



## Comunicado 04

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
Febrero 10 y 11 de 2021

### SENTENCIA C-028/21 (10 de febrero)

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente OG-161

Objeciones gubernamentales al proyecto de ley que reduce el tiempo de servicio mínimo de vinculación al nivel ejecutivo, para tener derecho a la asignación de retiro de la Policía Nacional

**LA CORTE ENCONTRÓ FUNDADAS LAS OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y EN CONSECUENCIA DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECÍA EL TIEMPO DE VINCULACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL NIVEL EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL, PARA ACCEDER A LA ASIGNACIÓN DE RETIRO**

#### 1. Norma objeto de control constitucional

El Gobierno nacional objetó por razones de inconstitucionalidad, el proyecto de ley No. 212/17 Senado – 179/17 Cámara, por medio del cual se adicionó un nuevo párrafo al artículo 7 de la Ley 180 de 1995, que establecía el tiempo de servicio mínimo del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional para acceder al derecho de asignación de retiro, de quince (15) años y de veinte (20) años de servicio, cuando el retiro sea voluntario o sean separados del servicio. Así mismo, preveía el monto de dicha asignación, así como, las partidas presupuestales que se destinarían a su pago.

#### 2. Decisión

**Primero. LEVANTAR** la suspensión de términos decretada dentro del presente proceso.

**Segundo. DECLARAR FUNDADA** la Objeción Gubernamental por violación del artículo 154 inciso 2 de la Constitución Política, contra el Proyecto de Ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *“Por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

**Tercero.** Declarar la **INCONSTITUCIONALIDAD** del Proyecto Ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *“Por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En el presente proceso, le correspondió a la Corte el estudio de las objeciones gubernamentales formuladas contra el proyecto de Ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *"Por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro"*.

A juicio del Gobierno Nacional, la norma es inconstitucional por tres motivos. Puntualmente señala que, con la aprobación del articulado, el Congreso de la República incurre en una vulneración de: (i) la iniciativa privativa del Gobierno Nacional para presentar los proyectos de ley marco que reglamentan el régimen prestacional de la Fuerza Pública, conforme a lo previsto en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución; (ii) se afecta la jerarquía normativa dado que una ley ordinaria no puede modificar el contenido de una ley marco, según lo previsto el artículo 150 superior, y (iii) la regla de sostenibilidad fiscal contenido en el artículo 334 modificado por el acto legislativo 03 de 2011.

Tras constatar que se cumplieron con todas las exigencias constitucionales del procedimiento legislativo de las objeciones respecto de *i)* la oportunidad para objetar; *ii)* suscripción gubernamental de las objeciones; *iii)* devolución del proyecto objetado a la cámara que tuvo origen; *iv)* publicación del escrito de objeciones; *v)* integración adecuada de la comisión accidental; *vi)* congruencia entre las objeciones y el informe de las mismas; *vii)* publicación, anunciación y votación ordinaria, nominal y pública del informe y, finalmente el *viii)* cumplimiento del término exigido por el artículo 162 de la Constitución, la Sala Plena se pronunció de fondo.

La Corte determinó que conforme la jurisprudencia de esta Corporación, la asignación de retiro es una prestación periódica del régimen de seguridad social de la Fuerza Pública, motivo por el cual, conforme el artículo 150 numeral 19, literal e), debe ser desarrollado exclusivamente a través de una iniciativa del Gobierno Nacional. En el caso sub judice, el proyecto de ley objetado, regula los requisitos para acceder a la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que se vincularon antes de la entrada en vigencia de la Ley marco 923 de 2004.

Por lo anterior, conforme a las sentencias C-432 de 2004, la C-821 de 2011, y C-558 de 2019, la definición del régimen prestacional de la Fuerza Pública es una competencia privativa del legislador marco, previo proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional. En este caso, el proyecto de ley fue iniciativa de una parlamentaria, por lo que este resulta inconstitucional. Además, durante el trámite en el Congreso de la República se verificó que los ministerios de Defensa Nacional y Hacienda y Crédito Público se abstuvieron de dar aval a la iniciativa del Congreso.

Tal como ocurrió en la sentencia C-558 de 2019, en atención a que, prosperó la primera de las objeciones planteadas, por sustracción de materia, no es necesario

examinar las dos objeciones restantes, y en esa medida, la parte resolutive declarará fundada la objeción contra el proyecto de ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República “por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”.

#### 4. Aclaración de voto

Aunque en acatamiento de la jurisprudencia, en esta sentencia la Corte solo se pronunció acerca de una de las objeciones gubernamentales que prosperó, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto, por cuanto considera que el contenido del proyecto de ley 179 de 2012 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República afectó igualmente el principio de jerarquía normativa, por desarrollar asuntos que son de competencia privativa de una ley marco.

Recordó que la jurisprudencia constitucional ha explicado que los sistemas jurídicos tienen una estructura jerárquica, en atención a que existen reglas de precedencia entre las fuentes formales del derecho. Ello garantiza la unidad y armonía de todo el sistema normativo, en atención a que, permite que se resuelvan casos de antinomias. Por ello existen, entre otras, las reglas conforme a las cuales, en caso de contradicción entre normas, la de inferior jerarquía pierde validez. En virtud del principio de jerarquía normativa, las normas superiores determinan la forma de producción y contenido de las inferiores. Consecuencia de lo anterior es que puede afirmarse que, el control de constitucionalidad tiene como objetivo verificar la validez de las normas inferiores a la Constitución de 1991<sup>1</sup>, ello a partir de la superioridad jerárquica de la Carta. Así mismo señaló que en la jurisprudencia (C- 037 de 2000) se ha sostenido que si bien no existe un artículo constitucional que explícitamente hable del principio de jerarquía normativa, lo cierto es que el mismo es una premisa de la sistematicidad y no contradicción de los ordenamientos jurídicos.

La Corte Constitucional<sup>2</sup> ha indicado que esa jerarquía normativa pone en primer plano a la Constitución, la cual determina a todo el sistema jurídico, pero además, las leyes determinan la producción de los actos particulares que las ejecutan. Entre las leyes, la Constitución estableció una tipología amplia de formas y contenidos. Así, la Carta prevé las leyes estatutarias, marco, ordinarias, orgánicas, que aprueban tratados, que aprueban amnistías, que aprueban el plan nacional de desarrollo, orgánicas del presupuesto, etc. En el caso de las leyes marco, la Sentencia C-432 de 2004 indicó que el legislador ordinario no puede invadir las competencias del legislador en leyes marcos, motivo por el cual, la administración, puntualmente el gobierno nacional, solo podrá someter sus actos administrativos a leyes aprobadas conforme los procedimientos y exigencias del artículo 150 numeral 19.

Advirtió que en la Sentencia C-432 de 2004, reiterada en la C-558 de 2019, recabó que el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución debe entenderse como la regulación de los principios generales del sistema de seguridad social de los

---

<sup>1</sup> Alexy, Robert. La Teoría de los Derechos Fundamentales

<sup>2</sup> Cfr. C-568 de 2003, C-1041 de 2005,

miembros de la Fuerza Pública y, como en el caso concreto, el proyecto de ley regula un aspecto fundamental referido a los requisitos de acceso a la asignación de retiro de los policías del nivel ejecutivo que se vincularon antes del 31 de diciembre de 2004, al referirse a una prestación del sistema de seguridad social, debía ser desarrollado a través de las previsiones constitucionales de la ley marco.

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto sobre algunas de las consideraciones contenidas en la parte motiva de esta sentencia.

## SENTENCIA C-029/21 (10 de febrero)

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Expediente D-13732

Notificación en el proceso disciplinario por medio de oficina de correo

**LA CORTE GARANTIZÓ EL DERECHO DE DEFENSA DE LOS INVESTIGADOS Y LOS QUEJOSOS EN LOS TRÁMITES DE NOTIFICACIÓN MÁS RELEVANTES DEL PROCESO DISCIPLINARIO. AQUELLOS CONTEMPLABAN QUE LA ACTUACIÓN QUEDABA SURTIDA POR EL DEPÓSITO DE LOS DOCUMENTOS EN LA OFICINA DE CORREO. AHORA, EL INTERESADO PODRÁ DEMOSTRAR QUE NO RECIBIÓ LA COMUNICACIÓN EN EL TÉRMINO SEÑALADO POR LAS NORMAS ACUSADAS Y CONTABILIZAR EL TÉRMINO A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DE LA COMUNICACIÓN**

### 1. Norma objeto de control constitucional

#### LEY 1952 DE 2019

(enero 28)

*Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.*

(...)

**“Artículo 127. Notificación por edicto.** Los autos que deciden la apertura de investigación, la vinculación y el fallo de segunda instancia que no puedan notificarse personalmente, se notificarán por edicto. Para tal efecto, una vez producida la decisión, se citará inmediatamente al disciplinado, por un medio eficaz, a la entidad donde trabaja o a la última dirección registrada en su hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con el fin de notificarle el contenido de aquella y, si es sancionatoria, hacerle conocer los recursos que puede interponer. Se dejará constancia secretarial en el expediente sobre el envío de la citación.

**Si vencido el término de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo, no comparece el citado, en la Secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia.**

Cuando el procesado ha estado asistido por apoderado, con él se surtirá la notificación.

(...)

**Artículo 129. Comunicaciones.** Las decisiones de sustanciación que no tengan una forma especial de notificación prevista en este código se comunicarán a los sujetos procesales por el medio más eficaz, de lo cual el Secretario dejará constancia en el expediente.

**Al quejoso se le comunicará la decisión de archivo y del inicio de la audiencia. Se entenderá cumplida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.**

**Artículo 225. Trámite previo a la audiencia.** El auto de citación a audiencia y formulación de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado si lo tuviere. Para el efecto inmediatamente se librá comunicación y se surtirá con el primero que se presente.

**Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo**

**tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal y se adelantará la audiencia.**

La audiencia se celebrará, no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días, contados a partir de la notificación del auto de citación a audiencia y formulación de cargos, para lo cual, una vez surtida, se remitirá comunicación a los sujetos procesales informándoles de la hora, fecha y lugar de instalación de la audiencia

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “[s]i vencido el término de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo, no comparece el citado, en la Secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia”, contenida en el inciso segundo del artículo 127 de la Ley 1952 de 2019, en el entendido que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “Al quejoso se le comunicará la decisión de archivo y del inicio de la audiencia. Se entenderá cumplida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia”, contenida en el inciso segundo del artículo 129 de la Ley 1952 de 2019, en el entendido que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “[s]i vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal y se adelantará la audiencia”, contenida en el inciso segundo del artículo 225 de la Ley 1952 de 2019, en el entendido que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Luego de descartar la existencia de cosa juzgada material, la Corte analizó si las normas acusadas, que establecen la comunicación de decisiones administrativas disciplinarias<sup>3</sup> a través de correspondencia física o correo postal, eran contrarias (i) al derecho fundamental al debido proceso, en particular, a los derechos de defensa y

---

<sup>3</sup> Estos procedimientos se establecen para sancionar a los servidores públicos y a particulares que cumplen funciones públicas o administran recursos públicos cuando incurren en faltas (art. 25 de la Ley 1952 de 2019).

contradicción (art. 29 C.P.) y (ii) a los principios de publicidad y transparencia, que rigen las actuaciones de la administración (art. 209 C.P.).

Al estudiar estas disposiciones, la Sala Plena estimó que ellas regulan: (i) la comunicación al quejoso, que es una verdadera notificación (art. 129) y (ii) la citación a los investigados para que acudan ante las autoridades disciplinarias para adelantar la notificación personal (arts. 127 y 225). En este último caso, los preceptos habilitan formas secundarias de notificación (por edicto o a través de defensor de oficio) cuando el interesado no concurra. En este escenario, la Corte identificó que las tres normas cuentan los términos para desplegar sus efectos a partir de la entrega de la comunicación en la oficina de correo, sin considerar si la correspondencia fue recibida o no por el destinatario.

A continuación, la Sala reiteró las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) El debido proceso administrativo, los derechos de defensa y contradicción y el principio de publicidad son especialmente relevantes en el procedimiento disciplinario; (ii) Aunque el Congreso tiene libertad para establecer el diseño de las formas de notificación en estos procesos, debe respetar los derechos, principios y valores constitucionales. Por lo tanto, al diseñar un tipo de notificación, debe tener en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y, (iii) Cuando se realiza la notificación personal de un acto administrativo, ella no puede entenderse efectuada con el simple envío de la comunicación o su entrega a la oficina de correo.

Con fundamento en estas premisas, la Corte encontró que las normas acusadas admitían dos interpretaciones: según la *primera*, la notificación de las decisiones disciplinarias o la habilitación de mecanismos secundarios (diferentes a la notificación personal), se producía al vencimiento del término establecido en las mismas. Aquel era contabilizado desde la entrega de los respectivos documentos en la oficina de correos. Esta lectura era **inconstitucional**. La Sala concluyó que fue desproporcionada, irrazonable e injustificada, en la medida en que imponía cargas a los ciudadanos que desconocían el derecho de defensa. Por ejemplo, permitía que se adelantara el procedimiento incluso cuando, por situaciones ajenas a los destinatarios de la comunicación, la correspondencia no era recibida; con el agravante de que ni las normas ni el procedimiento en general permitían a los interesados la posibilidad de demostrar que no recibieron la comunicación en dicha oportunidad.

No obstante, de acuerdo con la *segunda* interpretación, las disposiciones permiten que el destinatario compruebe que la correspondencia no fue entregada o fue entregada en determinada fecha, a partir de la cual se contabilizará el término señalado en las normas parcialmente acusadas. Así, esta lectura armoniza el debido proceso con los principios de celeridad, eficacia y economía, que son necesarios en la actuación estatal. En particular, no establece una carga desproporcionada al interesado, pues aquel se encuentra en una mejor posición para probar el momento en que efectivamente recibió la comunicación. Por esta razón, la Sala declaró que las disposiciones son exequibles, en el entendido que no excluyen la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en ellas.

#### 4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclararon su voto. La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

#### **SENTENCIA C-030/21 (11 de febrero)**

**M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo**

**Expediente D-13671**

Multas destinadas al Fondo Empresarial por infracciones al régimen de servicios públicos domiciliarios

**POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022, QUE ESTABLECÍA SANCIONES POR INFRACCIONES AL RÉGIMEN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

#### 1. Norma objeto de control constitucional

##### **LEY 1955 DE 2019**

(mayo 25)

*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022  
"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*

**Artículo 19. Sanciones.** Modifíquese el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

81.2 Multas desde 1 hasta 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor del Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003. El monto de la multa se graduará teniendo en cuenta: 1) el impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público prestado, 2) el factor de reincidencia considerando el año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción; y 3) La situación financiera de la empresa, para lo cual, se efectuará un análisis de los estados financieros del prestador con corte al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por dicho número de años. Si el infractor no proporciona la información necesaria que se le solicite, para determinar el monto de la multa a imponer, dentro de los treinta (30) días siguientes al requerimiento formulado, se le aplicarán las otras sanciones previstas en este artículo.

La multa a imponer a una persona natural que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias del régimen de los servicios públicos domiciliarios será de 1 hasta 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción. El monto de la multa se graduará teniendo en cuenta:

1) El impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público prestado y/o sobre el oportuno y efectivo ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia; 2) La persistencia en la conducta infractora; 3) El factor de reincidencia considerando el año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción; 4) La colaboración del investigado en el desarrollo de las funciones de inspección, control y vigilancia a cargo de la Superintendencia, y 5) El grado de participación de la persona implicada.

La facultad para imponer sanciones por la violación al régimen de los servicios públicos domiciliarios caducará a los cinco (5) años de producida la conducta, los cuales se contarán a partir del día siguiente de ocurrido el hecho generador de la sanción o de la última infracción, si la conducta se prolonga en el tiempo



## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”.

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte resolvió el problema jurídico consistente en determinar si el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, vulneró el principio de unidad de materia, contenido en el artículo 158 de la Constitución Política.

En primer lugar, y en atención a los argumentos del Procurador General de la Nación, concluyó que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada respecto de la disposición objeto de control.

La Sala Plena encontró que la disposición objeto de control no tiene conexidad directa e inmediata con las estrategias y orientaciones de la política pública del gobierno (contenida en la parte general), ni con los programas y proyectos del plan de inversiones. Para la Corte la conexidad eventual o mediata no resulta admisible y, por tanto, la norma demandada no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Plan respecto de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo.

Se trata entonces de una norma que no corresponde a la función de planificación, que no tiene por finalidad impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y que no constituye una autorización de recursos o apropiaciones para la ejecución de este. Por el contrario, se trata de una disposición de contenido sancionatorio, cuya inclusión en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo desborda las competencias del legislador.

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**

Presidente

Corte Constitucional de Colombia