

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 56

Diciembre 10 de 2015

LA CORTE REITERÓ LOS PARÁMETROS CONSTITUCIONALES SOBRE INDEMNIZACIÓN JUSTA EN CASO DE EXPROPIACIÓN POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. LA NOTIFICACIÓN DE LA OFERTA DE COMPRA ÚNICAMENTE AL POSEEDOR INSCRITO, SE JUSTIFICA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL POR LAS FINALIDADES QUE PERSIGUE. LÍMITE A LA TASACIÓN DEL DAÑO POR LUCRO CESANTE ES INCONSTITUCIONAL.

I. EXPEDIENTE D-10708 AC - SENTENCIA C-750/15 (Diciembre 10)

M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1742 DE 2014

(Diciembre 26)

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 4o. El artículo 25 de la Ley 1682 de 2013 quedará así:

Artículo 25. Notificación de la oferta. La oferta deberá ser notificada únicamente al titular de derechos reales que figure registrado en el folio de matrícula del inmueble objeto de expropiación o al respectivo poseedor regular inscrito de conformidad con las leyes vigentes.

La oferta será remitida por el representante legal de la entidad pública competente para realizar la adquisición del inmueble o su delegado; para su notificación se cursará oficio al propietario o poseedor inscrito, el cual contendrá como mínimo:

1. Indicación de la necesidad de adquirir el inmueble por motivo de utilidad pública.
2. Alcance de conformidad con los estudios de viabilidad técnica.
3. Identificación precisa del inmueble.
4. Valor como precio de adquisición acorde con lo previsto en el artículo 37 de la presente ley.
5. Información completa sobre los posibles procesos que se pueden presentar como son: enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial.

Se deberán explicar los plazos, y la metodología para cuantificar el valor que se cancelará a cada propietario o poseedor según el caso.

La oferta deberá ser notificada únicamente al titular de derechos reales que figure registrado en el folio de matrícula del inmueble objeto de adquisición o al respectivo poseedor regular inscrito, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Una vez notificada la oferta se entenderá iniciada la etapa de negociación directa, en la cual el propietario o poseedor inscrito tendrán un término de quince (15) días hábiles para manifestar su voluntad en relación con la misma, bien sea aceptándola, o rechazándola.

Si la oferta es aceptada, deberá suscribirse escritura pública de compraventa o la promesa de compraventa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar correspondiente.

Se entenderá que el propietario o poseedor del predio renuncian a la negociación cuando:

- a) Guarden silencio sobre la oferta de negociación directa.
- b) Dentro del plazo para aceptar o rechazar la oferta no se logre acuerdo.
- c) No suscriban la escritura o la promesa de compraventa respectiva en los plazos fijados en la presente ley por causas imputables a ellos mismos.

Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa y/o escritura pública.

Notificada la oferta de compra de los inmuebles sobre los que recaiga la declaratoria de utilidad pública o de interés social, e inscrita dicha oferta en el respectivo Certificado de Libertad y Tradición, los mismos no podrán ser objeto de ninguna limitación al dominio. El Registrador se abstendrá de efectuar la inscripción de actos, limitaciones, gravámenes, medidas cautelares o afectaciones al dominio sobre aquellos.

ARTÍCULO 6o. El artículo 37 o de la Ley 1682 de 2013 quedará así:

Artículo 37. El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble. **El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.**

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

En caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo catastral y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa.

El valor catastral que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda.

Con el fin de evitar la especulación de valores en los proyectos de infraestructura a través de la figura del autoavalúo catastral, la entidad responsable del proyecto o quien haga sus veces, informará al IGAC o a los catastros descentralizados el área de influencia para que proceda a suspender los trámites de autoavalúo catastral en curso o se abstenga de recibir nuevas solicitudes.

Para el cumplimiento de este artículo se deberá tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 1673 de 2013.

LEY 1564 DE 2012

(Julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 399. EXPROPIACIÓN. El proceso de expropiación se sujetará a las siguientes reglas:

1. La demanda se dirigirá contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso.

Igualmente se dirigirá contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro.

2. La demanda de expropiación deberá ser presentada dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, so pena de que dicha resolución y las inscripciones que se hubieren efectuado en las oficinas de registro de instrumentos públicos pierdan fuerza ejecutoria, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

3. A la demanda se acompañará copia de la resolución vigente que decreta la expropiación, un avalúo de los bienes objeto de ella, y si se trata de bienes sujetos a registro, un certificado acerca de la propiedad y los derechos reales constituidos sobre ellos, por un período de diez (10) años, si fuere posible.

4. Desde la presentación de la demanda, a solicitud de la entidad demandante, se decretará La entrega anticipada del bien, siempre que aquella consigne a órdenes del juzgado el valor establecido en el avalúo aportado. Si en la diligencia el demandado demuestra que el bien objeto de la expropiación está destinado exclusivamente a su vivienda, y no se presenta oposición, el juez ordenará entregarle previamente el dinero consignado, siempre que no exista gravamen hipotecario, embargos, ni demandas registradas.

5. De la demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres (3) días. No podrá proponer excepciones de ninguna clase. En todo caso el juez adoptará los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda.

Transcurridos dos (2) días sin que el auto admisorio de la demanda se hubiere podido notificar a los demandados, el juez los emplazará en los términos establecidos en este código; copia del emplazamiento se fijará en la puerta de acceso al inmueble objeto de la expropiación o del bien en que se encuentren los muebles.

6. Cuando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor, deberá aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días. Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada.

A petición de la parte interesada y sin necesidad de orden judicial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) rendirá las experticias que se le soliciten, para lo cual el solicitante deberá acreditar la oferta formal de compra que haya realizado la entidad. El Gobierno Nacional reglamentará las tarifas a que haya lugar.

7. Vencido el traslado de la demanda al demandado o del avalúo al demandante, según el caso, el juez convocará a audiencia en la que interrogará a los peritos que hayan elaborado los avalúos y dictará la sentencia. En la sentencia se resolverá sobre la expropiación, y si la decreta ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien, y determinará el valor de la indemnización que corresponda.

8. El demandante deberá consignar el saldo de la indemnización dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Si no realiza la consignación oportunamente, el juez librárá mandamiento ejecutivo contra el demandante.

9. Ejecutoriada la sentencia y realizada la consignación a órdenes del juzgado, el juez ordenará la entrega definitiva del bien.

10. Realizada la entrega se ordenará el registro del acta de la diligencia y de la sentencia, para que sirvan de título de dominio al demandante.

11. Cuando en el acto de la diligencia de entrega se oponga un tercero que alegue posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega se efectuará, pero se advertirá al opositor que dentro de los diez (10) días siguientes a la terminación de la diligencia podrá promover incidente para que se le reconozca su derecho. Si el incidente se resuelve a favor del opositor, en el auto que lo decida se ordenará un avalúo para establecer la indemnización que le corresponde, la que se le pagará de la suma consignada por el demandante. El auto que resuelve el incidente será apelable en el efecto diferido.

12. Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización, pero si los bienes estaban gravados con prenda* o hipoteca el precio quedará a órdenes del juzgado para que sobre él puedan los acreedores ejercer sus respectivos derechos en proceso separado. En este caso las obligaciones garantizadas se considerarán exigibles aunque no sean de plazo vencido.

Si los bienes fueren materia de embargo, secuestro o inscripción, el precio se remitirá a la autoridad que decretó tales medidas; y si estuvieren sujetos a condición resolutoria, el precio se entregará al interesado a título de secuestro, que subsistirá hasta el día en que la condición resulte fallida, siempre que garantice su devolución en caso de que aquella se cumpla.

13. Cuando se hubiere efectuado entrega anticipada del bien y el superior revoque la sentencia que decretó la expropiación, ordenará que el inferior, si fuere posible, ponga de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, y condenará al demandante a pagarle los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega.

Los perjuicios se liquidarán en la forma indicada en el artículo 283 y se pagarán con la suma consignada. Concluido el trámite de la liquidación se entregará al demandante el saldo que quedare en su favor.

La sentencia que deniegue la expropiación es apelable en el efecto suspensivo; la que la decrete, en el devolutivo.

PARÁGRAFO. Para efectos de calcular el valor de la indemnización por lucro cesante, cuando se trate de inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos proveniente del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejaren de percibir hasta por un periodo máximo de seis (6) meses.

LEY 1682 DE 2013

(Noviembre 22)

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias

ARTÍCULO 33. ADQUISICIÓN DE ÁREAS REMANENTES NO DESARROLLABLES. En los procesos de adquisición predial para proyectos de infraestructura de transporte, las Entidades Estatales podrán adquirir de los titulares de derechos reales sobre los predios requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura, áreas superiores a las necesarias para dicha ejecución, en aquellos casos en que se establezca que tales áreas no son desarrollables para ningún tipo de actividad por no cumplir con los parámetros legales, esquemas o planes básicos de ordenamiento territorial o por tratarse de zonas críticas o de riesgo ambiental o social.

2. Decisión

Primero.- Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la demanda presentada respecto de los incisos tercero y cuarto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los apartes demandados del artículo 4º de la Ley 1742 de 2014 por los cargos analizados en esta providencia.

Tercero.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del párrafo del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 por los cargos estudiados en la presente providencia, salvo el apartado "*hasta por un periodo máximo de seis (6) meses*", que se declara **INEXEQUIBLE**.

Cuarto.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del inciso quinto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014 por los cargos estudiados en la presente providencia, bajo el entendido que cuando se cuantifique la indemnización en la etapa de expropiación, el cálculo del resarcimiento debe tener en cuenta los daños generados y probados con posterioridad a la oferta de compra del bien.

Quinto.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 33 de la Ley 1682 de 2013 por los cargos examinados en esta oportunidad.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

En primer término, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de inconstitucionalidad formulados contra los incisos tercero y cuarto del artículo 4º de la Ley 1742 de 2014, debido a la falta de especificidad y suficiencia de la demanda, toda vez que la ciudadana no presentó los argumentos concretos que sustentaran la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia. Adicionalmente, la Corte encontró que el parámetro de constitucionalidad invocado por la demandante, fundado en el artículo 58 de la Carta, no es aplicable a las disposiciones acusadas, en la medida en que la censura se dirige a cuestionar el precio en la etapa de enajenación voluntaria por contrariar la indemnización justa, olvidando que los lineamientos de ésta se aplican solamente en la fase de expropiación y no en la etapa de arreglo directo.

En segundo lugar, la Corte determinó que el trato diferente que propone el artículo 4º de la Ley 1742 de 2014 es constitucional, toda vez que notificar exclusivamente al poseedor inscrito de la oferta de compra del bien se justifica en que la entidad expropiadora agilizará y facilitará el proceso de adquisición de un predio declarado de interés público. Lo anterior, en razón de que la norma revisada permite que la administración identifique con certeza la persona con quien se debe negociar la compra del inmueble, beneficio que se deriva de la específica regulación legal. La Sala precisó que la oferta de adquisición del predio no es un proceso judicial que genere derechos al poseedor material, de modo que no se afecta el debido proceso de estos sujetos. Por ende, la Corte procedió a declarar la exequibilidad de los segmentos censurados del artículo 4º de la Ley 1742 de 2014.

Sin embargo, este Tribunal defendió la concepción material de la posesión, denotación que excluye la posibilidad de que la inscripción de la detentación de la posesión pueda ser considerada como una especie de esa institución jurídica. Dicha conclusión se sustenta en que el registro de los predios en las oficinas de instrumentos públicos carece de efectos posesorios, al punto que no puede fungir como una forma de restricción de la protección de la posesión, puesto que es un elemento irrelevante para ésta. En otras palabras, la posesión inscrita no existe en el ordenamiento jurídico colombiano.

En tercer lugar, la Corte reafirmó que, por regla general, de conformidad con la Constitución Política, no puede existir una expropiación sin indemnización previa, desembolso que debe ocurrir antes del traspaso del dominio del inmueble del particular al Estado. En esta materia, las autoridades facultadas para decretar la expropiación tienen la obligación de consultar los intereses de la comunidad y del particular afectado con el fin de cuantificar la indemnización justa. Ello se logra con la evaluación de las circunstancias de cada caso y respetando los parámetros que ha expuesto la Corte sobre las características del resarcimiento. Así mismo, recordó que en principio, la indemnización tiene una función reparatoria, de modo que incluye el precio del inmueble, el daño emergente y el lucro cesante. En algunas circunstancias excepcionales, el resarcimiento tendrá un propósito restitutivo o restaurador, y en consecuencia comprenderá la reparación de todos los perjuicios causados con la expropiación, así como la restitución de un inmueble de similares condiciones al expropiado. El desembolso máximo se activará cuando se requiere proteger los intereses de los afectados que tienen una especial protección constitucional, por ejemplo las madres cabeza de familia, los discapacitados, los niños, las personas de la tercera edad

o se desea expropiar una vivienda sujeta a patrimonio de familia, siempre que esa condición o situación sea determinante para tasar el resarcimiento. En eventos restantes, la indemnización tendrá una función compensatoria, escenario que se presenta cuando la autoridad, después de ponderar los intereses en conflicto, estima que su cuantificación responde al valor de la cosa perdida, sin reconocer otros perjuicios –daño emergente y lucro cesante-. La observancia de los parámetros descritos eliminará cualquier resquicio de confiscación de la medida expropiatoria.

Al mismo tiempo, la Corte reiteró que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa en materia expropiatoria. No obstante, esa competencia no puede vaciar el marco de acción que tiene el juez y la administración para fijar una indemnización que atienda las circunstancias del caso, así como los intereses en tensión. La ley no puede estandarizar para todos los eventos unos topes o cómputo de indemnización, porque en ocasiones puede que las reglas estáticas sean una barrera e impedimento para que las autoridades cancelen una indemnización justa.

Por consiguiente, el tribunal constitucional concluyó que la restricción a un término de seis (6) meses para la tasación del daño por lucro cesante fijado por el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 quebranta el artículo 58 de la Constitución, porque impone un límite abstracto de cuantificación del perjuicio que impide al juez ponderar los intereses del expropiado y de la comunidad para calcular una indemnización justa. El lapso señalado en la norma obligaría al funcionario judicial a reconocer un resarcimiento que no asegure la protección especial de personas discapacitadas, niños o de ancianos, casos en que el resarcimiento es restitutivo. Inclusive, la regulación abstracta sería un obstáculo para la que indemnización cumpla con su función reparatoria, pues se dejaría de atender las circunstancias concretas, pese a que evaluar esos elementos es un mandato superior consignado en el artículo 58. Ante ello, la Corte declaró inexecutable la expresión "*hasta por un periodo máximo de seis (6) meses*" contenida en el párrafo del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012.

Por el contrario, la Corporación consideró que el inciso quinto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014 es constitucional, dado que no impide que el afectado obtenga una indemnización justa. Ello sucede en cada contenido deóntico, porque: i) reducir eventualmente el precio cancelado por el inmueble al avalúo catastral en la expropiación es una medida razonable y proporcionada para promover los arreglos directos, dado que es un parámetro no obligatorio para las partes que interviene en menor medida el derecho de propiedad; y ii) fijar el cómputo de la indemnización que se realiza en la fase de expropiación en el momento de la oferta de compra es constitucional, siempre que se interprete que cuando se cuantifique la indemnización en la etapa de expropiación, el cálculo del resarcimiento debe tener en cuenta los daños generados y probados con posterioridad a la oferta de compra del bien.

En cuarto lugar, la Corte precisó que el derecho de propiedad concede a su titular el poder de usar, usufructuar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad. Los límites al derecho de dominio se encuentran encaminados al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, como son, la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente. Tales fines autorizan al Estado para restringir el derecho de propiedad y adquirir inmuebles con el fin de materializarlos. Esa labor debe realizarse en el marco de un procedimiento que respete los requisitos establecidos en la Constitución para privar del derecho de propiedad a un sujeto de derecho, condiciones ampliamente precisadas por la jurisprudencia de la Corte. Además, observar los parámetros constitucionales sobre indemnización elimina el carácter de confiscación de una expropiación o de la injustificada privación del derecho de propiedad.

En ese estado de cosas, esta Corporación estimó que el artículo 33 de la Ley 1682 de 2014 no quebranta los artículos 34 y 58 de la Constitución, al permitir que la administración adquiera áreas superiores a las necesarias para ejecutar el proyecto de infraestructura de transporte, porque es una medida que: i) desarrolla la función social de la propiedad, habida cuenta que el Estado adquirirá bienes que no son utilizables en beneficio de los particulares;

ii) observa el presupuesto de propiedad útil; iii) atiende a razones de justicia y equidad económica en la negociación del bien; y iv) no es arbitraria, dado que se encuentra sujeta a los procedimientos de adquisición de bienes y las autoridades cancelaran al particular el precio del bien o la indemnización correspondiente.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de la decisión inhibitoria en relación con los incisos tercero y cuarto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014, toda vez que en su concepto, los cargos formulados contra estas disposiciones permitían a la Corte proferir una decisión de fondo.

Por su parte, el magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvo parcialmente su voto frente a la decisión de exequibilidad de la notificación de la oferta de compra limitada al poseedor *inscrito*, porque en su concepto, el trato diferente entre destinatarios iguales que propone el artículo 4º de la Ley 1742 de 2014 es inconstitucional, toda vez que carece de justificación excluir de la notificación a los poseedores regulares no inscritos de la oferta de compra del predio. La irrazonabilidad de ese tratamiento disímil se sustenta en que la medida establecida para lograr la celeridad en el procedimiento de adquisición de bienes es inadecuada, puesto que se fundamenta en un criterio irrelevante para la existencia de la posesión regular. La no inscripción de la posesión es insignificante para la configuración de ese hecho, máxime si tiene en cuenta que esas manifestaciones fácticas no se registran. En su sentir, aparecer en el folio de matrícula inmobiliaria como poseedor de un bien no afecta la realidad, la cual corresponde a que una persona se comporta como señor y dueño de un inmueble que se encuentra sometido a su poder físico.

A su vez, el magistrado **Rojas Ríos** consideró que tal trato discriminatorio comporta una afectación desproporcionada de los derechos de la propiedad, así como al debido proceso, puesto que el poseedor material no registrado quedará imposibilitado de recibir el precio del inmueble y de proteger su posesión contra la expropiación. Entonces, la decisión de la mayoría constituye un lamentable estropicio jurídico de graves consecuencias para los derechos de propiedad y el debido proceso de los poseedores materiales que carecen de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, bien sea que se trate de poseedores regulares y de poseedores irregulares.

Observó que la Corte Constitucional no acepta dentro del régimen de la acreditación de la propiedad la posesión inscrita, por lo cual es incomprensible que admita que la oferta de compra del inmueble sea exclusivamente para el poseedor inscrito en la oficina de instrumentos públicos. Dicho de otra forma, la mayoría de la Sala reconoce que la posesión inscrita no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, empero consideró constitucional establecer una diferencia entre dos sujetos, disparidad que surge del registro de la posesión. Advirtió, que esto envuelve sin lugar a dudas, una contradicción insalvable.

Por último, el referido magistrado aseveró que la decisión de la Sala Plena permitirá al poseedor material afectado con la expropiación demandar a la autoridad expropiadora, por cuanto será privado de la posesión del bien sin la correspondiente indemnización. Después de la **Sentencia C-410 de 2015**, el particular puede demandar al Estado por los vicios que se presenten en la titulación y tradición del predio. Esa clase de yerros ocurrirán cuando se celebra un contrato de compraventa con alguien que no puede efectuar la tradición de la posesión, toda vez que ese modo se identifica con la entrega del inmueble. Por consiguiente, el Estado quedará indefenso ante las múltiples pretensiones de reparación de un daño que se causa por privar de la posesión de un bien a una persona y de cancelar una indemnización a quien eventualmente no tendría el derecho de recibirla.

Por las mismas razones, los magistrados **Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva** salvaron el voto, toda vez que en su criterio no existe justificación plausible desde la perspectiva constitucional, para el trato distinto que se da al poseedor regular inscrito, quien debería tener la misma oportunidad que se brinda al poseedor inscrito para que le sea notificada la oferta de compra dentro de la etapa de arreglo directo en el curso del proceso de expropiación, en la medida en que tiene la misma expectativa de cualquier poseedor regular, de adquirir el dominio sobre un predio que va a ser expropiado. De igual manera, la norma genera una afectación desproporcionada del derecho de propiedad y del debido proceso ya que el poseedor regular, por el solo hecho de no haberse inscrito, no podrá ser indemnizado en contravía de lo establecido en el artículo 58 de la Constitución.

De otro lado, los magistrados **María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva** formularon salvamento parcial de voto respecto de la decisión de inexecutable parcial del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012.

Consideran que el límite de seis meses para el reconocimiento del lucro cesante, previsto en el parágrafo del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, es compatible con la Constitución. Sobre este particular, pusieron de presente cómo la fijación de un límite máximo para el lucro cesante no afecta desproporcionadamente el margen de apreciación judicial. Esto debido a que el juez mantiene la competencia para definir tanto el valor del bien que debe reconocerse al propietario, el daño emergente y el lucro cesante hasta el límite previsto por el legislador. Para el magistrado **Vargas Silva** no puede perderse de vista que en el caso de la expropiación debe hacerse una ponderación entre la necesidad de reparar el daño causado con la pérdida del bien para el propietario, la función social que define a la propiedad y, en especial, el uso racional de los recursos públicos con los que se paga el perjuicio. Este balance lo debe hacer prioritariamente el legislador y solo será cuestionable desde la perspectiva constitucional, cuando el mismo se muestre irrazonable. Ello no sucede respecto de la norma analizada, precisamente porque esta no impide el reconocimiento del perjuicio, sino que lo limita a fin de ponderar las demás variables en juego, así como un criterio de prudencia fiscal que proteja los recursos del Estado.

Agregaron los magistrados **Vargas Silva y Calle Correa** que del hecho que se le permita al juez fijar los diferentes componentes de la indemnización y solo se limite el lucro cesante, se deriva que la indemnización resulte justa. En efecto, lo que exige la Constitución es que la indemnización consulte el interés de los afectados y de la comunidad, pero de allí no se sigue que el legislador no pueda fijar algunas pautas, a condición que, como se dijo, las mismas no resulten irrazonables, lo que no es el caso en el asunto analizado. Por ende, la limitación de una sola de las facetas de la indemnización busca fines constitucionales legítimos, es un medio adecuado para ponderar los intereses en conflicto y no afecta desproporcionadamente el derecho del afectado a recibir una indemnización justa.

El magistrado **Vargas Silva**, por último, coincide con lo considerado por la mayoría en el sentido que la acción de reparación directa solo cubre el daño antijurídico. No obstante, este mandato superior no es incompatible con el hecho que en eventos concretos se demuestre que el daño se extendió al límite "jurídico" de los seis meses, por lo que negar el lucro cesante más allá de ese límite generaría un nuevo daño, este sí antijurídico y desproporcionado. Tal pretensión podría *prima facie* ser exigida en el marco de la acción de reparación directa y mediante un estudio caso a caso, donde se compruebe suficientemente la existencia de un perjuicio más allá del límite fijado por el legislador.

Por su parte, el magistrado **Mendoza Martelo** señaló que dentro de una política pública encaminada a llevar a cabo proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, no puede considerarse desproporcionada la medida que establece un límite de seis (6) meses para la compensación por las rentas que se dejaren de percibir, teniendo en cuenta la finalidad legítima que persigue, desde la perspectiva constitucional. Lo anterior, máxime que la ley permite la posibilidad de que perjuicios ciertos y verificables, los haga valer el expropiado, en el respectivo proceso.

La magistrada **María Victoria Calle Correa**, además, consideró que el condicionamiento del inciso quinto del artículo 6º no está justificado, y que de hecho el fallo es contradictorio. En efecto, señala que la norma no establece unos cánones rígidos para fijar la

indemnización, pues simplemente prevé que debe calcularse "teniendo en cuenta" los factores allí enunciados. Sin embargo, luego dice que esa misma expresión de hecho excluye el lucro cesante posterior a la oferta, por lo cual entonces la condiciona. Así, no solo el fundamento es insuficiente, sino que además es contradictorio.

De igual manera, los magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** se apartaron de la decisión de exequibilidad condicionada del inciso quinto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014, por cuanto consideran que correspondía a un ejercicio ponderado de la potestad de regulación del legislador, sin que la norma quebrante los preceptos constitucionales invocados por los demandantes, en particular, el carácter justo de la indemnización, el cual no incluye el resarcimiento de todos los intereses del afectado, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por consiguiente, estiman que se trata de una medida razonable y proporcional a los fines que se persiguen. Advirtieron que la diferencia entre el precio que se paga por el predio en las fases de enajenación voluntaria y expropiación tiene el propósito de incentivar a los propietarios a cumplir de manera voluntaria con los deberes que se derivan de la función social de la propiedad y a la vez agilizar los procesos de adquisición de inmuebles por parte del Estado, sin afectar la indemnización justa, como quiera que se pagará a quien acceda la venta voluntaria del predio, un dinero superior a esa tasación, lo cual opera como un beneficio. Por estas razones, estimaron que el inciso quinto del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014 era exequible sin condicionamiento alguno.

Adicionalmente, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a los fundamentos de la decisión de inexecutable parcial del párrafo del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012.

LA CORTE DEVOLVIÓ AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EL PROYECTO DE LEY APROBATORIA DEL ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL DE NATURALEZA COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2011, SUS ANEXOS Y APÉNDICES, POR CARENCIA DE LA SANCIÓN PRESIDENCIAL. UNA VEZ SEA SANCIONADA LA LEY 1722 DE 2014, DEBERÁ SER REMITIDA A LA CORTE PARA CONCLUIR CON SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

II. EXPEDIENTE LAT-435 - AUTO 576/15 (Diciembre 10)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma en revisión

Ley 1722 de 2014, por medio de la cual se aprueba el "*Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela*", suscrito en Caracas, el 28 de noviembre de 2011 y sus *seis anexos con sus respectivos apéndices*, suscritos en Cartagena, el 15 de abril de 2011, así: *Anexo I "Tratamientos arancelario preferencial"*. *Anexo II "Régimen de origen"*. *Anexo III "Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y metrología"* *Anexo IV "Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias"*. *Anexo V "Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola"*. *Anexo VI "Mecanismo de solución de controversias"*. El texto íntegro de la ley y sus anexos puede ser consultado en el Diario Oficial No. 49.201 del 3 de julio de 2014.

2. Decisión

Primero.- INHIBIRSE de pronunciarse sobre la exequibilidad del Proyecto de Ley 145 de 2012 Senado, 329 de 2013 Cámara, "*Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela' suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011 y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2011, así: Anexo I "Tratamientos arancelario preferencial"*. *Anexo II "Régimen de origen"*. *Anexo III "Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y metrología"* *Anexo IV "Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias"*.

Anexo V "Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola". Anexo VI "Mecanismo de solución de controversias", por las razones expuestas en la presente providencia.

Segundo.- DEVOLVER a la Secretaría General del Congreso de la República el Proyecto de Ley 145 de 2012 Senado, 329 de 2013 *Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela' suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011 y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2011, así: Anexo I "Tratamientos arancelario preferencial". Anexo II "Régimen de origen". Anexo III "Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y metrología" Anexo IV "Medidas sanitarias, zoonosológicas y fitosanitarias". Anexo V "Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola". Anexo VI "Mecanismo de solución de controversias", para que lo remita inmediatamente para la sanción correspondiente al Presidente de la República.*

Tercero.- SOLICITAR que una vez agotado el anterior procedimiento, el presente proyecto convertido en ley deberá remitirse a la Corte Constitucional para concluir su control.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Mediante Auto 175 del 6 de mayo de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional devolvió a la Cámara de Representantes la Ley 1722 de 2014, con el fin de que subsanara los vicios de procedimiento detectados en la aprobación del proyecto de ley en cuarto debate en la Plenaria de la Cámara y del respectivo informe de conciliación en las plenarias del Senado y Cámara. En el ordinal tercero de la parte resolutive de la citada providencia, la Corte dispuso que finalizado el trámite en el Congreso, el Presidente de la República tendría el plazo establecido en la Constitución para sancionar el proyecto de ley cumplido lo cual remitirá a la Corte Constitucional la Ley 1722 de 2014, para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

Entonces, era necesario que se surtiera nuevamente la sanción presidencial del proyecto de ley antes de remitirlo de nuevo a este tribunal constitucional, conforme a lo establecido en los artículos 157, numeral 4 y 241, numeral 10 de la Constitución Política, requisito que no se cumplió. Según lo previsto en el artículo 157 de la Carta, ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; 2) haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate; 3) haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate; y 4) haber obtenido la sanción de Gobierno. Pese a lo normado, el Proyecto de ley 145 de 2012 Senado y 329 de 2013 Cámara por el cual se aprueba el *"Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela"*, suscrito en Caracas el 28 de noviembre de 2011 y sus seis anexos y con sus respectivos apéndices suscritos en Cartagena, el 15 de abril de 2012, que surtió todo su trámite constitucional y legal en el Congreso de la República, no ha obtenido la sanción del Gobierno, es decir, no ha cumplido con el último requisito de formación de las leyes.

En consecuencia, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la ley aprobatoria del Acuerdo en mención, hasta tanto se surta la sanción presidencial dentro del plazo establecido en el artículo 166 de la Constitución y sea remitido de nuevo a esta Corporación para concluir el correspondiente control de constitucionalidad.

LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA AFILIAR AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD A LA POBLACIÓN MIGRANTE COLOMBIANA REPATRIADA, RETORNADA, DEPORTADA O EXPULSADA DE VENEZUELA, GUARDAN CONEXIDAD CON LAS CAUSAS Y PROPÓSITOS DEL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO EN LA ZONA FRONTERIZA Y CUMPLEN CON LAS EXIGENCIAS DE FINALIDAD, PROPORCIONALIDAD Y NECESIDAD DE LA MEDIDAS DE EXCEPCIÓN

III. EXPEDIENTE RE-221- SENTENCIA C-751/15 (Diciembre 10)

M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma revisada

DECRETO 1978 DE 2018

(octubre 6)

Por la cual se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de 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, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1770 de septiembre 7 de 2015, el Presidente de la República 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, Uribe y Hato Nuevo en el Departamento de La Guajira; Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el Departamento del César; 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, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, corresponde al Gobierno nacional, en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis.

Que el Decreto Reglamentario 1768 de 2015, mediante el cual se establecen las condiciones para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes colombianos que han sido repatriados, han retomado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela durante el año 2015, definió a dicha población como población especial y prioritaria y ordenó su consecuente afiliación al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de listados censales a cargo de los municipios o distritos donde aquella se encuentre ubicada.

Que en la actualidad, la capacidad de afiliación de población adicional de los aseguradores del Sistema General de Seguridad Social en Salud en las entidades territoriales en las que se ha declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se encuentra gravemente limitada, especialmente, por la situación operativa, financiera y prestacional que presenta Caprecom EPS como principal aseguradora del Régimen Subsidiado.

Que en los municipios de la declaratoria de emergencia, algunas entidades en proceso de liquidación mantienen su operación en el régimen subsidiado en razón a la obligación que estas tienen de garantizar el traslado adecuado de sus afiliados. No obstante estas entidades no se encuentran habilitadas por la Superintendencia Nacional de Salud para recibir nuevos afiliados.

Que el artículo 180 de la Ley 100 de 1993 establece los requisitos previos de habilitación que deben cumplir las entidades para que puedan ser autorizadas como Entidades Promotoras de Salud.

Que se hace necesario introducir reglas excepcionales para la habilitación de programas de salud de entidades que a pesar de encontrarse en proceso de liquidación cuenten con indicadores aceptables de operación, a fin de garantizar el aseguramiento de la población objetivo.

Que en virtud del mecanismo excepcional de habilitación, las entidades en proceso de liquidación que continúen operando el régimen subsidiado y cuenten con indicadores aceptables de operación, podrán acreditar posteriormente los requisitos de habilitación de nuevos programas y no de manera previa a la entrada en operación como lo exige el artículo 180 de la Ley 100 de 1993.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. HABILITACIÓN EXCEPCIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO EN LIQUIDACIÓN. Con el fin de garantizar el aseguramiento y la prestación de servicios de salud a la población repatriada, retornada, deportada o expulsada en los municipios de frontera de que trata el Decreto 1770 de 2015, la Superintendencia Nacional de Salud podrá habilitar aquellos programas de Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado en Salud que se encuentren en medida de intervención forzosa administrativa para liquidar y que, antes de su intervención, contaran con población asegurada en cualquiera de los municipios de los que trata el artículo 1o del mencionado decreto.

Para estos efectos, el representante legal de la respectiva entidad, deberá manifestar la intención de la misma de obtener nuevamente la habilitación.

El proceso liquidatorio del respectivo programa continuará hasta su cierre definitivo, mientras que la habilitación se otorgará sobre un nuevo programa de Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado. Los requisitos de habilitación deberán ser verificados por la Superintendencia Nacional de Salud dentro de los seis (6) meses siguientes a partir de la respectiva habilitación, de acuerdo con el plan de cumplimiento que se apruebe para el

efecto y con sujeción a las normas vigentes. El incumplimiento de los mismos dará lugar a la aplicación de las medidas especiales que resulten aplicables a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud o cualquiera de las consecuencias establecidas en la ley frente a la ocurrencia de conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.

PARÁGRAFO. En caso de que el respectivo programa en liquidación cuente con afiliados sin asignar, deberá realizar el traslado de afiliados al nuevo programa habilitado, los cuales ejercerán sus derechos en los términos establecidos en el Decreto 3045 de 2013 y demás normas aplicables.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1978 de 2015 *"Por el cual se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela"*.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Corte determinó que existe conexidad material entre el Decreto Legislativo 1978 de 2015 y el Decreto 1770 de 2015, mediante el cual se declaró el estado de emergencia en una parte del territorio nacional, toda vez que el primero tiene por objeto adoptar medidas especiales que permitan garantizar el aseguramiento y prestación de los servicios de salud a los migrantes colombianos. Las medidas adoptadas están exclusivamente dirigidas a evitar la crisis en materia de salud de la población que fue afectada con el cierre de la frontera colombo-venezolana impartida por el gobierno de Venezuela. Así mismo, se busca impedir que se extienda la afectación de los efectos del cierre fronterizo garantizando el acceso a los servicios de salud de la población repatriada, retornada, deportada o expulsada de los municipios venezolanos situados en la frontera. En particular, la afiliación de los migrantes colombianos afectados con las medidas del gobierno venezolano, al Sistema General de Seguridad Social en salud, teniendo en cuenta que la capacidad de afiliación de las EPS-S de la región se encuentra gravemente limitada y no permite dar cobertura a los más de 13.000 afectados que han solicitado su incorporación. Por esta razón, se consideró necesario habilitar también a las EPS en proceso de liquidación que mantienen su operación en el régimen subsidiado, que cuentan con indicadores aceptables para aumentar la oferta de prestadores y responder a la grave crisis humanitaria. De igual modo, las medidas tienen una relación directa y específica con los problemas generados por esta crisis. Por ello, excluye la posibilidad de afiliación de personas distintas a dicha población, que excedería la finalidad de la medida de emergencia y pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema, ya que son entidades que tienen una capacidad reducida para atender exclusivamente a esta población. Así mismo, la Corte constató que se cumplía con el criterio de necesidad de las medidas, considerando las condiciones de aseguramiento del régimen subsidiado en salud, en el departamento de Norte de Santander, por cuanto la habilitación de las EPS en liquidación para recibir como nuevos afiliados los migrantes de Venezuela, evita que se agrave la crisis humanitaria.

De otra parte, la Corte verificó que en efecto, como lo advierte el Gobierno Nacional, el decreto revisado implica una excepción a lo señalado en el artículo 180 de la Ley 100 de 1993, el cual establece los requisitos previos de habilitación que deben cumplir las entidades para que puedan ser habilitadas como Entidades promotoras de salud. Tampoco, es posible aplicar el artículo 115 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aplicable a las entidades del sector salud en liquidación, de acuerdo con los artículos 233 de la Ley 100 de 1993 y 68 de la Ley 1753 de 2015, que autoriza a la Superintendencia de Salud para tomar medidas especiales.

Por último, la Corporación estableció que las medidas contenidas en el decreto legislativo estudiado, superan el juicio de proporcionalidad, como quiera que no son excesivas frente a la gravedad de los hechos que busca conjurar y lejos de imponer limitaciones en el ejercicio de derechos y libertades, otorgan una solución a la afectación inmediata del derecho a la salud de las personas que han sido repatriadas o que han retornado voluntariamente al país,

o han sido deportadas o expulsadas por el gobierno de Venezuela. Por consiguiente, encontró proporcionalidad entre la gravedad de los hechos que se busca solucionar y evitar las limitaciones de intereses constitucionales, sin que tampoco se de una restricción innecesaria de derechos fundamentales.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA DEMANDA NO CUMPLÍA CON EL REQUISITO DE SUFICIENCIA, EN LA MEDIDA EN QUE NO DEMOSTRÓ CÓMO EL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL TÍTULO DE LA LEY 1626 DE 2013, ES CONTRARIO A LA CONSTITUCIÓN, A PARTIR DE LOS PARÁMETROS QUE PARA EL CONTROL DE LOS TÍTULOS DE LAS LEYES HA FIJADO LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IV. EXPEDIENTE D-10467- SENTENCIA C-752/15 (Diciembre 10)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

LEY 1626 DE 2013
(Abril 30)

*Por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y **obligatoria** a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cervico uterino y se dictan otras disposiciones*

ARTÍCULO 1o. El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita a todas las niñas entre cuarto grado de básica primaria y séptimo grado de básica secundaria.

PARÁGRAFO. Para su efectivo cumplimiento, el Gobierno Nacional deberá tomar las medidas presupuestales necesarias.

ARTÍCULO 2o. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad que corresponda a partir de la vigencia de la presente ley, actualizarán el Programa Ampliado de Inmunización (PAI).

PARÁGRAFO 1o. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), en el plan básico de vacunación gratuita.

PARÁGRAFO 2o. Para lograr la cobertura universal de vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), en los términos del artículo 1o de esta ley, esta se hará de manera gradual e inicialmente, se aplicará en aquellos departamentos donde se identifique que existe mayor riesgo de la aparición del virus, según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, atendiendo entre otros, criterios de prevalencia y costo-efectividad, así como la concordancia con el marco de gastos de mediano plazo.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las Secretarías de Salud Departamentales, adelantarán campañas masivas de comunicación y educación sobre los graves riesgos del Virus del Papiloma Humano, principalmente, en aquellos departamentos donde se identifique mayor riesgo de aparición de dicho virus.

ARTÍCULO 3o. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de la expresión "*y obligatoria*" contenida en el título de la Ley 1626 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Corte concluyó que la demanda no cumplía con los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional para la admisibilidad de los cargos de inexequibilidad. En este sentido, constató que el requisito de *suficiencia* de los cargos no fue cumplido, en la medida en que el libelo no demostró por qué la expresión acusada, a pesar de hacer parte del título de la Ley 1626 de 2013, tenía un contenido deóntico autónomo, incluso, habida cuenta que un mandato de obligatoriedad de la aplicación de la vacuna es inexistente en las disposiciones que integran dicha normatividad. Esta carga argumentativa es esencial para el asunto analizado, pues en caso que no se demuestre fehacientemente que la Ley acusada

impone un mandato de imposición obligatoria de la vacuna, no existiría un contenido normativo verificable, respecto del cual la Corte pudiese hacer un pronunciamiento de fondo.

De otro lado, también se encontró que la demanda incumple el requisito de *suficiencia*, en tanto el actor no demostró cómo el aparte acusado, que se insiste está contenido en el título de la Ley 1626 de 2013, es contrario a la Constitución, a partir de los parámetros que para el control de los títulos de las leyes ha fijado la jurisprudencia constitucional. En consideración que, de ordinario, los títulos de las leyes no prevén mandatos jurídicos autónomos y coactivos, decisiones anteriores de la Corte han concluido que su inconstitucionalidad se deriva cuándo el mismo título (i) contenga elementos discriminatorios; (ii) sustituya la descripción general del contenido de la ley; (iii) no tenga relación de conexidad con el texto de la ley; o (iv) contenga un reconocimiento, privilegio u honor a una persona específica. La demanda, sin embargo, no demuestra suficientemente la concurrencia de alguno de dichos supuestos.

Finalmente, la Corte tuvo en cuenta que la decisión de inhibición procedía incluso cuando, como sucede en el presente caso, inicialmente la Sala Plena había ordenado la admisión del libelo luego de haberse formulado recurso de súplica contra la decisión de rechazo adoptada por el magistrado sustanciador. Esto, en razón a que, de acuerdo con el inciso final del artículo 6º del Decreto Ley 2067 de 1991, las decisiones sobre el rechazo de la demanda también podrán adoptarse en la sentencia correspondiente. Igualmente, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que dicha sentencia resulta ilustrada por las consideraciones plasmadas en la demanda, las diferentes intervenciones y el concepto de la Procuraduría General. Así, a partir del análisis integral de dichos documentos, la Sala concluyó en la ineptitud sustantiva de la demanda.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Gloria Stella Ortiz Delgado, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos** salvaron el voto en relación con la decisión inhibitoria adoptada por la mayoría, toda vez que en su concepto, la demanda reunía los requisitos que exige la ley y precisados por la jurisprudencia para proferir un fallo de fondo, como ya lo había determinado la Sala Plena en Auto 111 del 7 de abril de 2015, mediante el cual se resolvió el recurso de súplica interpuesto por el demandante contra el rechazo inicial de la demanda proveído por el magistrado ponente original.

A su juicio, como lo consideró entonces la Corte en la providencia en mención, la demanda presentada por el ciudadano Jorge Rubio Abad y corregida mediante escrito presentado oportunamente, cumplía con la totalidad de los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 para su admisión, en particular, en lo relacionado con las falencias observadas en el Auto inadmisorio, en la medida en que se constató que, según lo expuesto por el actor, los argumentos en que se fundamentó la demanda eran (i) *claros*, toda vez que permitían entender en qué consistía el cuestionamiento propuesto, derivado de la incongruencia entre el título y el contenido de la Ley 1626 de 2013, además de señalar de manera precisa, que su objetivo es que se declare inconstitucional la palabra "*obligatoria*" que hace parte del título de la ley demandada por violar los artículos 158 y 169 de la Constitución Política; (ii) *ciertos*, como quiera que los cargos no se basaban en una especial interpretación del autor, sino que parten de un hecho verificable, el cual es que el título de la ley señala de manera precisa que la vacuna es "*obligatoria*" y el contenido de la misma da a entender que no lo es; (iii) *pertinentes*, porque los cargos formulados y precisados en la corrección, confrontan la disposición demandada con la Carta Política, de manera concreta, con los artículos 16 (libre desarrollo de la personalidad), 158 (unidad de materia) y 169 (congruencia entre el título de la ley y su contenido). A partir de ello, el ciudadano señaló que la Corte ha considerado que los títulos de las leyes, a pesar de no generar consecuencias jurídicas, como sucede con las reglas y principios, sí son susceptibles de ser confrontados con la Constitución (Sentencia C-817/11) (iv) *específicos*, en cuanto se argumentó en primer lugar, que se vulneraba el artículo 169 de la Constitución porque el título de la Ley 1626 de 2013 no corresponde con su contenido, en el sentido de señalar una prohibición que no está contemplada en la norma entendida como proposición jurídica.

En segundo lugar, y como consecuencia de ello, el actor adujo que se desconocía el principio de unidad de materia porque la discordancia entre el título y el contenido de una ley genera inseguridad jurídica y desconoce la Carta Política por cuanto *"no se trata de vacunación obligatoria como anuncia y desinforma engañosamente la expresión acusada en el título, hay discordancia entre el título y el contenido, luego hay vulneración a la unidad de materia exigida por el artículo 158 de la Constitución.* En tercer lugar, el actor consideró que un entendimiento de la ley generada por la incongruencia en el título y su contenido, en el sentido de que tal vacunación es obligatoria, conduciría a una interpretación contraria a la Constitución respecto de los derechos de los pacientes, en tanto *"la voluntad del paciente tiene prioridad legal (...) los tratamientos médicos o coercitivos están prohibidos y el paciente tiene derecho a rechazar los tratamientos; y (v) suficientes,* porque despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, toda vez que el título puede llegar a desconocer derechos fundamentales, además de presentar una contradicción con el contenido de la norma que puede dar lugar a interpretaciones contradictorias e incertidumbre sobre la obligatoriedad o no de la vacuna para prevenir el cáncer cérvico uterino. De manera específica, el actor precisó que la duda sobre la constitucionalidad de la expresión "obligatoria" contenida en el título de la Ley 1626 de 2013 recae esencialmente, en la vulneración del principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 CP).

Adicionalmente, los magistrados disidentes observaron que resultaba muy dicente, que ninguno de los intervinientes en este proceso, incluido el Ministerio Público, advirtieron ineptitud alguna de los cargos formulados en la presente demanda y emitieron conceptos de fondo respecto de la constitucionalidad, inconstitucionalidad o exequibilidad condicionada de la expresión "obligatoria" contenida en el título de la Ley 1626 de 2013.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ INEXEQUIBLE EL DECRETO LEGISLATIVO 1979 DE 6 DE OCTUBRE DE 2015, QUE AUTORIZABA EL INICIO DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA EN EL PROYECTO HIDROELÉCTRICO DE EL QUIMBO, POR NO GUARDAR CONEXIDAD EXTERNA NI INTERNA CON LAS CAUSAS QUE DIERON LUGAR AL ESTADO DE EMERGENCIA EN LA FRONTERA CON VENEZUELA Y NO CUMPLIR LOS REQUISITOS DE FINALIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD EXIGIDOS DE LAS MEDIDAS DE EXCEPCIÓN

V. EXPEDIENTE RE-222 - SENTENCIA C- 753/15 (Diciembre 10)
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

1. Norma acusada

DECRETO 1979 DE 2015
(octubre 6)

Por el cual se desarrolla el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 y se autoriza el inicio de la generación de energía eléctrica en el proyecto hidroeléctrico El Quimbo

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 y en desarrollo del Decreto 1770 del 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.

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 específica con el estado de emergencia y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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, Uribe y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; ManaureBalcón 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 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 del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía; con el fin de contrarrestar los efectos de la decisión del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela de cerrar la frontera con Colombia.

Que el citado decreto reconoció el grave impacto que la decisión del cierre de las fronteras generó en el comercio binacional, siendo uno de los mercados más afectados el de los combustibles líquidos derivados del petróleo, pues dicho cierre produjo problemas de abastecimiento en los municipios objeto de declaratoria de la emergencia que debe satisfacerse con combustibles nacionales.

Que un eventual desabastecimiento de combustibles en la zona de frontera afectaría gravemente el normal desempeño de la economía pues produciría un incremento de precios en los productos que se comercializan en dichos municipios, aumentaría los costos de producción y transporte, reduciría la capacidad adquisitiva de las familias y podría ocasionar riesgos para el empleo y el suministro de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Que tal como lo indica el Ministerio de Minas y Energía, el cierre de la frontera produjo que la demanda de combustibles líquidos en los municipios objeto de la declaratoria de emergencia se incrementará en 51%, la cual debe cubrirse en su mayoría con un aumento en la producción de la refinería de Barrancabermeja.

Que con el fin de satisfacer el aumento de la demanda generado por el cierre de la frontera, las barcazas que transportan el combustible desde Barrancabermeja deben cargarse con mayores volúmenes, lo que a su vez exige que el caudal del río Magdalena ofrezca niveles de navegabilidad suficientes para barcazas de mayor capacidad.

Que a causa del fenómeno del Niño, a la fecha, el caudal del río Magdalena no ofrece los niveles de navegabilidad exigidos para las barcazas que, cargadas con mayores volúmenes de combustible, deben zarpar desde la refinería de Barrancabermeja.

Que a través de Resolución 0899 del 15 de mayo de 1999, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó a la compañía Emgesa licencia ambiental para desarrollar el proyecto hidroeléctrico "El Quimbo", el cual debería tener una capacidad instalada de 400 MW.

Que por auto del 5 de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo del Huila, en el trámite de una acción popular adelantada en contra de la firma Emgesa, ordenó como medida cautelar, que dicha compañía se abstuviera de iniciar la actividad de llenado del embalse hasta tanto se lograra un caudal óptimo de aguas; disponiendo de manera simultánea, efectuar un monitoreo permanente al agua para efectos de garantizar la calidad de la misma.

Que por auto del 17 de julio de 2015, el Tribunal Administrativo del Huila constató que dentro de las obligaciones contempladas en el licenciamiento ambiental, se había advertido que Emgesa debía retirar el material forestal y la biomasa del vaso de la represa, actividad que Emgesa no procedió a ejecutar antes de iniciar la fase de llenado. En consecuencia, y toda vez que resultaba físicamente imposible impedir el llenado, la Corporación judicial ordenó modificar la medida cautelar dispuesta y en su lugar señaló que se debía suspender la actividad de generación de energía hasta tanto se retiraran los desechos forestales y la biomasa, al tiempo que, estableció que la autoridad ambiental debía certificar que no existía peligro de contaminación del recurso hídrico.

Que no obstante lo anterior, y con el fin de elevar el caudal del Río Magdalena, se hace necesario habilitar el flujo de agua del proyecto hidroeléctrico "El Quimbo", actualmente suspendido por la citada decisión del Tribunal Administrativo del Huila, dado que, de acuerdo con lo constatado por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, las obligaciones impuestas por dicho Tribunal en el auto del 17 de julio de 2015, relativas al retiro de la biomasa, se han cumplido en un 99%.

Que en las condiciones actuales, una vez iniciada la generación de energía eléctrica por parte de Emgesa, se aportarán al Río Magdalena cantidades suficientes de agua para elevar el nivel del mismo, en las magnitudes que requiere la navegabilidad de las barcazas que transportan el combustible de que tratan los considerados anteriores.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Autorizar, a partir de la fecha, el inicio de la generación de energía eléctrica en el proyecto hidroeléctrico El Quimbo.

ARTÍCULO 2o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1979 del 6 de octubre de 2015, "Por el cual se desarrolla el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 y se autoriza el inicio de la generación de energía eléctrica en el proyecto hidroeléctrico El Quimbo".

3. Síntesis de los fundamentos

Después de examinar el contenido de los fundamentos invocados por el Gobierno y de las medidas de emergencia adoptadas para enfrentar y atender la crisis generada por el cierre unilateral de la frontera con Venezuela, la Corte llegó a la conclusión de que no existe conexidad externa entre los motivos expuestos para expedir el Decreto 1770 de 2015 y las citadas medidas, ya que la autorización para iniciar la generación de energía en el Proyecto hidroeléctrico El Quimbo y el consecuente aumento del caudal del río Magdalena, antes que contribuir al abastecimiento de combustible a los municipios afectados, corresponde a una orden del Gobierno Nacional impartida con el propósito deliberado de desconocer lo dispuesto en una decisión judicial válidamente adoptada por el Tribunal Administrativo del Huila.

El tribunal constitucional recordó que la separación entre las ramas del poder público representa una de las conquistas más importantes para el desarrollo y vigencia de los regímenes democráticos y que el respeto mutuo entre ellas es fundamento para el adecuado funcionamiento del Estado, por lo mismo, toda usurpación o irrupción del Ejecutivo en el campo de las competencias de la rama Judicial debe ser censurado aun cuando esté revestida de los más loables propósitos. Las libertades públicas y los derechos fundamentales sólo mantienen su vigencia en la medida en que los agentes estatales observen las reglas que la Constitución Política les impone, de manera que todo acto transgresor de estas normas básicas es altamente reprochable por las nefastas consecuencias que entraña y por el mensaje equívoco que envía a una comunidad que espera de sus gobernantes un comportamiento ajeno a toda arbitrariedad.

Para la Corte, la medida adoptada mediante el decreto bajo examen, tampoco está relacionada en forma directa y específica con las consideraciones invocadas en el mismo. De su lectura se observa que el Gobierno Nacional autorizó el inicio de la generación de energía eléctrica en el proyecto hidroeléctrico El Quimbo, con conocimiento pleno de la existencia de un proceso judicial que curso en el Tribunal Administrativo del Huila, en el cual se ordenó como medida cautelar que EMGESA S.A. E.S.P. debe abstenerse de iniciar la actividad de llenado del embalse hasta tanto se lograra un caudal óptimo de aguas; sin embargo, contra todo pronóstico, el Ejecutivo decidió arrasar la orden judicial e imponer su orden afirmando que la ANLA certificó que las obligaciones impuestas por el Tribunal se hallaban cumplidas en un 99%, función esta que corresponde al Juez del respectivo proceso, quien es el único competente para valorar y decidir el informe que fue requerido a la ANLA.

Contrario a lo afirmado por el Gobierno Nacional, reposa en el expediente el concepto técnico elaborado por el personal adscrito a la subdirección de regulación y Calidad Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena (CAM), documento solicitado por el Tribunal Administrativo del Huila y enviado el 3 de noviembre de 2015, en el que señala el incumplimiento a lo ordenado en la Resolución 0759 de junio 26 de 2015, mediante la cual se establece que EMGESA debe retirar con urgencia la madera, guadua y demás biomasa que aún se encuentra flotando en el embalse o "*en zonas por debajo de la cota 708, para evitar su inminente descomposición y posible afectación al recurso hídrico del embalse adicional a la reconocida en la Licencia Ambiental del PHEQ.*

El análisis sobre conexidad externa e interna permitió a la Corte establecer que la medida adoptada por el legislador de excepción no pretende hacer frente a la crisis originada por el cierre de la frontera con Venezuela y la expulsión, repatriación y retorno de muchos colombianos al país, sino disponer sobre la generación de energía en una hidroeléctrica que como la de El Quimbo se encuentra a cientos de kilómetros de los municipios afectados, sin que haya una prueba que demuestre con alto grado de certeza, que el Gobierno Nacional no contaba con otros mecanismos menos onerosos para atender el desabastecimiento de combustibles líquidos.

Por otra parte, la Corte encontró que la medida analizada no es necesaria, adecuada e indispensable para lograr los fines de la declaratoria de emergencia; esto, por cuanto el Gobierno Nacional no valoró otros medios para hacer frente al desabastecimiento de combustibles líquidos, entre ellos, el transporte en carro tanques utilizando la red vial e

implementando planes e incentivos para esta clase de actividad; se limitó a adoptar la medida, sin ponderar los efectos colaterales relacionados con costos ambientales, sociales, culturales y económicos que indudablemente afectan a las personas que habitan, trabajan y obtienen los recursos para su sustento diario en las áreas aledañas al embalse. Afirma el Gobierno Nacional que la decisión de facilitar el abastecimiento de combustible a la zona de frontera desde la refinería de Barrancabermeja es más eficiente y menos onerosa que otras alternativas de suministro, como la importación de combustible. Sin embargo, no aporta elementos que permitan discernir sobre esta afirmación, entre ellos, los cálculos de los costos económicos y financieros requeridos para la importación a través de los puertos de Santa Marta y de Cartagena. El Gobierno Nacional limita su intervención a afirmar que la medida adecuada es la dispuesta en el Decreto Legislativo 1979 de 2015. Tampoco evalúa el gobierno, los costos ambientales, alimentarios, sociales, culturales y económicos que acarrea su decisión respecto del entorno natural y de los habitantes de la zona. Por consiguiente, la Corte estableció que la medida adoptada es desproporcionada por no ponderar otras posibilidades eventualmente menos costosas y por ser excesiva respecto de la finalidad propuesta.

En suma, el Decreto Legislativo no supera ninguno de los requisitos exigidos de las medidas de emergencia, a la par que desconoce abiertamente la disposición constitucional que prohíbe afectar el funcionamiento normal de las ramas y órganos del poder público, desconociendo la separación que consagra entre éstos la Constitución Política. En consecuencia, la Corte procedió a declarar inexecutable el Decreto Legislativo 1979 de 2015.

4. **Aclaración de voto**

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre las razones que lo llevaron a compartir la decisión de inexecutable del Decreto Legislativo 1979 de 2015, que autorizaba el inicio de la generación de energía eléctrica en el proyecto hidroeléctrico de El Quimbo.

TODAS LAS ENTIDADES DE SALUD ESTÁN EN LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR EL PROTOCOLO Y EL MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL, QUE CONTENDRÁ DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO, LA OBJECCIÓN DE LOS MÉDICOS Y LA ASESORÍA DE LA MUJER EN CONTINUAR O INTERRUPTIR EL EMBARAZO

VI. EXPEDIENTE D-10849 - SENTENCIA C-754/15 (Diciembre 10)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. **Norma acusada**

LEY 1719 DE 2014

(Junio 18)

Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 23. ATENCIÓN INTEGRAL Y GRATUITA EN SALUD. Las víctimas de violencia sexual tienen derecho a la atención prioritaria dentro del sector salud, su atención se brindará como una urgencia médica, independientemente del tiempo transcurrido entre el momento de la agresión y la consulta, y de la existencia de denuncia penal. La atención integral en salud a cualquier víctima de violencia sexual es gratuita. Todas las entidades del sistema de salud están en la **facultad** de implementar el Protocolo y el Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual, que contendrá dentro de los procedimientos de interrupción voluntaria del embarazo la objeción de los médicos y la asesoría de la mujer en continuar o interrumpir el embarazo.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*facultad*" del artículo 23 de la Ley 1719 de 2014, "*Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones*"; y sustituirla por la expresión "*obligación*".

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Corte Constitucional encontró que existe evidencia consistente acerca de la realidad y magnitud de la violencia sexual en Colombia, así como de los impactos directos que los estereotipos de género tienen sobre la efectividad en la protección de los derechos de las víctimas de este fenómeno. En especial, puso de manifiesto cómo la atención de los servidores en salud física y mental para estas personas, está supeditada a reglas de desconfianza, inversión del principio de la buena fe, manejo inadecuado de la confidencialidad médica y procesos constantes de *rectivización*. A su juicio, no cabe duda, que las ideas acerca de los roles tradicionales de la mujer en nuestra sociedad y que desafortunadamente guardan una relación con el uso del cuerpo femenino como instrumento o botín de guerra, muestran deficiencias estructurales en la atención primaria para esa población.

Para la Corte, la cláusula de igualdad de la Constitución y en particular, los artículos 5 y 12 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, y el artículo 8º de la Convención de Belém do Pará, imponen al Estado la obligación de eliminar estereotipos de género en el acceso a la salud de las mujeres víctimas de violencia sexual. En este contexto, la expresión acusada, al determinar la facultad de las entidades de salud para aplicar un procedimiento que busca estandarizar la calidad del acceso a los servicios que atienden casos de violencia sexual y garantizar la atención integral, el cual, tiene un impacto mayor en las mujeres, permite que en la práctica se perpetúen los estereotipos de género. Por lo tanto, la disposición crea y mantiene condiciones que conducen a las mujeres a la vulnerabilidad social y a la violación de sus derechos, por permitir márgenes de discrecionalidad inadecuados que fomentan prácticas discriminatorias.

En ese orden, esta medida desconoce la obligación del Estado colombiano de eliminar los estereotipos de género contemplada expresamente por la cláusula de igualdad en la Carta Política y el bloque de constitucionalidad, razones por las cuales, la Corte procedió a declarar la inconstitucionalidad del vocablo acusado, por vulnerar el derecho a la salud de las víctimas de violencia sexual y la obligación del Estado de garantizar servicios de salud en condiciones de igualdad accesibles para todos, toda vez que la adopción facultativa de un procedimiento estandarizado que busca garantizar la calidad y los derechos de las víctimas de violencia sexual, genera una distinción inadmisibles en el acceso a los servicios de salud. A su vez, por violar el derecho a la igualdad y el bloque de constitucionalidad, al configurar una discriminación indirecta e interseccional en el acceso a servicios de salud integrales accesibles, disponibles y de calidad para las mujeres víctimas de violencia sexual, particularmente, para aquellas que pertenecen a grupos vulnerables. Además, por no cumplir con la obligación del Estado de eliminar estereotipos de género en el ámbito del acceso a los servicios de salud de las mujeres víctimas de violencia sexual, la expresión acusada fue expulsada del ordenamiento jurídico.

No obstante, la Corte consideró que la inexequibilidad simple del vocablo impugnado no es suficiente para superar la inconstitucionalidad que se constató, pues una decisión simple de inexequibilidad privaría al artículo 23 de la Ley 1719 de 2014 de coherencia y significado y anularía su sentido: la provisión de atención integral y gratuita a las víctimas de violencia sexual. Por esta razón, procedía dictar una sentencia integradora sustitutiva, con el objeto de garantizar el derecho a la igualdad de las víctimas de violencia sexual en la atención en salud. De esta forma, moduló la decisión de inexequibilidad, llenando el vacío que crea, sustituyendo la expresión excluida con la de "*obligación*", para ajustarse al contenido normativo de los artículos 13, 43, 49 y 93 de la Constitución y al bloque de constitucionalidad. En consecuencia, en virtud de esta modulación, todas las entidades de salud están en la *obligación* de implementar el Protocolo y el Modelo de Atención integral

en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual, que contendrá dentro de los procedimientos de interrupción voluntaria del embarazo, la objeción de los médicos y la asesoría de la mujer en continuar o interrumpir el embarazo.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** salvó su voto, por cuanto consideró que la Corte Constitucional debió declararse inhibida en este proceso y no proferir una sentencia en la cual hace obligatorio un protocolo que reduce inconstitucionalmente los requisitos para practicar el aborto y afecta gravemente la protección de la vida humana:

1. Señaló que la demanda en ningún momento explicó la razón por la cual no hacer obligatorio un protocolo vulnera el derecho a la igualdad, sino que simplemente afirmó sin ninguna justificación, que viola el deber del Estado de eliminar estereotipos de género, por lo cual la Corte debió haberse declarado inhibida para estudiarla.

2. Cuestionó que la sentencia terminó declarando obligatorio un protocolo que jurídicamente constituía un mero acto administrativo del Ministerio de Salud y que con esta decisión ha adquirido un rango casi constitucional.

3. Consideró que elevar a la categoría de obligatorio el Protocolo y el Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual es abiertamente inconstitucional, pues estos documentos han flexibilizado los requisitos para practicar el aborto, lo cual atenta gravemente contra la protección de la vida. En este sentido, resaltó que es especialmente grave que dicho protocolo haya eliminado el requisito señalado en la sentencia C – 355 de 2006 de colocar un denuncia previa para practicar el aborto cuando la persona señala que ha sido víctima de una violación o es menor de 14 años:

"Es una mera formalidad la solicitud de una denuncia por violencia sexual a cualquier mujer con 14 años o menos que solicite una IVE, pues se presume que fue víctima de violencia sexual. En estos casos NUNCA se debe retrasar la realización de la IVE solicitada en espera de una denuncia".

Por lo anterior, agregó que el Protocolo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual hace parte de una estrategia de regular el aborto a través de meras resoluciones para no tener que discutir el tema en el Congreso de la República, lo cual resulta completamente inconstitucional y abiertamente antidemocrático.

4. Concluyó que esta sentencia hace parte de la agenda progresista ultraliberal que maneja el bloque mayoritario aplastante de magistrados de la Corte Constitucional que en sus decisiones de los últimos meses ha desconocido profundamente valores como el respeto a la vida y a la familia.

Los magistrados **Luis Guillermo Pèrez** y **Alejandro Linares Cantillo** se reservaron la presentación de aclaraciones de voto.

LA CORTE DECLARÓ LA NULIDAD DE LA SENTENCIA T-438 DE 2015, POR NO HABERSE VINCULADO AL PROCESO DE TUTELA A UN TERCERO INTERESADO POR TENER UN TÍTULO MINERO EN LA ZONA DE MARMATO DONDE SE ORDENÓ LA SUSPENSIÓN DE LA EXPLOTACIÓN MINERA

**VII. SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA T-438/15
AUTO 583/15 (Diciembre 10) M.P. Luis Ernesto Vargas Silva**

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de la Sentencia T-438 del 13 de julio de 2015, proferida por la Sala Séptima de Revisión, por cuanto constató que en efecto, como lo había argumentado uno de los solicitantes, en el curso de proceso de tutela no se vinculó al señor Alberto Castro Saldarriaga, en su calidad de tercero interesado, quien aduce

vio afectado sus intereses con las decisiones adoptadas por la sentencia en cuestión, toda vez que, pese a que en el Registro Minero Nacional consta su calidad de titular mineroCHG-081, no pudo ejercer su derecho de defensa y en cambio, se ve perjudicado por la suspensión de los trabajos de minería derivados de título minero en cuestión, ordenado por la Corte Constitucional.

Habida cuenta de la vulneración del debido proceso del señor Castro Saldarriaga, la Corporación procedió a declarar la nulidad de la sentencia T-483 de 2015, de manera que se realice su vinculación al proceso de tutela en sede de revisión y tenga la oportunidad de intervenir y exponer sus argumentos en relación con la acción de tutela instaurada por comunidades indígenas y afrodescendientes habitantes de la zona, contra la Alcaldía de Marmato, Caldas y la Agencia Nacional de Minería y Minerales Andinos de Occidente S.A., luego de lo cual, la Sala Plena adoptará la sentencia de revisión correspondiente, en la cual se tendrán en cuenta junto con el demás acervo probatorio, lo aportado por el solicitante.

- **Salvamentos y aclaración de voto**

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** presentó salvamento de voto en contra de esta decisión, considerando que la nulidad de la Sentencia T-438 de 2015 se decretó con fundamento en la necesidad de notificar a un tercero que ni siquiera había sido afectado por la decisión, lo cual constituyó un mero pretexto para dejar sin efectos una providencia que había afectado los intereses económicos de varias empresas mineras:

1. La sentencia T-438 de 2015 fue respetuosa del precedente de la Corte, pues pese a la falta de registro de una comunidad por parte de las entidades del Estado no se podían desproteger sus derechos, por cuanto existen múltiples pruebas de la existencia de dichas comunidades y de que realizan actividades mineras de subsistencia.
2. No existe cambio del precedente en cuanto a la protección de las actividades ilícitas, ya que precisamente los derechos de los accionantes se protegieron porque está demostrado que son miembros de comunidades especialmente protegidas que derivan su sustento de la actividad minera artesanal, ancestral e informal.
3. Las órdenes proferidas solo vinculan a la parte accionada, así como a las autoridades públicas obligadas a garantizar la efectividad de los derechos de los actores, pues éstas fueron las que se encontraron responsables de la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

En este sentido, a partir de los supuestos fácticos y jurídicos de este caso, no se evidenció que el señor Alberto Saldarriaga Castro hubiera amenazado o afectado los derechos de los actores, por lo que era claro que no era necesario vincularlo, por lo cual declarar la nulidad por no haberlo notificado constituye un simple pretexto para anular un fallo que afectó intereses económicos del sector minero.

4. Por lo anterior concluyó que la declaración de nulidad de esta sentencia terminó beneficiando a grandes empresas mineras por encima de los derechos de comunidades especialmente protegidas cuya subsistencia depende únicamente de la minería tradicional.

De igual modo, la magistrada **María Victoria Calle Correa** y los magistrados **Alberto Rojas Ríos** y **Jorge Iván Palacio Palacio** anunciaron salvamento de voto. En su concepto, la solicitud de nulidad debió ser negada pues, primero, su propósito era reabrir los debates fácticos y sustantivos que fueron decididos por la Corte en la sentencia T-438 de 2015 y, segundo, los argumentos presentados en las distintas solicitudes no cumplían la carga argumentativa de demostrar que la Corporación violó el derecho fundamental al debido proceso de las partes o de terceros con interés legítimo en la decisión.

1. Señalaron que no se violó el debido proceso de ninguno de los solicitantes, pues la acción de tutela se analizó en relación con los responsables de la violación de los derechos de los accionantes. En el caso concreto, los accionantes señalaron a la Alcaldía Municipal de Marmato,

la Agencia Nacional de Minería y Minerales Andinos de Occidente SA, pues estos iniciaron las labores de exploración y explotación en el lugar, sin que se hubiera dado el trámite de consulta, (ii) son estas entidades las que han venido explotando mina Villonza en la parte alta del Cerro El burro, aunque solo tenían autorización estatal para la explotación de la parte baja del cerro". En consecuencia, la acción se estudió frente a esa eventual afectación de derechos fundamentales, y las órdenes se dictaron con el propósito específico de conjurar sus efectos sobre los accionantes, pertenecientes a las comunidades indígena de Cajamar, y afrodescendiente de Asojamar. Estas circunstancias constan en el alcance de las órdenes dictadas en la sentencia T-438 de 2015, ninguna de las cuales afecta a terceros o personas que no fueron vinculadas a ese trámite.

2. Los argumentos relativos al desconocimiento del precedente o la existencia de una incongruencia entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia T-438 de 2015 no cumplían las cargas exigidas en sede de nulidad.

2.1. En el primer caso (desconocimiento del precedente) porque los solicitantes argumentaron acerca de la existencia de una regla de improcedencia de la tutela para proteger actividades ilegales, con base en un conjunto de providencias que no presentan similitudes fácticas con el caso concreto y en los que, para ser concretos, no se habló de minería de pequeña escala, minería ilegal o minería informal, que eran los temas relevantes en la sentencia anulada.

2.2. En el segundo (falta de congruencia entre la parte motiva y la resolutive) presentaron dos razonamientos: (i) que la Corte no tuvo en cuenta que la tutela no fue presentada en nombre de tales comunidades sino de los accionantes, que no demostraron su pertenencia a las primeras y que en el año 2010 no existía la comunidad indígena Cartama y la afrodescendiente de Asojamar, tema relacionado exclusivamente con la valoración de la prueba y, por lo tanto, sin aptitud para llevar a la nulidad de una sentencia de este Tribunal; y (ii) que, mientras los accionantes alegaban la protección del derecho fundamental al debido proceso por falta de notificación de una de las resoluciones que permitía la explotación minera en el cerro El Burro, la Corte asumió el caso como una eventual violación al derecho a la consulta previa, asunto que desconoce la competencia de la Corte Constitucional para delimitar el problema jurídico del caso y, además, nada tiene que ver con la congruencia entre fundamentos y decisión.

La magistrada **Calle Correa** y los magistrados, **Rojas Ríos** y **Palacio Palacio** concluyeron que el auto del que se apartan desconoce las *subreglas* esenciales acerca de la excepcionalidad de la nulidad de las sentencias de la Corte Constitucional y, especialmente, de aquella que prohíbe reabrir debates propios de un trámite de instancia.

Por su parte, el magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** presentará una aclaración de voto, por cuanto, si bien comparte la decisión de nulidad de la sentencia T-438 de 2015 por la falta de vinculación al proceso de un tercero con interés en la decisión adoptada que lo afecta directamente como beneficiario de un título minero, tiene varias reservas sobre el análisis y conclusión a la que llegó la Sala Séptima de Revisión en la sentencia que se anula.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)