/15 (Noviembre 18)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma revisada

DECRETO 1771 DE 2015

(septiembre 7)

Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, en desarrollo del Decreto número 1770 de 7 de septiembre de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante Decreto número 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación que se viene presentado en la frontera colombo-venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señaló expresamente que para mitigar las consecuencias derivadas de la deportación, repatriación, expulsión y retorno de personas a Colombia desde Venezuela "*resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas*".

Que la población objeto de deportación, repatriación, expulsión o retorno a Colombia desde Venezuela, en su gran mayoría son personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que presentan graves carencias en materia de ingresos, salud y educación.

Que el programa Más Familias en Acción, regulado por la Ley 1532 de 2012, constituye una herramienta efectiva para la superación de la pobreza y la formación de capital humano de las familias beneficiarias, mediante la entrega de una transferencia monetaria directa condicionada, que complementa los ingresos del hogar, estimulando el acceso a la oferta de salud y educación de los menores de 18 años.

Que el párrafo 3o del artículo 10 *ibídem* establece que "*no se podrán hacer afiliaciones al programa de familias en acción durante 90 días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción*", razón por la cual, en la actualidad no es posible hacer afiliaciones al programa Más Familias en Acción, debido a las elecciones de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, ediles y miembros de Juntas Administradoras Locales), prevista para el próximo 25 de octubre de 2015.

Que por lo anterior se hace necesario levantar esta prohibición en los municipios en los que se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el propósito de proceder a la inscripción al programa de Más Familias en Acción, a aquellas familias que cumplan con los requisitos para ser beneficiarias del mismo y cuyos integrantes hayan sido deportados, repatriados, expulsados o hayan retornado a Colombia desde Venezuela a raíz de la crisis que busca superarse con la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, dispone que el Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la focalización de los servicios sociales y la aplicación del gasto social.

Que mediante el documento Conpes número 117 de 2008 se dispuso la actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales, que contempla particularmente el diseño e implementación de la tercera versión del sistema de identificación para potenciales beneficiarios sociales de los programas sociales – Sisbén III y en una de sus recomendaciones señaló expresamente "*Mantener el instrumento Sisbén como sistema para la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales*".

Que dada la coyuntura en la que se encuentran las personas deportadas, expulsadas y repatriadas o que han retornado de Venezuela no es posible focalizar el gasto social para adelantar este acompañamiento con base en el Sisbén III, toda vez que dichas personas, al haber sido residentes en dicho Estado, no han sido registrados

en este instrumento el cual, adicionalmente, por la configuración técnica contenida en la ficha de clasificación socioeconómica elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, incluye variables de la vivienda que no se pueden detectar respecto a esta población que se encuentra en lugares especiales de alojamiento.

Que en este sentido se hace necesario focalizar el gasto social para atender a los colombianos deportados, expulsados, repatriados o que han retornado de Venezuela, en consideración a su situación de vulnerabilidad y pobreza extrema.

Por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. INSCRIPCIONES EN PERIODO ELECTORAL A MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN. Autorízase la inscripción de los hogares cuyos miembros hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado a Colombia desde Venezuela como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes, al programa Más Familias en Acción durante los noventa (90) días previos a realización de las elecciones de autoridades locales en los municipios en los que se decretó dicha emergencia, siempre y cuando estén en situación de pobreza y vulnerabilidad, según criterios establecidos por el DPS, y se integren con menores de 18 años de edad.

ARTÍCULO 2o. Adiciónase el siguiente párrafo transitorio al artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007:

"Párrafo transitorio. Los colombianos que fueron deportados, expulsados, repatriados y retornados de Venezuela como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, serán focalizados como población en pobreza extrema y en consecuencia el gasto social se priorizará a la atención a esta población, a través de un modelo de acompañamiento temporal y particular que les permita acceder a la oferta de servicios pública y privada".

ARTÍCULO 3o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1771 de 2015 del 7 de septiembre de 2015 *"Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera Colombo-Venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población".*

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

En primer lugar, la Corte estableció que el Decreto Legislativo 1771 de 2015 cumple a cabalidad con el requisito de conexidad interna, en cuanto las medidas que adopta para focalizar de manera eficiente y oportuna el gasto social en favor de las personas deportadas, repatriadas, expulsadas y retornadas de Venezuela, tienen relación directa con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Con estas medidas, se busca atender de manera prioritaria a esa población que se encuentra en su mayoría, en una situación extrema de vulnerabilidad que se concreta en graves carencias en materia de salud, ingresos y educación. De igual manera, el decreto cumple con el requisito de motivación, toda vez que las consideraciones que expone explican de manera contundente el problema humanitario que afrontan los ciudadanos que se ubican en la frontera con Venezuela.

Para la Corte, el levantamiento de la restricción que fijó la Ley 1532 de 2012 para actualizar la base de beneficiarios del programa *Más Familias en Acción* supera el juicio de conexidad, en la medida en que apunta de manera exclusiva a la crisis humanitaria derivada de la situación fronteriza, mediante un apoyo económico a todas aquellas familias con menores de edad para garantizar su alimentación saludable, desarrollo integral y permanencia en el sistema escolar. En el mismo sentido, las medidas que adopta el Decreto 1771 de 2015 aprueban el juicio de finalidad, ya que ofrecen una atención social integral a las personas desplazadas en la frontera por decisiones ajenas al Estado colombiano. De igual manera, superan el juicio de necesidad, teniendo en cuenta que la coincidencia temporal entre la emergencia y el período electoral de las autoridades locales en el 25 de octubre de 2015 y los criterios actuales de focalización del gasto social, constituían barreras administrativas

para atender la crisis fronteriza. También, existe un balance proporcional entre la gravedad de los problemas y las medidas de excepción, que ofrecen un beneficio incuestionable para una masa de población considerable que se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad. El riesgo de utilización de recursos públicos con fines electorales no es desproporcionado, porque la correcta utilización de los recursos públicos está sometida a la inspección y vigilancia de los órganos de control competentes, la cual debe ser especialmente cuidadosa cuando se trata de preservar el adecuado destino de recursos públicos dirigidos a la población vulnerable. Así mismo, la medida adoptada no supone un detrimento del erario público, pues bajo el principio constitucional de solidaridad, es factible concluir que ante una situación de emergencia el gasto social del Estado deba aumentar para garantizar la protección de derechos fundamentales de los ciudadanos, sin que suponga una carga para los demás beneficiarios del programa, puesto que la inclusión de la población de la frontera no desplaza o elimina su derecho a acceder a la misma atención, razón por la cual, tampoco existe una vulneración de la prohibición de discriminación entre los beneficiarios del programa *Más Familias en Acción*.

Por las razones enunciadas, la Corte concluyó que el Decreto 1771 de 2015 se ajusta a los requisitos constitucionales propios de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, según lo previsto en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

LA EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IVA PARA LAS VENTAS DE CIERTOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD EN LOS MUNICIPIOS COBIJADOS POR EL ESTADO DE EMERGENCIA, SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN Y A LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

III. EXPEDIENTE RE-216 - SENTENCIA C-701/15 (Noviembre 18)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma revisada

DECRETO 1818 DE 2015

(septiembre 15)

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 1770 de 2015, y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante Decreto 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación descrita en ese decreto que se viene presentando en la frontera colombo - venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señaló expresamente que la migración masiva originada con ocasión del estado de emergencia declarado por el gobierno venezolano afecta los derechos fundamentales de niños, adolescentes, adultos mayores, personas enfermas y familias de escasos recursos, poniendo en peligro su subsistencia digna.

Que en el decreto citado se dijo también que "según el DANE cerca del 40% de las importaciones desde Venezuela representan el 10% de la canasta básica de consumo para hogares, por lo cual no se descartan impactos directos sobre la inflación.

Que en dicho decreto se indicó además que resulta necesario tomar medidas tributarias que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera.

Que en atención a las precarias condiciones económicas en que se encuentran las familias que fueron deportadas, expulsadas o retornadas, y el riesgo de una desaceleración generalizada de la actividad económica, es necesario adoptar medidas de carácter legal.

Que en atención a lo anterior es necesario establecer un tratamiento tributario especial para algunos bienes producidos o comercializados en las zonas de frontera que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de estimular la demanda interna, contrarrestar los posibles impactos directos sobre la inflación e incrementar el consumo local de los bienes que se producen o comercializan en la zona de frontera.

Que en virtud de la situación particular de las personas deportadas, expulsadas y repatriadas, se hace necesario un tratamiento tributario especial sobre algunos bienes, con el fin de disminuir los precios para el consumidor final y aliviar la carga económica resultante del proceso de migración masiva.

DECRETA

Artículo 1º. Exención transitoria de IVA. Hasta el 31 de diciembre de 2015, estarán exentos de IVA sin derecho a la devolución y/o compensación, los siguientes bienes, cuya venta se realice en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015:

- a) Alimentos
- b) Calzado
- c) Prendas de vestir
- d) Materiales de construcción
- e) Electrodomésticos y gasodomésticos, incluidos los cilindros para gas necesarios para el funcionamiento de estos últimos.

Parágrafo 1º. Los saldos a favor generados en las respectivas declaraciones tributarias podrán ser imputados en las declaraciones de los períodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución y/o compensación.

Parágrafo 2º. Los bienes que a la fecha de expedición de este decreto tengan la condición de exentos o excluidos del impuesto sobre las ventas continuarán con el tratamiento correspondiente a dicha calificación prevista en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º El tratamiento previsto en este artículo se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscritos en el Registro Único Tributario RUT que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en los municipios señalados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015.

Así mismo, a las ventas realizadas en los municipios señalados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015 por responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas inscritos en el Registro Único Tributario (RUT), que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se entenderá por:

- a) Alimentos: son todos los productos sólidos o líquidos que comen o beben los seres vivos de la especie humana y los animales con el propósito de nutrir su cuerpo, es decir, que en su acción y efecto de nutrir, conllevan a la reparación de la pérdida de energía del organismo del hombre y de los animales, dentro de los cuales se encuentran los alimentos naturales, alimentos procesados, entre otros. Se entienden incluidos en esta categoría los insumos agropecuarios.
- b) Calzado: todo género de zapato, que sirve para cubrir o resguardar el pie.
- c) Prendas de vestir: cualquier prenda que utilice el hombre para cubrir su cuerpo, sin importar su material de elaboración.
- d) Materiales de construcción: son todos los productos naturales y manufacturados que se requieren para levantar o arreglar una construcción, tales como: arena, arcilla, cemento, teja, ladrillos, pisos, aluminio, alambres, cables eléctricos, pinturas, tubería, hierro, cobre, acero.
- e) Electrodomésticos y gasodomésticos: todos los aparatos eléctricos o cuya fuente de energía es el gas, que normalmente se utilizan en el hogar y en consecuencia su vocación es la de permanencia en el mismo, es decir, que su función está orientada al uso en el hogar, tales como: televisores, neveras, lavadoras, secadoras, estufas, hornos, y otros enseres menores como: licuadoras, ventiladores, planchas, tostadoras

Artículo 3º. Condiciones de aplicación. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 10 del presente Decreto deberá seguirse el siguiente tratamiento:

1. Al momento de facturar la operación de venta, el responsable deberá indicar en la factura a través de cualquier medio electrónico, sello o anotación mediante una leyenda que indique: "Bienes Exentos –Decreto 1818 de 2015".

2. Para efectos de las ventas realizadas dentro de cualquiera de los municipios enunciados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015, los bienes a comercializar deberán encontrarse físicamente dentro del territorio de estos municipios.

3. Tanto la venta como la entrega de los bienes deberá realizarse dentro del plazo de establecido en el artículo 10 del presente Decreto.

4. El responsable deberá rendir un informe fiscal de ventas con corte al último día de cada mes, el cual será remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas, que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas, que efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle:

a) Relación de facturas o documentos equivalentes, registrando el número, fecha, cantidad, especificación del bien y valor de la operación.

b) Asociar a las facturas o documento equivalente de que trata el literal anterior, los documentos de remisión, recepción y certificado de revisor fiscal o contador público, para el caso de las ventas de que trata el literal b) de artículo 4 de este decreto.

Artículo 4º. Tratamiento a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional. Para efectos de las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a cualquiera de los municipios consagrados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015, los proveedores deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Acreditar que la venta se efectuó a un responsable del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscrito en el Registro Único Tributario -RUT, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios enunciados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015, para lo cual deberá exigirle la entrega de una copia del mismo.

b) Comprobar que las mercancías vendidas se trasladaron físicamente a cualquiera de los municipios enunciados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015, mediante guía de transporte, factura del servicio de transporte de carga y documento de recepción de la mercancía.

Artículo 5º. Incumplimiento. El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el presente decreto dará lugar a la pérdida del beneficio al que se refiere el artículo 10. Por consiguiente, habrá lugar al pago del impuesto sobre las ventas a la tarifa aplicable a los respectivos bienes enajenados y a la imposición de la sanción por inexactitud contemplada en el Estatuto Tributario, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 6º. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015 "*por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015*", aplicable en las zonas y municipios indicados en el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, con las salvedades contenidas en los siguientes numerales:

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del párrafo 3º del artículo 1º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, bajo el entendido que la exención transitoria del IVA se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables tanto del régimen común como del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentren domiciliados o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el literal a) del artículo 4º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, bajo el entendido que se debe acreditar que las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional se efectuó a un responsable del régimen común o del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Adelantada la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1818 de 2015, la Corte concluyó que las medidas adoptadas contenidas en los artículo 1º a 6º, orientadas a eximir del IVA las ventas de los bienes indicados en el mismo decreto, realizadas tanto en los municipios señalados en el artículo 1º del decreto 1770 de 2015, como desde el resto del territorio nacional a estos municipios, satisfacen plenamente los requisitos formales y materiales que se desprenden de la propia Constitución (art. 215) y de la Ley Estatutaria de los Estados de excepción (Ley 137 de 1994).

De igual modo, las citadas disposiciones se ajustan a la Constitución y a los tratados sobre derechos humanos, en cuanto que (i) no establecen limitaciones y restricciones a los derechos y libertades; (ii) no entrañan discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (iv) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (v) no suprimen ni modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (vi) tampoco desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, a través de las medidas contenidas en el decreto legislativo se busca garantizar los derechos de la población que resultó afectada por la crisis humanitaria, económica y social derivada de la migración masiva desde Venezuela y el cierre de la frontera, las cuales han generado, entre otros efectos, escasez de productos y por tanto, la súbita inflación en el precio de los bienes de primera necesidad y la afectación de los sectores productivos y comerciales.

Con la puesta en marcha de estas medidas se busca que de manera inmediata y efectiva se puedan disminuir los precios de estos bienes, y así permitir a los consumidores que puedan acceder a bienes de primera necesidad, estimular la demanda de los mismos y aliviar el impacto negativo del sector productivo y comercial. Al mismo tiempo, las normas prevén mecanismos de control y seguimiento contable sobre las ventas para impedir que la exención tenga una aplicación diferente a la enfrentar la crisis fronteriza y que no se afecte, injustificadamente, el interés general con exenciones que no estén relacionadas con el Estado de Emergencia. Se trata de medidas con un alcance temporal y transitorio, que se aplican únicamente en las zonas que sufrieron daños y mientras subsistan las condiciones de afectación del alza de precios en los bienes de primera necesidad.

Sin embargo, la Corte consideró que era necesario condicionar la exequibilidad de dos de las disposiciones, acorde con la finalidad que se busca con esta exención temporal y localizada del IVA, que podía hacerse nugatoria al no tener en cuenta las ventas que se realizan desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen simplificado en los municipios afectados, por lo que el precio final de productos de primera necesidad no se vería disminuido. Por esta razón, se condicionó la exequibilidad del parágrafo 3º del artículo 1º y el literal a) del artículo 4º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, de manera que la exención transitoria del IVA se aplique también a las mencionadas ventas.

LA MEDIDAS ESPECIALES PARA GARANTIZAR LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR DE LOS CIUDADANOS COLOMBIANOS DEPORTADOS, EXPULSADOS O RETORNADOS DE MANERA FORZOSA AL PAÍS, RESULTAN ACORDES CON LA FINALIDAD PERSEGUIDA, LA NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD QUE SE EXIGE DE LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA DECRETADO EN LA FRONTERA COLOMBIANA VENEZOLANA

IV. EXPEDIENTE RE-212 - SENTENCIA C-702/15 (Noviembre 18)
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma revisada

DECRETO 1772 DE 2015
(septiembre 7)

Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto número 1770 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia;

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos;

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes;

Que mediante Decreto número 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición de dicho decreto, esto es, a partir del 7 de septiembre de 2015, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos;

Que en dicho decreto se señala expresamente que debido a las deportaciones, expulsiones, repatriaciones y el retorno de colombianos efectuados por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de la declaratoria de Estados de Excepción, se generó un fenómeno de desintegración familiar que requiere la adopción de medidas excepcionales por parte de las autoridades colombianas con el fin de garantizar la efectiva reunificación de las familias compuestas por nacionales colombianos y venezolanos;

Que estas medidas incluyen la exoneración o flexibilización del cumplimiento de requisitos legales para el otorgamiento de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia y de la nacionalidad colombiana por adopción, que incluyen el pago de tasas a que hubiere lugar y multas por infracción de la ley migratoria;

Que para el trámite de expedición de esos permisos especiales y para las solicitudes de la nacionalidad colombiana por adopción, se hace necesaria la presentación de algunos documentos expedidos en el extranjero que permitan acreditar el cumplimiento de determinados requisitos por parte del solicitante;

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 251 del Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012-, los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, deberán estar debidamente apostillados o legalizados;

Que en atención al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno nacional y ante la necesidad de adoptar medidas excepcionales para conjurar la crisis en relación con los casos de desintegración del núcleo familiar, se hace necesario prescindir del requisito de apostilla o legalización de los documentos públicos expedidos en el extranjero presentados para la obtención de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia y para las solicitudes de la nacionalidad colombiana por adopción, en consideración a la dificultad que el cumplimiento de este requisito representa para las personas que se encuentran en esta situación y que impediría la efectiva reunificación familiar;

Que en atención a las precarias condiciones en que se encuentran las familias que fueron deportadas, expulsadas o retornadas, resulta indispensable eximir del pago de las tasas a que hubiere lugar y de las multas que se causen por infracción a la ley migratoria a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, repatriados, expulsados o retornados, que soliciten Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia o la nacionalidad colombiana por adopción y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Exímase del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia por los

nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de Excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 2o. Exímase del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción por los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de Excepción a por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 3o. Exímase del pago de las tasas previstas en el artículo 3o de la Ley 961 de 2005 para la prórroga de permanencia en el territorio nacional, cédula de extranjería y demás servicios migratorios a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados a partir de la declaratoria del estado de excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 4o. Exímase de las sanciones económicas derivadas de la imposición de multas a que hubiere lugar con motivo de la infracción de las normas migratorias a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del estado de excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.

ARTÍCULO 5o. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1772 de 2015 *"Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela"*.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

El Decreto Legislativo 1772 de 2015 está dirigido a establecer una serie de medidas relacionadas directamente con la superación de las barreras administrativas y económicas que el proceso de inmigración colombiano pueda constituir para el logro de la reunificación de aquellas familias que fuesen afectadas por las deportaciones realizadas en Venezuela.

La Corte encontró que el contenido y alcance de las medidas decretadas, su ámbito de aplicación y el efecto que ellas producen está claramente relacionado y delimitado a facilitar la reunificación familiar y constituyen herramientas para proteger y garantizar los derechos, especialmente de los menores de edad que requieren de la protección de sus padres. A su juicio, es claro que las medidas ordenadas por el decreto examinado, tienen plena conexidad con las causas del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 1770 de 2015 y están dirigidas a paliar las dificultades en que se encuentran las familias conformadas por ciudadanos colombianos y venezolanos, que fueron afectadas por las deportaciones del vecino país, de tal forma que los trámites para llevar a cabo su reunificación en Colombia se puedan hacer de forma más ágil al flexibilizar requisitos formales y excluir ciertos tributos.

En efecto, la exención del requisito de apostilla, simplifica las gestiones para la obtención de documentos que les permitirán a los ciudadanos venezolanos que hicieron parte de familias de colombianos que están siendo deportados, establecerse legalmente en el territorio nacional, o para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción, facilitando de esta manera, la consecución de la documentación requerida y así lograr la reunificación inmediata de estas familias, conjurando algunas de las causas de la perturbación del orden económico y social en la zona de frontera. La misma finalidad se posibilita con la exención del pago de tasas por los servicios migratorios descritos. En igual sentido, se consideró necesario eximir de las sanciones económicas impuestas por Migración Colombia a las personas que por cuenta del cierre de fronteras, se vieron forzadas a ingresar al país por

lugares distintos a los Puestos de Control Migratorio, de manera que se regularice su permanencia en el territorio nacional mediante la concesión de permisos especiales y el trámite de naturalización como colombianos y así la reintegración del núcleo familiar. De esta manera, la Corte consideró que las medidas decretadas en las normas de excepción examinadas superan los juicios de finalidad y necesidad.

De otra parte, ha de tenerse en cuenta que actualmente existe un marco normativo de protección internacional que protege a la familia y en particular, el derecho a permanecer unida, independientemente del origen nacional, su situación jurídica de regularidad (documentado) o irregularidad (indocumentado). Según la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, a la fecha de expedición de los Decretos 1770 y 1772 de 2015, serían a menos 13.138 personas las perjudicadas por la emergencia que se vive en la frontera, temerosas por las medidas represivas que las autoridades venezolanas puedan ejercer en su contra, tales como el desalojo forzado de sus viviendas, deportación masiva y arbitraria y el uso excesivo de la fuerza. La mayoría de las personas salieron del territorio venezolano sin bienes ni documentos y forzados a apartarse de su familia. Por tales razones, las medidas especiales tomadas por el Gobierno para atender esta situación resultan proporcionales y adecuadas.

LA CORTE CONSTATÓ LA CONEXIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS DE EXCEPCIÓN PARA PROCURAR SOLUCIONES DE VIVIENDA PARA LOS COLOMBIANOS QUE SE VIERON OBLIGADOS A SALIR DE VENEZUELA DE MANERA INTEMPESTIVA DEJANDO SU VIVIENDA Y BIENES

V. EXPEDIENTE RE-217 - SENTENCIA C-703/15 (Noviembre 18)
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

1. Norma revisada

DECRETO 1819 DE 2015
(septiembre 15)

Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en parte del territorio nacional

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades Constitucionales y Legales, en especial las previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto número 1770 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1770 de 2015, el Gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguana y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento de Vichada, e Inírida en el departamento de Guainía, todos estos fronterizos con la República de Venezuela.

Que la situación que se presenta en la frontera colombo-venezolana que dio lugar a la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ha generado una crisis humanitaria, económica y social que ha afectado a numerosos ciudadanos colombianos que han sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la misma.

Que debido a las situaciones por las cuales las personas y familias afectadas han debido retornar al país muchas de ellas han sido ubicadas de manera provisional en albergues al carecer de soluciones de vivienda que les permitan establecerse en los lugares de recepción y a partir de allí procurar la garantía de sus derechos.

Que de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa del Decreto 1770 de 2015, "(...) *resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas, incluyendo la posibilidad de destinar recursos parafiscales para su atención*".

Que la construcción de vivienda de interés social satisface directamente la garantía del derecho a la vivienda de los hogares beneficiarios y además la producción de vivienda en los municipios en los cuales se declaró la emergencia promueve la generación de nuevos empleos y permite reactivar la economía de los municipios afectados.

Que se hace necesario dictar medidas en materia de vivienda para buscar que los hogares que tienen integrantes deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la crisis fronteriza cuenten con oferta de vivienda de interés prioritario digna, a través de los diferentes programas de vivienda urbana que desarrolla el Gobierno nacional, para lo cual es necesario modificar la priorización de los recursos asignados al Fondo Nacional de Vivienda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5o de la Ley 1537 de 2012.

Que en la medida en que las personas deportadas, repatriadas, expulsadas o que han retornado al país a raíz de la situación mencionada no cuentan con fuentes de ingresos y se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, deben incorporarse como potenciales beneficiarios de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, a ser otorgados por el Gobierno nacional.

Que igualmente resulta pertinente modificar la destinación legal de los recursos parafiscales que administran las Cajas de Compensación Familiar a través de los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis), contemplada en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 con miras a atender de manera preferente a los hogares afectados por la crisis humanitaria.

Que dadas las circunstancias que motivaron la declaratoria de emergencia por el Gobierno nacional, se requiere establecer la posibilidad legal de asignar subsidios familiares de vivienda con los recursos de los fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis) de las Cajas de Compensación Familiar a los hogares afectados por la emergencia, aun cuando se trate de hogares no afiliados a las mismas, independientemente de los criterios de priorización a que se refiere el artículo 68 de la Ley 49 de 1990, modificado por el artículo 9o de la Ley 281 de 1996.

Que la Corte Constitucional mediante Sentencias C-575 de 1992 y C-393 de 2007 señaló que los recursos del subsidio familiar administrados por las Cajas de Compensación Familiar que se destinen a las soluciones de vivienda de interés social, son aportes de orden parafiscal que tienen por objeto solventar las necesidades básicas de importantes sectores de la sociedad colombiana, los cuales constituyen una especie de la seguridad social y vienen a desarrollar el postulado constitucional de la solidaridad como principio orientado a la materialización de los valores de la justicia y la dignidad,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO, EN LA ZONA COBIJADA POR LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA. En la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), a que se refiere el artículo 5o de la Ley 1537 de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante resolución podrá priorizar los municipios a los que se refiere el artículo 1o del Decreto 1770 de 2015, independientemente de su categoría.

La distribución de los recursos estará destinada a atender, a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda en dinero o en especie, a los hogares que cuenten con integrantes que hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la crisis fronteriza, debidamente registrados.

PARÁGRAFO. Para la identificación y definición de los hogares cuyos integrantes hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la crisis fronteriza, se tendrá en cuenta la información de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

ARTÍCULO 2o. OTROS MECANISMOS PARA ATENDER A LOS HOGARES AFECTADOS POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA. En el marco de los Programas que adelanta el Gobierno nacional para la ejecución, la financiación o cofinanciación de la adquisición de viviendas de interés prioritario, se podrá priorizar la selección de los proyectos que se ejecuten en los municipios a los que se refiere el artículo 1o del Decreto 1770

de 2015, con el fin de destinarlos a la atención en vivienda urbana para los hogares mencionados en el inciso 2 del artículo 1o de este Decreto.

También se podrán destinar recursos del subsidio familiar de vivienda para adicionar el número de viviendas de los proyectos seleccionados o que se seleccionen para ser ejecutados en los municipios a que se refiere este artículo y/o para atender a los hogares mencionados en el inciso 2 del artículo 1o de este Decreto.

ARTÍCULO 3o. MONTO DE LOS SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS FRONTERIZA. Fonvivienda podrá asignar subsidios familiares de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario, en cualquiera de los programas que adelanta para este tipo de vivienda, cuando los mismos se destinen a la atención de los hogares a que se refiere el inciso 2 del artículo 1o del presente decreto.

PARÁGRAFO. Cuando el cierre financiero para la adquisición de la vivienda de interés prioritario se obtenga con el subsidio a que se refiere este artículo, no se exigirá el requisito de ahorro ni crédito para el acceso de los hogares al Programa respectivo.

ARTÍCULO 4o. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS FRONTERIZA. Podrán ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie los hogares a que se refiere el inciso 2 del artículo 1o de este decreto. Para todos los efectos, la población mencionada se considerará un grupo poblacional potencialmente beneficiario del subsidio, adicionalmente a los mencionados en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012. El Gobierno nacional reglamentará las demás condiciones de acceso al subsidio familiar de vivienda y el cumplimiento de la prioridad establecida en la presente disposición.

ARTÍCULO 5o. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA POR PARTE DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS FRONTERIZA. Las Cajas de Compensación Familiar podrán asignar subsidios familiares para la adquisición de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario, cuando los mismos se destinen a la atención de los hogares a que se refiere el inciso 2o del artículo 1o del presente decreto, independientemente de que se trate de hogares afiliados a la Caja de Compensación Familiar otorgante del subsidio, a otras Cajas de Compensación Familiar o que no estén afiliados a ninguna de ellas.

PARÁGRAFO 1o. Las Cajas de Compensación Familiar podrán asignar subsidios familiares de vivienda en la modalidad de arrendamiento, en beneficio de los hogares a que se refiere el inciso 2o del artículo 1o de ese decreto, los cuales podrán ser aplicados en cualquier parte del territorio nacional. Este subsidio será hasta de un (1) salario mínimo mensual legal vigente para el pago de cada canon mensual de arrendamiento, hasta por el término de doce (12) meses. El valor del canon podrá incluir el pago de los servicios públicos domiciliarios y el pago por concepto de administración, cuando sea el caso.

Los recursos destinados para el subsidio familiar de vivienda podrán ser destinados para el pago de las garantías a que haya lugar en el marco del contrato de arrendamiento, sin que en ningún caso se supere el monto antes señalado.

PARÁGRAFO 2o Las Cajas de Compensación Familiar que destinen recursos para la atención de la población a que se refiere este decreto, serán responsables de verificar los pagos que se realicen con cargo a los recursos del subsidio familiar de vivienda, y los documentos que acrediten dicha verificación deben ser parte del proceso de legalización del subsidio familiar de vivienda.

PARÁGRAFO 3o Las Cajas de Compensación Familiar que asignen recursos del subsidio familiar de vivienda para la atención de la población a que se refiere este decreto, podrán imputar a sus respectivos Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis), el valor de los costos y gastos operativos en que incurran ellas mismas o las Cajas de Compensación Familiar que tengan jurisdicción en otros municipios, para la formulación de proyectos destinados a la atención de la mencionada población.

En ningún caso, los recursos a que hace referencia esta disposición podrán exceder el 4% del valor correspondiente a las transferencias mensuales por concepto de aportes a los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis), con destino al subsidio familiar de vivienda de interés social, adicionales a los recursos a que se refiere el Decreto 1077 de 2015, y tendrán las mismas condiciones de ejecución.

PARÁGRAFO 4o. El Gobierno nacional reglamentará las anteriores condiciones.

ARTÍCULO 6o. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo número 1819 del 15 de septiembre de 2015 "*Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en parte del territorio nacional*".

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Después de comparar las consideraciones expuestas en el Decreto 1770 de 2015, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional, con las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 1819 de 2015, la Corte advirtió la concordancia entre las mismas. En efecto, a través de las medidas de excepción, el Gobierno Nacional creó mecanismos que permiten privilegiar a los municipios declarados en estado de emergencia, para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda. Con tal objeto, se procuró la destinación de recursos de Fonvivienda y de las Cajas de Compensación Familiar que manejan fondos de Vivienda Interés Social que reciben parte de la contribución parafiscal para compensación familiar. Estas medidas pretenden generar soluciones habitacionales a los hogares afectados con la crisis humanitaria existente en la zona de la frontera con Venezuela. De igual manera, la Corporación encontró que estas medidas están relacionadas en forma directa y específica con las consideraciones invocadas en el mismo decreto y se revelan necesarias, adecuadas e indispensables para alcanzarlas.

Por otra parte, el sistema legislativo común u ordinario no resulta suficiente para hacer frente a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, por lo que la modificación a la legislación vigente y la creación de mecanismos nuevos contribuyen eficazmente en la ejecución de proyectos habitacionales para las personas afectadas con la crisis fronteriza. Para la Corte, las modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico no resultan irrazonables, ni excesivas, si se tienen en cuenta los efectos económicos y sociales vinculados con los hechos acaecidos en la frontera colombo venezolana y la necesidad de atender en forma pronta y eficaz a las personas que necesitan de una solución para desarrollar sus proyectos de vida en condiciones dignas, lo cual constituye un fin constitucionalmente legítimo. Además, la Corte constató que las disposiciones del Decreto 1819 de 2015 no vulneran ninguno de los derechos intangibles listados en el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción. La prioridad que se da a los municipios afectados para ser beneficiarios de los recursos y programas de vivienda tiene plena justificación en la situación de crisis humanitaria generada por las autoridades venezolanas en la frontera y busca conjurar las condiciones de estas personas que se vieron despojadas de su vivienda y bienes.

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE, POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, UN ARTÍCULO INCLUIDO EN LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO QUE ESTABLECÍA LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI PARA LA CONTRATACIÓN DE DETERMINADAS ACTIVIDADES ESPECIALIZADAS

VI. EXPEDIENTE D-10706 - SENTENCIA C-704/15 (Noviembre 18)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

LEY 1737 DE 2014
(diciembre 2)

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015

ARTÍCULO 123. Las Entidades que en desarrollo de sus labores misionales requieran adelantar actividades relacionadas con la elaboración de levantamientos topográfico, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación predial, clasificación de campo, estudios detallados de suelos, diagnósticos prediales y de tenencia de la tierra, cartografía básica y generación de ortofotos como insumo para las actividades

anteriormente enunciadas, se realizaran a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su condición de autoridad catastral y ente rector en materia de geografía, cartografía y agrológica.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 *"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de apropiaciones para a vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015"*.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Lo primero que se advirtió la Corte es que la norma acusada no hizo parte del proyecto de ley de presupuesto para el año 2015 presentado por el Gobierno ante el Congreso, sino que fue integrada a la ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado. En virtud de esta disposición, la contratación de levantamientos topográficos, planímetros, georreferenciaciones, individualización e identificación predial, clasificación de campo, estudios detallados de suelos, diagnósticos prediales y de tenencia de la tierra, cartografía básica y generación de ortofotos como insumo para dichas actividades, debe realizarse a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con exclusión de otros posibles oferentes.

La Corte encontró que el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 incumple con el criterio de temporalidad, propio de las normas de la ley anual de presupuesto. La lectura del precepto acusado permite establecer que se está ante un mandato de carácter permanente, que crea una suerte de exclusividad a favor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi respecto de determinados servicios que presta a entidades estatales, sin que se evidencie, en modo alguno, que la norma mantenga su vigor dentro del año fiscal de 2015, materia de regulación presupuestal por parte de la Ley 1737 de 2014. Por el contrario, lo que se observa es que el legislador previó en la norma acusada una regulación propia del régimen de contratación estatal, que crea la exclusividad para la prestación de determinados servicios a favor de la IGAC y que correlativamente impone a las demás entidades públicas la obligación de suscribir contratos interadministrativos con aquel Instituto, en caso de requieran de los servicios técnicos descritos en la norma acusada. Este tipo de normas no son extrañas al ordenamiento legal, como ocurre por ejemplo, con los servicios de correo prestados por un único operador de servicios postales nacionales.

Si la intención del legislador era prever una regla legal de este carácter, bien podía haberlo hecho en otro tipo de regulación, como ha sido en asuntos análogos, pero no como parte de la ley anual de presupuesto, cuyos preceptos solo tienen aplicación para la vigencia fiscal correspondiente. Además, no existe ninguna evidencia acerca de que la ley pueda ser aplicada únicamente dentro de la vigencia fiscal, puesto que una conclusión en este sentido no se deriva de su texto y en virtud de la dinámica propia de la contratación estatal, carecería de toda eficacia un precepto que reconociese la exclusividad prevista en esa contratación y a la vez la restringiera a al año fiscal, pues generaría muchas dificultades en su aplicación.

Por lo expuesto, la Corte procedió a declarar inexecutable el artículo 123 de la ley 1737 de 2014, por desconocer el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución, que se exige de todo proyecto de ley.

LA CARENCIA DE CERTEZA EN EL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD NO PERMITIÓ QUE LA CORTE EMITIERA UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO ACERCA DE LA DEMANDA INSTAURADA CONTRA EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 4º DE LA LEY 1579 DE 2012, QUE REGULA LOS ACTOS, TÍTULOS Y DOCUMENTOS SUJETOS A REGISTRO

VII. EXPEDIENTE D-10852 - SENTENCIA C-705/15 (Noviembre 18)
M.P. Myriam Ávila Roldán

1. Norma acusada

LEY 1579 DE 2012 (octubre 1º)

Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 4º. ACTOS, TÍTULOS Y DOCUMENTOS SUJETOS AL REGISTRO. Están sujetos a registro:

- a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles;
- b) Las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley;
- c) Los testamentos abiertos y cerrados, así como su revocatoria o reforma de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 1º. Las actas de conciliación en las que se acuerde enajenar, limitar, gravar o desafectar derechos reales sobre inmuebles se cumplirá y perfeccionará por escritura pública debidamente registrada conforme a la solemnidad consagrada en el Código Civil Escritura Pública que será suscrita por el Conciliador y las partes conciliadoras y en la que se protocolizará la respectiva acta y los comprobantes fiscales para efecto del cobro de los derechos notariales y registrales.

PARÁGRAFO 2º. El Gobierno Nacional reglamentará el Registro Central de Testamentos cuyo procedimiento e inscripciones corresponde a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

2. Decisión

INHIBIRSE para decidir de fondo respecto del párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1579 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Corte observó que la interpretación literal, sistemática e histórica permite concluir que de la disposición demandada no se desprende, en modo alguno, la obligación de elevar a escritura pública el acta de conciliación. Su validez y eficacia se produce inmediatamente es suscrita por las partes y el conciliador. Una vez ello ocurre, hace tránsito a cosa juzgada y presta entonces mérito ejecutivo según las normas vigentes sobre la materia.

Precisó, que en el caso de la disposición demandada, del acta de conciliación surge una obligación de hacer que impone a las partes y al conciliador asistir a una notaría con el propósito de perfeccionar el título de transferencia que, posteriormente, será registrado en la oficina de instrumentos públicos. Conforme a ello, el acta de conciliación desde el momento mismo que cumple las condiciones previstas en el artículo 1º de la Ley 640 de 2001, produce todos sus efectos.

Considerando que en varios apartes de la demanda se indica que el párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1579 de 2012 o bien ha establecido la exigencia de elevar a escritura pública el acta de conciliación o bien ha condicionado la producción de sus efectos a la observancia de tal requisito, la Corte encontró que el cargo carece de certeza. En consecuencia, se imponía una decisión inhibitoria.

LA CORTE DECLARÓ LA NULIDAD PARCIAL DE LA SENTENCIA T-098 DE 2015 PROFERIDA POR LA SALA SÉPTIMA DE REVISIÓN, EN RAZÓN A QUE SE DESCONOCIÓ EL DEBIDO PROCESO DE UN TERCERO AFECTADO CON LA ORDEN DE AMPARO CONSTITUCIONAL DADA RESPECTO DE UNO DE LOS ACCIONANTES DE LOS EXPEDIENTES ACUMULADOS EN EL CITADO FALLO

VII. INCIDENTE DE NULIDAD DE LA SENTENCIA T-098/15**AUTO 536/15 (Noviembre 19)**

M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad parcial de la sentencia T-098/15, en relación con la decisión de amparo adoptada respecto de uno de los peticionarios, por cuanto afectó a un tercero que no tuvo oportunidad de intervenir en las instancias surtidas ante los jueces de tutela.

Las particularidades propias del proceso revelaron a la Corte, que con respecto al nulcitante señor Eduardo Lara, se presentó una situación atípica que la Sala Plena identificó como una tercería excluyente, conforme a la cual, se trata de un tercero que al final desplaza a la parte demandada para asumir toda la responsabilidad -según se juzgue-, como ocurrió en el asunto traído al debate. Advirtió que cuando esto ocurre, el Magistrado que convoca al tercerista al trámite surtido ante la Corte, debe ser muy explícito en el auto citatorio correspondiente, cuidando el cumplimiento de tres aspectos esenciales que debe relieves en la providencia de convocatoria: (i) en tanto debe describir las razones por las cuales el proceso de tutela impone que, quien no fue vinculado en las instancias deba ser citado por la Corte como Tribunal de cierre, dada la urgencia o premura que la resolución del caso amerita; (ii) debe destacar con énfasis que el tercero a quien está ordenando comparecer corre el riesgo de asumir completamente las cargas que al comienzo se le imputaron a la parte pasiva de la acción constitucional, y (iii) debe realizar todos los apercibimientos para que se presente al proceso en la instancia surtida ante la Corte, señalando con explicitud que debe aportar todo el haz probatorio que sirva a esta para proferir una decisión justa que armonice aquella necesidad de resolver el caso en forma definitiva de manera célere, con las plenas garantías del debido proceso y el derecho de defensa del tercero que finalmente asumirá la calidad de parte demandada. La decisión interlocutoria en estos casos debe ser pues, demasiado clara y puntual.

Al revisar la Sala Plena el auto al que se está haciendo referencia, la mayoría encontró que tales requisitos no fueron cumplidos, toda vez que, por el contrario, las citas de precedentes transcritas llevaban a pensar que se estaba haciendo referencia a la parte demandada y no al tercero que podría asumir todas las cargas prestacionales, y por eso, razón le asistió al señor Eduardo Lara para solicitar la nulidad de la sentencia dictada por la Sala Séptima de revisión en cuanto a él concierne, pues no tuvo oportunidad para controvertir los cargos imputados por el petente en la acción de tutela. La divergencia en el grupo que resolvió por mayoría se originó en relación con el instante en que el tercero, señor Eduardo Lara debe comparecer al proceso, pues mientras el Magistrado Alberto Rojas Ríos pidió aplicar la regla constante y uniforme de hacerlo ante la misma Corte como órgano de cierre, los otros 5 Magistrados evidenciaron la necesidad de permitir que el tercero, a quien en el fondo la sentencia convirtió en único demandado, fuese citado por el juzgado civil municipal que conoció del asunto y planteó la imperiosa necesidad de brindarle a plenitud las reglas propias del debido proceso para que controvierta su situación desde el trámite en esa primera instancia por cuanto se trata de un caso en el cual las fases dentro de las cuales se ejerce el derecho de defensa fueron pretermitidas. Se repite, dadas las singularidades que atrás quedaron consignadas, advirtieron que por tratarse de un tercero excluyente que debió ser demandado desde el comienzo del trámite, debió tener a plenitud la posibilidad de ejercer el derecho a su defensa. Al efecto, se recordaron las decisiones que la Corte Constitucional ha proferido de manera reiterada y uniforme desde el año 2000 cuando se advirtió que el debido proceso, cuando se violan las garantías que incluyen su núcleo esencial, deben incluso ser declaradas en forma oficiosa para no conculcar el derecho de defensa de quien finalmente pueda ser condenado a soportar las consecuencias del caso.

Finalmente, la Corte enfatizó que los Jueces de primera y segunda instancia eventual, deben cumplir cabalmente los precisos términos que la Constitución Política y la ley han establecido para el trámite y la decisión que les concierne tomar, para lo cual en la decisión se harán los aperecimientos pertinentes.

En los demás, la Sala Plena dejó en firme la sentencia atacada.

- **Salvamentos y aclaraciones de voto**

Las magistradas **Myriam Ávila Roldán** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** y los magistrados **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** y **Alberto Rojas Ríos**, de manera parcial, manifestaron sus salvamentos de voto respecto de la anterior decisión.

De una parte, las magistradas Ávila Roldán y Ortiz Delgado y el magistrado Pretelt Chaljub consideraron que en el presente caso no se configuraba causal alguna de nulidad de la sentencia T-098 de 2015, de acuerdo con los lineamientos que ha trazado la Corte en materia de procedencia excepcional de la nulidad de una de sus sentencias. Observaron que al solicitante de la nulidad, señor Eduardo Lara, se le vinculó en sede de revisión mediante auto del 5 de febrero de 2015, en el que se puso en su conocimiento, la demanda de tutela, sus anexos y el fallo de instancia, para que en un término prudencial expresara lo que estimara conveniente en relación con el antiguo conductor del taxi de su propiedad. El 13 de febrero siguiente, el señor Lara allegó escrito a la Corte en el que argumentó que no existía una relación laboral entre él y el señor Arquímedes Fonca, por cuanto éste segundo arrendaba el automóvil de servicio público de su propiedad para prestar el servicio de taxi, con unos horarios de trabajo establecidos. Sin embargo, no logró desvirtuar la presunción de existencia de contrato-realidad laboral verbal aducido por el accionante en tutela, el cual se dio por terminado cuando se encontraba incapacitado por un problema de salud. Por consiguiente, no se puede sostener que se haya desconocido el debido proceso del solicitante, quien contó con la oportunidad de desvirtuar los hechos constitutivos de vulneración de derechos fundamentales del actor. Advirtieron que el incidente de nulidad no se puede convertir en un recurso o cuarta instancia para invalidar las decisiones de las salas de revisión, por razones distintas a las que la jurisprudencia ha aceptado como causales de nulidad.

Por su parte, el magistrado Rojas comparte la declaración de nulidad de la sentencia T-098/15 adoptada por la mayoría, por haberse desconocido el debido proceso de la persona a la que se dio la orden de amparo, como tercero excluyente, que terminó asumiendo el lugar de la empresa demandada, pero no estuvo de acuerdo con remitir al juez de tutela de primera instancia el expediente, para que se rehaga el proceso de tutela con la participación del señor Eduardo Lara. A su juicio, la Corte ha debido rehacer el proceso de tutela, con todas las garantías de defensa del tercero solicitante de la nulidad y dictar el fallo correspondiente que reemplazara la sentencia anulada por la Sala Plena. Estimó, que tratándose de la protección de derechos fundamentales y de una acción constitucional inspirada en el principio de celeridad y de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, no se podía someter a los interesados a volver a comenzar desde la primera instancia con la demora que implica una nueva decisión y el proceso de eventual revisión por parte de la Corte Constitucional.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Iván Palacio Palacio** expresaron su aclaración de voto en relación con algunos de los fundamentos de la declaración de nulidad de la sentencia T-098/15.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)