



Comunicado 13

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Abril 14 y 15 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA C-091/21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente LAT-461

Convenio suscrito entre Italia y Colombia
Para evitar la doble tributación

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL CONVENIO ENTRE COLOMBIA E ITALIA PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DOBLE TRIBUTACIÓN CON RESPECTO A LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y LA PREVENCIÓN DE LA EVASIÓN Y ELUSIÓN TRIBUTARIAS

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2004 DE 2019. Control automático de constitucionalidad del “*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias*”, y de su *Protocolo*, suscritos en Roma el 26 de enero de 2018, y de la Ley 2004 de 2019, por medio de la cual fueron aprobados.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el «Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias» y su *Protocolo*, suscritos en Roma el 26 de enero de 2018.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2004 del 28 de noviembre de 2019, «[p]or medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias» y su *Protocolo*, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

Tercero. Disponer que se comunique esta Sentencia al Presidente de la República para lo de su competencia, así como al Presidente del Congreso de la República.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Convenio entre Colombia e Italia para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias, y de su protocolo, suscritos en Roma el 26 de enero de 2018. Igualmente, declaró la constitucionalidad de la Ley 2004 de 2019, por medio de la cual fueron aprobados esos instrumentos.

La Sala Plena constató que el procedimiento previo a la aprobación del tratado adelantado por el Gobierno nacional, así como el trámite legislativo ante el Congreso de la República, **se surtieron de conformidad con las normas constitucionales y legales que regulan la materia.**

En este punto, adicionalmente, comprobó que i) el convenio, su protocolo y la ley aprobatoria no debían someterse a consulta previa de las comunidades étnicas del país; ii) los artículos 5 de la Decisión 40 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y 23 del Tratado General de Cooperación entre Colombia e Italia no eran exigibles para la celebración del convenio, en la medida en que tales artículos no forman parte del bloque de constitucionalidad; y iii) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 no era aplicable al trámite legislativo de la Ley 2004 de 2019, toda vez que no se demostró que el convenio o su protocolo crearán beneficios tributarios.

Lo anterior, sin perjuicio de la obligación general del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de explicar en la exposición de motivos de los proyectos de leyes aprobatorias de este tipo de tratados, cuál será la fuente sustitutiva por disminución de ingresos, si en el caso concreto la iniciativa implica tal disminución. Asunto que en lo sucesivo será materia de examen constitucional en este tipo de leyes.

Igualmente, **la Corte analizó las características y el alcance de los convenios de doble tributación.** Al respecto, consideró que estos, de manera general, buscan alcanzar objetivos amparados por la Constitución, mediante la solución de un problema que afecta la inversión extranjera y distorsiona el intercambio internacional de bienes y servicios.

Del mismo modo, encontró que de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 2004 de 2019 y el preámbulo del convenio, el tratado tiene el objetivo fundamental de evitar la doble tributación en materia del impuesto sobre la renta, sin generar oportunidades para la evasión o elusión tributarias. Este propósito incluye la determinación de estrategias para prevenir que personas residentes en un Estado diferente a Italia o Colombia puedan aprovecharse de los beneficios que, en virtud del convenio, solo resultan aplicables a los residentes de esos dos países. Sobre el particular, **la Sala advirtió que estos propósitos también se ajustan a la Carta Política.**

Finalmente, luego de analizar uno a uno los 31 artículos del Convenio, los ocho párrafos del protocolo y los tres artículos de la Ley 2004 de 2019, **la Sala concluyó que estas normas no vulneran ninguna disposición constitucional. Por el contrario, tienen pleno fundamento, especialmente, en los principios de reciprocidad y soberanía nacional,** que gobiernan las relaciones internacionales (artículos 9 y 226 de la CP), y en los principios de justicia y equidad tributaria, que fundamentan el sistema tributario (artículo 363 de la CP).

SENTENCIA SU-092/21

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente T-7422406

Acción de tutela instaurada por Tulio Felipe Rodríguez contra la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas, UARIV y otras

LA CORTE CONSTITUCIONAL AMPARA DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD INDÍGENA JIW EN PELIGRO DE EXTINCIÓN

1. Síntesis de los fundamentos del amparo

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, revisó la acción de tutela formulada por el ciudadano Tulio Felipe Rodríguez en calidad de Consejero del pueblo ancestral JIW, en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-; la Alcaldía de Mapiripán; la Gobernación del Meta; las Secretarías de Vivienda, de Desarrollo Agroeconómico, de Salud, de Educación y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta; la Empresa de Servicios Públicos del Meta -EDESA-; la Agencia Nacional de Tierras -ANT-; los Ministerios del Interior, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, de Salud y de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, **por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua, al territorio e identidad cultural, a la reubicación y la estabilización socioeconómica, a la vivienda, a la etnoeducación y los derechos de los niños, de los 999 miembros de la comunidad de la que hace parte.**

El accionante sostuvo que la comunidad JIW ha sido particularmente impactada por el conflicto social y armado en Colombia, motivo por el cual, sus integrantes han sufrido, desde hace tiempo, de despojo y diversas manifestaciones de violencia, las cuales no solo han puesto en riesgo su supervivencia como comunidad, pues afirmó que se encuentran en riesgo de extinción, sino que también la de sus integrantes individualmente considerados. Entre otros aspectos refirió que (i) han sido víctimas de desplazamientos forzados y (ii) se han visto imposibilitados para acceder a las medidas previstas por el Estado para la población desplazada. Adicionalmente, indica que carecen de (iii) atención oportuna y efectiva en salud; (iv) acceso a agua potable; (v) viviendas dignas; (vi) adecuada alimentación, aunado al hecho de que se encuentran imposibilitados para proveerse por sí mismos su sustento mediante el aprovechamiento de la tierra; y (vii) acceso a la educación con enfoque étnico. Finalmente, destaca que todo lo anterior ha llevado a (viii) un grave debilitamiento de sus instituciones tradicionales de autogobierno y, en últimas, a que su identidad cultural se encuentre en inminente riesgo de desaparecer.

Preliminarmente, la Sala Plena unificó su jurisprudencia para precisar que, el hecho de que la demanda de amparo esté ligada a situaciones relacionadas con un Estado de Cosas Inconstitucional, **no limita la competencia del juez de tutela para avocar el conocimiento de la controversia, sino que se trata de una circunstancia que deberá ser valorada cuidadosamente al momento de emitir un pronunciamiento de mérito y establecer los remedios judiciales que sean necesarios.**

Al realizar el estudio sobre la procedibilidad de la acción, se verificó el cumplimiento de los requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad en el caso concreto. En lo relativo a la legitimación para proponer la tutela, la Sala Plena encontró que, si bien el accionante no funge como representante de la comunidad, lo cierto es que sí está registrado en el censo de 2019 del Sistema de Información Indígena de Colombia -SIIC- como miembro de la misma y, por tanto, en los términos de la jurisprudencia de este Tribunal sobre comunidades étnicamente diferenciadas, se consideró acreditado el requisito.

La Sala Plena tuvo como eje transversal de análisis el principio de complementariedad entre las medidas de protección que se pueden impartir en sede de tutela y el esquema de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional. Así, estableció las reglas de unificación jurisprudencial para el examen de vulneraciones acaecidas en el contexto de un estado de cosas inconstitucional, resaltando la necesidad de garantizar la congruencia respecto del monitoreo de la gestión institucional y, así, evitar interferencias en la dimensión estructural y amplia de la misión de protección confiada a las Salas Especiales de Seguimiento. Con todo, aclaró que ello no implica la omisión de la tarea encomendada específicamente al juez de tutela, consistente en salvaguardar los derechos fundamentales amenazados o vulnerados en casos particulares y procurar adoptar las medidas necesarias para restablecerlos.

Para efectos de determinar lo relativo a la afectación ius-fundamental, se analizó el contexto general sobre la crisis humanitaria que vive el pueblo JIW, toda vez que la situación descrita en la acción de tutela no puede ser comprendida como un hecho aislado, sino que se desarrolla en un escenario complejo y prolongado de violencia ejercida sobre la mencionada comunidad indígena, el cual ha sido objeto de verificación y monitoreo por parte de esta Corporación, a través de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional el 22 de enero de 2004,

A partir del contexto descrito, con el objetivo de dimensionar la complejidad del problema que afecta a la comunidad se analizó, entre otras cosas: (i) la historia de la comunidad JIW; (ii) los procesos de colonización y guerras de exterminio de las que han sido víctimas; (iii) el impacto que el conflicto armado les ha causado y la forma en la que el desplazamiento forzado profundizó su condición de vulnerabilidad; (iv) las intervenciones que han sido realizadas por parte de la Corte Constitucional y de otras entidades Estatales; y (v) los desafíos que en la actualidad aún enfrenta la comunidad a pesar de las medidas que han sido adoptadas para su protección.

No obstante lo anterior, con el objetivo de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de la comunidad objeto del presente trámite de tutela, la Sala Plena examinó el alcance y contenido de los derechos invocados en la acción de tutela bajo el prisma del principio de complementariedad y valoró la situación en la que se encuentra inmersa la comunidad.

Para tal efecto, aclaró que a pesar de la existencia del Estado de Cosas Inconstitucional, el hecho de que se hayan adoptado medidas protectoras a nivel estructural y de política pública, ello no extingue por sí mismo el problema concreto por el que pasa la población objeto del presente trámite y, por tanto, no impide al juez constitucional

examinar las eventuales vulneraciones particulares que existan, sin perjuicio de que las medidas a adoptar deban guardar coherencia con aquellas que fueron dictadas de forma estructural. En relación con las afectaciones particulares planteadas por el actor, la Sala Plena encontró que, a partir del material probatorio obrante en el expediente, **fue posible constatar la efectiva necesidad de intervención de la Corte con el objetivo de permitir su superación y, así, salvaguardar sus derechos y garantizar la pervivencia misma de la comunidad.**

Con base en lo anterior, la Sala Plena encontró que a la comunidad indígena JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán le han vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, al agua, a la autonomía, a la etnoeducación, a la atención y reparación para las víctimas del conflicto, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada, a la seguridad alimentaria y a la soberanía alimentaria; y, por tanto, dispuso revocar la decisión adoptada por el juez de instancia y conceder el amparo deprecado respecto de estos derechos.

En esa perspectiva, la Sala Plena, en atención al principio de complementariedad y a los criterios de coherencia y armonización que deben guiar la labor del juez de tutela, resolvió tutelar y adoptar algunas medidas concretas y urgentes con el fin de mitigar la crisis provocada por el desplazamiento forzado y el conflicto armado en el citado grupo étnico en relación con los derechos a la salud, al agua, a la etnoeducación y a la alimentación. Simultáneamente, optó por preservar el esquema de monitoreo adelantado por la Sala Especial de Seguimiento y abstenerse de tutelar y adoptar medidas adicionales en relación con los derechos a la autonomía, a la atención y a la reparación para víctimas del conflicto y a la vivienda, los cuales hacen parte de los objetivos y amparos de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el trámite de revisión de la tutela T-7.422.406.

Segundo. REVOCAR la sentencia del 9 de mayo de 2019, por la cual el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Villavicencio negó el amparo deprecado, para, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la salud, al agua, a la etnoeducación y a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, invocados por Tulio Felipe Rodríguez en representación de la comunidad indígena JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Tercero. ORDENAR a la Gobernación del Meta, por intermedio de la Secretaría de Salud departamental, que en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, previa concertación de un cronograma con las autoridades indígenas, reactive las brigadas de salud extramurales en el territorio del resguardo Naexal Lajt de la comunidad JIW de Mapiripán, las cuales deberán realizarse de forma periódica y contar con un equipo de profesionales debidamente capacitados en atención con enfoque diferencial y provistos de la dotación pertinente, con el fin de que (i) adelanten actividades de promoción y prevención; (ii) realicen valoración y atención de los integrantes de la comunidad indígena –priorizando niñas, niños,

adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas diagnosticadas con patologías o en condición de discapacidad-; y, (iii) lleven a cabo jornadas de vacunación para que todos los infantes de la comunidad completen su esquema básico de vacunación. La Secretaría de Salud departamental del Meta deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que, en el marco de estas brigadas extramurales, los profesionales de la salud estén acompañados de traductores que faciliten la comunicación y la interacción con los pacientes indígenas, en caso de requerirse.

Cuarto. ORDENAR a la Gobernación del Meta, por intermedio de la Secretaría de Salud departamental, que en el plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, previa concertación con las autoridades indígenas, y como acción para la identificación y el control de las enfermedades transmisibles con especial prevalencia en la comunidad JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, se desplace al territorio del resguardo y, con un equipo técnico y médico especializado, verifique la situación de vulneración del derecho a la salud de la comunidad indígena en relación con el brote de enfermedades infecciosas y contagiosas, así como la existencia de casos de desnutrición y riesgos para las madres gestantes y población vulnerable, a partir de lo cual deberá levantar un perfil de necesidades de la comunidad y, en caso de encontrar situaciones que ameriten intervención urgente, deberá activar los mecanismos conforme a sus competencias para procurar en el menor tiempo posible: (i) la vacunación de los miembros de la comunidad, (ii) el tratamiento de casos de enfermedades infecciosas y desnutrición, y (iii) los controles perinatales que se requieran.

Para el cumplimiento de esta orden, la Gobernación del Meta podrá solicitar el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– en relación con el componente de desnutrición infantil dentro del perfil de necesidades que se va a levantar.

Quinto. Por Secretaría General, REMITIR copia de la presente sentencia a la Superintendencia Nacional de Salud, para que, de conformidad con sus competencias de inspección, vigilancia y control, realice las investigaciones y adopte las medidas que estime procedentes respecto de las entidades promotoras de salud –EPS– del régimen subsidiado que atienden a la población indígena JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Sexto. ORDENAR a la Alcaldía de Mapiripán que, en un término no mayor a diez (10) días hábiles, contado a partir de la notificación de este fallo, garantice las condiciones mínimas de acceso al servicio de agua de la comunidad indígena JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, de conformidad con lo expuesto en esta providencia en cuanto a disponibilidad, calidad y accesibilidad.

En desarrollo de esta orden, la administración municipal, en virtud de las competencias asignadas por la Constitución y por la ley, deberá asegurar el abastecimiento de al menos cincuenta (50) litros de agua potable diarios por persona para consumo personal y doméstico, atendiendo las siguientes condiciones: (i) la entrega del líquido debe ser realizada directamente en cada una de las viviendas o en un lugar de abastecimiento localizado a no más de 40 metros de cada vivienda; (ii) el agua distribuida a las familias JIW del resguardo Naexal Lajt debe cumplir con los requisitos de potabilidad

establecidos por el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007; y, (iii) para cumplir con la disposición final del recurso, se podrá dar aplicación a los esquemas diferenciales previstos en la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 1272 de 2017, y se podrá hacer uso de cualquier medio o sistema que asegure de forma idónea y expedita el suministro diario de agua, como por ejemplo, carrotanques, pilas públicas o la adecuación de sistemas individuales de almacenamiento (v. gr. mediante el aprovechamiento de los tanques de plástico que fueron adquiridos por la Alcaldía).

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Alcaldía de Mapiripán, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá realizar una visita al resguardo Naexal Lajt, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, para establecer el número actualizado de destinatarios de la medida de suministro de cincuenta (50) litros de agua potable por persona dentro de cada una de las familias JIW asentadas en el nuevo territorio y el medio idóneo para satisfacerlas.

La medida adoptada en virtud de la presente orden para el suministro de agua potable a la comunidad indígena JIW debe ser garantizada de manera ininterrumpida por las entidades accionadas hasta que se implementen de manera óptima las órdenes estructurales en materia de agua impartidas por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Séptimo. ORDENAR a la Gobernación del Meta apoyar técnica, financiera, presupuestal y administrativamente a la Alcaldía de Mapiripán, de conformidad con los principios de solidaridad, colaboración y complementariedad, con el fin de garantizar el cumplimiento a cabalidad de la orden dispuesta en el ordinal anterior para hacer efectivo el derecho al agua potable de la comunidad JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Octavo. REMITIR copias de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, adopte las medidas que estime pertinentes en relación con las eventuales acciones y/o omisiones de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena– en ejercicio de sus funciones, frente a la afectación ambiental que, presuntamente, se viene ocasionando dentro del área de su jurisdicción.

Noveno.- ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena– que, en ejercicio de sus competencias en relación con la salvaguarda de los ecosistemas, y en concertación con la comunidad indígena JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, lleve a cabo un estudio específicamente orientado a evaluar si las fuentes hídricas que aprovecha para su sustento dicho grupo étnico son susceptibles de algún tipo de afectación –superficial y/o subsuperficial– originada en las diferentes actividades que se desarrollan en la región. Para el cumplimiento de esta orden se adelantarán las gestiones correspondientes y se establecerá un cronograma, de modo que en un plazo no mayor a seis (6) meses se haya dado inicio al estudio a que se alude. Asimismo, Cormacarena deberá realizar un monitoreo periódico a las referidas fuentes hídricas, a fin de adoptar todas las medidas a que haya lugar para proteger las cuencas de las que se sirve la comunidad indígena en mención.

Paralelamente, deberá continuar controlando y vigilando que las actividades que se desarrollan en la región –en particular, las adelantadas por la sociedad Poligrow Colombia SAS– se ajusten a los parámetros ambientales, con el objetivo de advertir de forma temprana cualquier eventual riesgo de degradación de los recursos naturales y evitar su consumación, conforme al principio de precaución.

Décimo. DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, por configurarse el fenómeno de hecho superado, en relación con la pretensión de reconocimiento y constitución del resguardo indígena Naexal Lajt del pueblo ancestral JIW.

Décimo primero. ORDENAR a la Secretaría de Educación del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán que, con el acompañamiento del Personero Municipal, dentro del término máximo de diez (10) días hábiles, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realicen una visita al resguardo Naexal Lajt de Mapiripán con el fin de (i) identificar a las niñas, niños y adolescentes en edad escolar que pertenecen a la comunidad JIW; (ii) verificar cuántos de ellos se encuentran efectivamente vinculados a procesos formativos y recibiendo clases, tanto en sistema educativo tradicional como en las aulas improvisadas por la comunidad en su propio territorio, y cuántos no; y, (iii) efectuar una inspección técnica de las áreas y las instalaciones correspondientes a las aulas improvisadas en cuestión, para determinar aspectos como sus niveles de estabilidad, seguridad para sus ocupantes, iluminación, salubridad, ventilación, exposición al ruido, extensión y distribución del espacio por persona, entre otros factores de habitabilidad.

A partir de la información recaudada en la visita al resguardo indígena, la Secretaría de Educación del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán procederán a elaborar un diagnóstico que será socializado con las autoridades indígenas a más tardar dentro del término de veinte (20) días hábiles contado desde la realización de la visita, con el fin de adoptar de forma conjunta y participativa una estrategia a través de la cual se aseguren soluciones al menos en los siguientes aspectos prioritarios, en un plazo que no podrá superar un (1) mes luego de socializado el diagnóstico: (i) vinculación a la educación de todas las niñas, niños y adolescentes JIW en edad escolar; (ii) verificación periódica de las necesidades de material educativo y útiles escolares, e implementación de un plan para su aprovisionamiento; (iii) seguimiento a la continuidad en los procesos formativos y medidas de apoyo para prevenir la deserción escolar; y, (iv) condiciones de seguridad de las instalaciones educativas y adecuación de un entorno apto para el aprendizaje.

Décimo segundo. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras –ANT– que, en el término de cuatro (4) meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice, previa concertación con la comunidad, un estudio técnico de las propiedades del suelo para cultivos del resguardo JIW Naexal Lajt, con el fin de efectuar un diagnóstico sobre los presuntos problemas de infertilidad de la tierra, determinar qué medidas se pueden adoptar para corregirlos y/o qué variedades de actividades agropecuarias se pueden desarrollar en el nuevo territorio, de acuerdo con las necesidades alimentarias y según las prácticas, tradiciones y modos de subsistencia de dicho grupo étnico. Los resultados serán puestos en conocimiento de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que los mismos sean valorados en la orientación y aplicación de las medidas para garantizar los derechos a la alimentación adecuada, seguridad

alimentaria y soberanía alimentaria, dentro las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional.

Décimo tercero. ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Gobernación del Meta, a través de su Secretaría departamental de Desarrollo Agroeconómico, y a Alcaldía de Mapiripán, que, en concertación con las autoridades del resguardo Naexal Lajt, formulen e implementen un proyecto productivo que permita a las familias indígenas garantizarse un sustento nutricionalmente adecuado y culturalmente aceptable en el nuevo territorio.

Para la efectiva formulación e implementación del proyecto productivo dispuesto en esta sentencia, las entidades vinculadas a esta orden deberán establecer, en un plazo no mayor a dos (2) meses, un cronograma detallado que incorpore, como mínimo, los compromisos específicos de cada autoridad, las fechas de verificación y los aspectos relativos al presupuesto que se afectará para la financiación del proyecto previamente concertado con la comunidad.

Décimo cuarto. Por Secretaría General, REMITIR copia de este fallo a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que lo expuesto en la presente decisión sea tenido en cuenta en el marco de sus funciones y competencias en relación con las medidas estructurales para la garantía de los derechos del pueblo ancestral JIW, especialmente en relación con el componente de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, así como el de vivienda digna y saneamiento dentro del plan de reubicación del pueblo indígena JIW.

Décimo quinto. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que, conforme a sus funciones constitucionales, realice seguimiento y adelante las gestiones que considere pertinentes para propiciar el cumplimiento de las órdenes impartidas en integrantes de la comunidad indígena JIW del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Décimo sexto. RECONOCER al Juzgado 1º Laboral del Circuito de Villavicencio, en su calidad de juez de primera instancia, la competencia para adelantar el seguimiento y verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, de conformidad con los artículos 27 y 52 del Decreto Ley 2591 de 1991.

3. Salvamento y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente y aclaró su voto. Los Magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO**, **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, y el ponente **ALBERTO ROJAS RÍOS**, aclararon su voto. Reservó aclaración de voto la magistrada **PAOLA ANDREA MENESES**.

La magistrada **Diana Fajardo Rivera** comparte la necesidad de brindar una respuesta inmediata a la comunidad Jiw, pues es clara la tragedia humanitaria a la que han estado sometidos sus integrantes y que los ha llevado al borde de la extinción cultural en la última década. Pese a ser un pueblo indígena priorizado desde el Auto 004 de 2009, los nuevos hechos constatados a través de la acción de amparo evidencian cómo sus derechos más mínimos siguen en entredicho.

Este asunto también supuso un problema complejo, al intentar definir parámetros que permitiesen una relación armónica entre el juez de tutela y la Sala Especial de Seguimiento, cuando se estudian demandas de amparo que se enmarcan en un estado de cosas inconstitucional, como ocurre en materia de desplazamiento forzado. Sin embargo, la magistrada Fajardo lamenta que la posición mayoritaria hubiese llegado a conclusiones que, en lugar de fortalecer la defensa de los derechos fundamentales, erosionan el espíritu protector y garantista que ha caracterizado a la acción de tutela en nuestro país.

En criterio de la magistrada Fajardo, la decisión de “no tutelar” los derechos fundamentales sobre los cuales ya existen órdenes de seguimiento estructural, es desafortunada. Si bien no hay necesidad de proferir remedios adicionales, ello no significa que tales derechos no deban ser amparados. La propia sentencia constata que aún persisten importantes desafíos y obstáculos en estos derechos. Lo procedente habría sido reiterar el amparo en los términos ya dispuestos. Por el contrario, la fórmula finalmente adoptada da el mensaje equívoco de que la grave situación de violación a los derechos del pueblo Jiw ha sido superada o, peor aún, que ni siquiera se vulneró un derecho.

Esta sentencia de unificación defiende una postura intermedia que no desconozca la labor de la Sala de Seguimiento pero que tampoco anule la competencia del juez de tutela -en sus distintas manifestaciones- frente a casos concretos. Aunque para la magistrada Fajardo esta aproximación es correcta, también encuentra que la propuesta de unificación termina definiendo subreglas operativas y presentando obiter dicta altamente problemáticos; los cuales no pueden dejarse pasar por alto, así algunas afirmaciones no constituyan ratio decidendi en sentido estricto.

Entre otros puntos, a la magistrada Fajardo le preocupa que la declaración de un “estado de cosas inconstitucional”, asunto que no impacta la resolución del caso concreto, solo pueda ser formulada, en adelante, por la Sala Plena y ya no a través de las distintas salas de Revisión que integran la Corte. Esto no solo contradice la historia de esta Corporación, sino que, restringe innecesariamente la labor que le asiste a las salas de Revisión, en función de una Sala Plena, cada vez más saturada de responsabilidades.

Preocupa aún más que esta Corte también pretenda cercenar a los jueces de instancia -incluyendo a los Tribunales y Altas Cortes- que fungen como jueces constitucionales de tutela, la facultad para dictar órdenes estructurales. Para la magistrada Fajardo, si bien es cierto que la Corte Constitucional puede tener una panorámica más integral de los derechos fundamentales, esto no resulta suficiente para privar a los demás jueces de instancia de la posibilidad de proferir órdenes estructurales cuando el caso lo requiera, así no se declare formalmente un “estado de cosas inconstitucional”. La postura adoptada por la mayoría resulta regresiva y contraproducente para el análisis constitucional difuso que ha fomentado la acción de tutela en nuestro país; en donde la discusión sobre los derechos y los remedios efectivos para su salvaguarda no es materia exclusiva de la Corte Constitucional. De hecho, la acción de amparo se nutre, a diario, de los miles de pronunciamientos que profieren juzgados y Tribunales de instancia, de los cuales tan solo unos pocos son seleccionados para posterior revisión.

El valor y reconocimiento que ha alcanzado la Corte Constitucional en estos pocos años no se debe a una simple imposición de autoridad que desempodere a los demás jueces constitucionales y les impida adoptar los remedios que estimen necesarios para superar una violación de derechos fundamentales. Más bien, el reconocimiento de la Corte se ha logrado mediante el trabajo riguroso de revisión en el que se fortalecen o revocan los fallos de instancia, con base en un análisis constitucional estricto y, sin apelar a argumentos de autoridad sobre lo que puede o no puede hacer un juez de tutela.

Paradójicamente, próximos a conmemorar el aniversario 30º de la Constitución Política de 1991 y de la creación de la acción de amparo, es la propia Corte Constitucional, quien a través de este pronunciamiento, desconoce el espíritu garantista que ha dotado de eficacia a la tutela; al tiempo que resta fuerza a los pronunciamientos que en sede de instancia, y a diario, cientos de despachos, tribunales y Altas Cortes, proyectan para materializar el Estado Social y Democrático de Derecho, escogiendo el remedio judicial más adecuado para ello. En últimas, la tutela no solo es lo que la Corte Constitucional dice que es.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** aclaró su voto en la decisión adoptada en el asunto de referencia. A pesar de que compartió plenamente las decisiones adoptadas y su motivación, se apartó respecto del límite que se impuso a las facultades de las Salas de Revisión de la Corte Constitucional para declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional.

En diversas oportunidades, esta Corporación constató que, la transgresión de derechos en varios casos analizados en sede de revisión obedece a la omisión sistemática de las autoridades para cumplir con sus obligaciones y requieren de la concurrencia de varias entidades del Estado para superar las falencias estructurales que subyacen a la problemática estudiada. En estos escenarios, las Salas de Revisión no pueden limitarse a la adopción de remedios para el caso concreto, pues al advertir que no se trata de una situación aislada, sino que afecta a un número significativo de personas, es necesario que ordene medidas que desbordan el caso concreto, para superar la vulneración masiva, sistemática y reiterada de derechos fundamentales.

Es propio de la competencia del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional adoptar las medidas que considere necesarias para proteger los derechos afectados cuando se trata de un número significativo de personas, cuya afectación desborda criterios subjetivos y se ubica en escenarios objetivos complejos, de tal forma que la afectación del derecho no pueda superarse con la intervención de una sola autoridad pública.

La magistrada Ortiz recordó que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9º del artículo 241 de la Constitución, 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la revisión de las sentencias de tutela es, por regla general, competencia de las Salas de Revisión y solo procede el estudio por parte de la Sala Plena cuando se trata de unificar o modificar la jurisprudencia, de tal suerte que, al quitarle la posibilidad de que las Salas de Revisión adopten las medidas que consideren necesarias para proteger los derechos fundamentales de muchas personas afectadas por las mismas acciones u omisiones estructurales del Estado o porque se presentan barreras inconstitucionales que

desconocen los derechos de muchas personas, se le quita una importante herramienta y se desconoce la competencia de los jueces naturales de la revisión de tutelas.

Por su parte, la magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** aclaró su voto por cuanto, si bien comparte las órdenes dadas en la providencia, estima que en lo relativo a la facultad que se reconoce en las consideraciones de la sentencia a las salas de revisión de la Corte Constitucional para adoptar medidas estructurales, esta competencia ha debido reservarse a la Sala Plena.

Lo anterior atendiendo a que el contenido de dichas órdenes, aparte de tener naturaleza compleja porque involucran a diversas entidades y están llamadas a cumplirse a largo plazo, implican la indicación a la Administración Pública de adoptar políticas públicas y la posibilidad de supervisar su ejecución a través de salas de seguimiento de la propia Corporación, según lo ha establecido la jurisprudencia. Además, usualmente son adoptadas dentro del marco de una declaración de estado de cosas inconstitucional.

Todas estas circunstancias mostraban, a juicio de la magistrada Pardo, la trascendencia de este tipo de órdenes y del seguimiento de las mismas, por lo cual, en aras de dotarlas en la mayor medida posible de legitimidad, debió restringirse a la Sala Plena la posibilidad de emitir las, a similitud de la regla que la Corte aplica cuando en sede de revisión de tutela revisa sentencias de órganos de cierre de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa.

SENTENCIA C-093/21

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente D-13722

Circunstancia de agravación punitiva del delito de abandono

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL UNA CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN DEL DELITO DE ABANDONO, AL DESCONOCER LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CULPABILIDAD PENAL

1. Norma objeto de control constitucional

La siguiente corresponde a la transcripción de la norma demandada, artículo 130 de la Ley 599 de 2000, "*Por la cual se expide el Código Penal*", conforme a la subrogación de que fue objeto por el artículo 41 de la Ley 1453 de 2011, "*Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*", esta última publicada en el Diario Oficial 48.110 de junio 24 de 2011:

“Artículo 130. Circunstancias de agravación. Si de las conductas descritas en los artículos anteriores se siguiere para el abandonado alguna lesión personal, la pena respectiva se aumentará hasta en una cuarta parte.

Si el abandono se produce en sitios o circunstancias donde la supervivencia del recién nacido esté en peligro se constituirá la tentativa de homicidio y si sobreviniere la muerte la pena que se aplica será la misma contemplada para homicidio en el artículo 103 de la presente ley”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2º del artículo 130 de la Ley 599 de 2000, “*Por la cual se expide el Código Penal*”, conforme a la subrogación de que fue objeto por el artículo 41 de la Ley 1453 de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva.

3. Síntesis de los fundamentos

Previa integración normativa de la totalidad del inciso 2º del artículo 130 de la Ley 599 de 2000, “*Por la cual se expide el Código Penal*”, conforme a la subrogación de que fue objeto por el artículo 41 de la Ley 1453 de 2011¹, **concluye la Sala Plena que la disposición desconoce los principios de legalidad y culpabilidad penal (art. 29 de la Constitución)**. Al no satisfacer las exigencias de claridad, especificidad y precisión que requiere la tipificación de una circunstancia de agravación, la disposición genera *incertidumbre* acerca del carácter del comportamiento que tipifica y del contenido del elemento subjetivo que exige para su configuración. Esta falta de precisión torna incierta su aplicación, dando lugar a hipótesis ilimitadas de subsunción, como aquellas propuestas por el demandante y la mayoría de los intervinientes.

Tal como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad penal exige que la tipificación de las conductas punibles y de sus respectivas sanciones se realice de manera clara, específica y precisa². Las circunstancias de agravación constituyen tipos penales dependientes o subordinados de un tipo penal básico³. En el caso objeto de estudio, no es inequívoco si aquella pretende serlo de los autónomos tipificados en los arts. 127 y 128 –abandono– o del dispuesto en el art. 103 –homicidio–, todos ellos del Código Penal. En tal sentido, el mandato de *lex stricta*, consustancial al principio constitucional de legalidad, resulta claramente desconocido.

Como lo plantearon los intervinientes, tal falta de precisión permite que la Fiscalía General de la Nación y el juez penal, respectivamente, puedan imputar y condenar por

¹ De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la integración normativa procede en cualquiera de los siguientes eventos: “(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional” (cfr., entre otras, las sentencias C-579 de 2013, C-286 de 2014, C-246 de 2017, C-394 de 2017 y C-120 de 2018). En el presente asunto, a pesar de que se demanda la expresión “*se constituirá la tentativa de homicidio*” del inciso 2º, la Sala integra a la revisión constitucional la totalidad del inciso en que se contiene, al considerar que las razones de la demanda son igualmente extensibles al otro supuesto que regula la disposición, relacionado con la aplicación de la pena contemplada para el “*homicidio*”, si en las circunstancias descritas en la primera parte de la disposición “*sobreviniere la muerte*”. Por tanto, se trata de otro contenido normativo que puede ser “*presumiblemente, inconstitucional*” al ser igualmente extensibles las razones de la demanda a este otro supuesto, relacionadas con el posible desconocimiento del principio de presunción de inocencia, el derecho de defensa y el debido proceso, de que tratan el artículo 29 de la Constitución.

² En cuanto a estas exigencias, cfr., entre otras, las sentencias C-181 de 2016 y C-742 de 2012.

³ De un lado, los tipos penales básicos describen de forma completa un supuesto de hecho, como acaece con el delito de homicidio (art. 103 del Código Penal) o los delitos de abandono (arts. 127 y 128 del mismo código). De otro, las circunstancias de agravación amplifican el supuesto de hecho de los tipos penales básicos y de los autónomos. Un ejemplo de este último –tipo penal autónomo– es el delito de feminicidio (art. 104 del Código Penal); este contiene el supuesto de hecho básico, además de otros elementos que le otorgan autonomía.

“tentativa de homicidio” u “homicidio” sin que sea necesario acreditar el elemento subjetivo –dolo– de este tipo penal, o que, para los mismos fines, sea suficiente acreditar la circunstancia objetiva que tipifica, sin aquellos elementos propios de los delitos de abandono, que pretende agravar. En efecto, son el dolo o la culpa aquello que obliga a una u otra adecuación típica ya que, de conformidad con el principio constitucional de culpabilidad, la responsabilidad subjetiva demarca el camino de la acción del fiscal y del juez, para efectos de la escogencia de la tipicidad y de la pena consiguiente, una vez se determina, además, que el hecho es antijurídico. Dicho de otro modo, la conexión subjetiva –voluntad– del agente del delito, signada como dolo o culpa, enfatiza la existencia de una exigencia *sine qua non* –(la responsabilidad subjetiva– como elemento del principio de culpabilidad)⁴.

Si ello es así, entonces, cuando el Legislador dispone que, “*Si el abandono se produce en sitios o circunstancias donde la supervivencia del recién nacido esté en peligro se constituirá la tentativa de homicidio y si sobreviniere la muerte la pena que se aplica será la misma contemplada para homicidio ...*”, no apenas invade el juicio de desvalor que el fiscal y el juez deben efectuar sobre el hecho concreto –en cuya virtud articulan la descripción objetiva de la conducta (tipo objetivo) con la forma como se ha manifestado la voluntad del agente del delito (tipo subjetivo)–, sino que, además, desconoce el mandato de proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva, corolario del ya enunciado principio constitucional de culpabilidad (art. 29 constitucional). Se trata, además, de un precepto normativo que sugiere una subsunción determinada y vinculante para la fiscalía y el juez penal, que desconoce la naturaleza de las circunstancias de agravación, es decir, de tipos penales subordinados y de su relación inescindible con los tipos penales básicos y completos.

En relación con este último aspecto, **el principio de libertad de configuración legislativa aun cuando confiere un margen de movilidad al Legislador al momento de crear preceptos prohibitivos no es irrestricto o absoluto**, ya que no puede tener injerencia en la facultad tónica, de solución de casos concretos, que tienen la fiscalía y el juez penal, al momento de aplicar una norma genérica, sugiriendo a modo imperativo una adecuación típica neta y estrictamente objetiva.

En el presente asunto, el Legislador estatuyó el inciso 2º del art. 130 del Código Penal a modo de tipo penal dependiente de los autónomos tipificados en los arts. 127 y 128 –abandono–, no así del art. 103 –homicidio–, lo cual se deriva de la ubicación tónica de la disposición, de su denominación y del contenido dogmático que la conceptualiza como agravante. Sostener lo contrario, es decir, que se está ante un tipo penal autónomo –como lo propuso el Procurador General de la Nación– y no ante una circunstancia de agravación expresamente consagrada respecto de los delitos de abandono sería desconocer, de un lado, la clasificación de la tipología en materia penal y, de otro, dar un alcance independiente a una norma que, aunado a que no

⁴ Según dispone el artículo 22 del Código Penal, “*La conducta es dolosa cuando el agente **conoce** los hechos constitutivos de la infracción penal y **quiere su realización**. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido **prevista como probable** y su no producción se deja librada al azar*”. Por su parte, el artículo 23 de la misma codificación prescribe: “*La conducta es culposa cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente **debió haberlo previsto por ser previsible**, o **habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo***” (resaltos fuera de texto).

soporta el análisis de constitucionalidad a partir del principio de estricta tipicidad y legalidad, depende para su aplicación de tipos penales básicos, se insiste, de los arts. 127 y 128 de la codificación penal.

La disposición demandada es un caso paradigmático de una incongruencia dogmática que amalgama un tipo penal completo de resultado (art. 103 del Código Penal) o de resultado tentado (arts. 27 y 103 del Código Penal) con un tipo penal subordinado de mera conducta (arts. 127 y 128 del Código Penal), pues difícil e indeterminado resulta que del solo abandono en lugar despoblado se infiera el *animus necandi* (ánimo de matar), al paso que se desconoce el aspecto subjetivo de la circunstancia de agravación.

Finalmente, precisa la Sala que la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso en mención no elimina la tipicidad del abandono. Con el inciso 1° del artículo 130 del Código Penal se cubren todas las modalidades de abandono y con el artículo 103 del Código Penal se cubre el resultado muerte, en caso de que este se siga del abandono.

El tipo penal básico y completo –el homicidio–, al ser de medios abiertos, reprocha la causa de la muerte con independencia del medio que dé lugar a tal resultado. De esta manera, si el *iter criminis* tiene como causa el “abandono en lugar solitario”, y, por tanto, se trata de la conducta por medio de la cual se ejecuta el homicidio, el sujeto activo del delito no puede ser favorecido con una consecuencia jurídica de menor reproche, tal es el caso del abandono. En todo caso, en tal supuesto, los elementos subjetivos –los grados del elemento volitivo del dolo– permiten al fiscal y al juez, según el caso, decantarse por el dolo de consecuencias necesarias o el dolo eventual, teniendo en cuenta tesis como la “representación”, la “posibilidad” o la “probabilidad”.

Los magistrados JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ y ALEJANDRO LINARES y LAS MAGISTRADAS DIANA FAJARDO, PAOLA ANDREA MENESES y GLORIA STELLA ORTIZ se reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto, respecto de los fundamentos de esta decisión.

SENTENCIA C-094/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-13709

Régimen sancionatorio a responsables del impuesto al consumo

LA CORTE DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE LA LEY 1762 DE 2015, EN EL ENTENDIDO DE QUE LA SANCIÓN AL SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO AL CONSUMO ES APLICABLE A ESTE SOLO EN EL EVENTO EN QUE TENGA LA RESPONSABILIDAD DE MOVILIZAR LOS PRODUCTOS GRAVADOS. ASÍ MISMO, DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DE LOS ARTÍCULOS 20 Y 21 DE LA MISMA LEY, AL CONSIDERAR QUE LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN ESTOS NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 29, 95.9 Y 363 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SEGÚN LOS CARGOS ANALIZADOS.

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 1762 DE 2015 (julio 6)

Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal

ARTÍCULO 20. SANCIÓN DE MULTA POR EXTEMPORANEIDAD EN EL REGISTRO. Los responsables del impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 obligados a registrarse ante las Secretarías de Hacienda de los departamentos y del Distrito Capital que se inscriban con posterioridad al plazo establecido en el literal a) del artículo 215 de la Ley 223 de 1995 deberán liquidar y cancelar una sanción equivalente a doscientas veintiocho (228) UVT por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Cuando la inscripción se haga de oficio, existiendo obligación legal para registrarse, se aplicará una sanción de cuatrocientas cincuenta y seis (456) UVT por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

ARTÍCULO 21. SANCIÓN DE MULTA POR NO MOVILIZAR MERCANCÍAS DENTRO DEL TÉRMINO

LEGAL. Sin perjuicio de la aprehensión y decomiso de los productos, en los eventos en que procedan, si una vez expedida la tornaguía, no se llevare a cabo la movilización de los productos gravados con impuestos al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 dentro del plazo señalado por la normativa vigente, el sujeto pasivo será sancionado por la Secretaría de Hacienda Departamental o por la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital según corresponda, con cuarenta y seis (46) UVT por cada día de demora.

ARTÍCULO 22. SANCIÓN DE MULTA POR NO RADICAR TORNAGUÍAS PARA LEGALIZACIÓN. El transportador encargado de radicar ante las autoridades la tornaguía de productos con respecto a los cuales deba pagarse impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995, y el sujeto pasivo del impuesto al consumo generado por la mercancía transportada por el transportador, serán sancionados cada uno con multa equivalente a cuarenta y seis (46) UVT por día transcurrido, sin que el monto sobrepase el doscientos por ciento (200%) del valor comercial de la mercancía transportada, cuando no radiquen las tornaguías de movilización de la mercancía correspondiente para que sean legalizadas por la autoridad competente, salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 21 de la Ley 1762 de 2015, “por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”, en el entendido de que la sanción es aplicable al sujeto pasivo solo en el evento en que este tenga la responsabilidad de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22 de la Ley 1762 de 2015, “por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”, en el entendido de que la sanción al sujeto pasivo es aplicable solo en el evento en que este sea responsable de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 20 y 21 de la Ley 1762 de 2015, “por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”, por los cargos y las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda a través de la cual se solicitó la declaratoria de inexecutable de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 1762 de 2015. En relación con el

artículo 21, se alegó que este sanciona al sujeto pasivo del impuesto al consumo cuando, expedida la tornaguía, no se lleva a cabo la movilización de los productos gravados dentro del plazo señalado en la normatividad, pese a que, según el demandante, el sujeto pasivo no es quien está a cargo de la movilización de la mercancía.

De esta manera, a su juicio, se sanciona a un sujeto que no participa en la conducta reprochable. Respecto del artículo 22, se argumentó que esta norma prevé sancionar al sujeto pasivo del impuesto al consumo cuando no se radiquen las tornaguías de movilización para ser legalizadas, a pesar de que este sujeto no está a cargo de esa actividad, la cual, aduce el demandante, corresponde al transportador. Por lo tanto, la norma establece una sanción a un sujeto que no lleva a cabo la actividad cuya omisión se sanciona. Por último, frente a los artículos 20 y 21, se indicó que las sanciones previstas en estas normas vulneran el principio de legalidad, porque carecen de un tope máximo que limite la potestad sancionatoria de la administración.

Además, se alegó una posible vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que las sanciones derivadas del incumplimiento de obligaciones tributarias formales deben responder a la capacidad contributiva del infractor.

En primer lugar, la Sala Plena valoró la aptitud sustancial de los primeros dos cargos y **concluyó que estos eran aptos para que la Corte procediera a pronunciarse de fondo.**

En segundo lugar, previo a estudiar los cargos, la Sala analizó el régimen normativo que aplica al impuesto al consumo. A partir de esto, concluyó que, de una interpretación sistemática de la estructura normativa de este impuesto, la movilización de la mercancía gravada es una actividad de la que usualmente no se desprende el sujeto pasivo del impuesto al consumo, aunque sea un tercero quien la lleve a cabo por cuenta de este.

En tercer lugar, con base en lo anterior, respecto del artículo 21, la Corte consideró que el hecho de que el legislador, en el marco de su libertad de configuración normativa, haya considerado al sujeto pasivo como destinatario de una sanción cuando, “una vez expedida la tornaguía, no se llevare a cabo la movilización de los productos gravados con impuestos al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 dentro del plazo señalado por la normatividad vigente”, no viola el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria habida cuenta de que el sujeto pasivo interviene y controla la movilización de los productos.

No obstante, la regulación especial en materia de transporte de los productos gravados con impuesto al consumo puede dar lugar a que en ciertos eventos intervengan otros sujetos en la movilización del producto, por lo que la Sala consideró necesario condicionar la norma en el entendido de que la sanción es aplicable al sujeto pasivo solo en el evento en que este tenga la responsabilidad de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.

De igual manera, en relación con el artículo 22, la Sala concluyó que las circunstancias de la movilización inciden en la configuración de la obligación tributaria sustancial causada de forma anticipada. Además, que el sujeto pasivo del impuesto al consumo es responsable de la cadena que siguen los productos gravados que produce, importa o distribuye, hasta que llegan a su lugar de destino. Por ende, también es responsable

de que las tornaguías sean radicadas para su legalización. En todo caso, con el fin de salvaguardar el principio de responsabilidad personal, **la Sala condicionó la norma en el entendido de que la sanción al sujeto pasivo es aplicable solo en el evento en que este sea responsable de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.**

Por último, frente al cargo dirigido a cuestionar las sanciones consagradas en los artículos 20 y 21, **la Sala decidió que estas fueron debidamente determinadas por el Legislador en su naturaleza, cuantía y término.** Primero, se trata de multas. Segundo, la cuantía se fijó en determinadas unidades de valor tributario. Tercero, se previó que la cuantía de la multa aumente mientras persista la conducta sancionable, es decir, hasta que el sujeto responsable ejecute las conductas cuya omisión se reprocha. Así mismo, consideró que las sanciones no desatienden la capacidad contributiva del sujeto pasivo y, por ende, no violan los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política.

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la oportunidad de presentar aclaración de voto.

SENTENCIA C-095/21

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente D-13682

Liquidación contratos de concesión minera y liberación de áreas minera

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL DOS NORMAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 QUE ESTABLECEN REGULACIONES SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA Y LA LIBERACIÓN DE ÁREAS MINERAS, POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

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 26. LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA. Los contratos de concesión minera de cualquier régimen deberán ser liquidados de mutuo acuerdo a su terminación y dentro del término fijado en el respectivo contrato, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del acto administrativo que declare su terminación.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación del contrato previa notificación o convocatoria por parte de la autoridad minera, o las partes no lleguen a un

acuerdo, la entidad liquidará el contrato en forma unilateral mediante acto administrativo debidamente motivado dentro de los dos (2) meses siguientes a la convocatoria o a la falta de acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Vencido el plazo anteriormente establecido sin la realización de la liquidación, la autoridad minera podrá liquidar el contrato en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 141 ibídem.

En el evento en que el concesionario minero presente salvedades en la liquidación por mutuo acuerdo, la liquidación unilateral solo procederá en los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

ARTÍCULO 28. LIBERACIÓN DE ÁREAS. Las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera y

que por cualquier causa queden libres, solo podrán ser objeto de propuesta de contrato de concesión trascurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área.

El área que haya sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa, solo se podrá desanotar del Catastro Minero Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo. En

el caso de los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre solicitudes mineras. El acto administrativo a que se refiere el inciso primero de este artículo, el que establece la liquidación del contrato, o el que da por terminado el título minero, deberán ser publicados en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciere sus veces dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del acto. Dentro de este último término deberá inscribirse en el Registro Minero Nacional".

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" por vulneración al principio de unidad de materia.

3. Síntesis de los fundamentos

La ciudadana Margarita Ricaurte Rueda formuló acción de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (D-13682) y el artículo 28 (D-13683) 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*". En relación con el primer enunciado legal, presentó una pretensión principal y otra subsidiaria, a saber: i) que el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 vulneraba el precepto constitucional 158 (Principal); y ii) que la expresión "*la expedición del acto administrativo que declare*", contenida en esa misma disposición quebrantaba los artículos 13, 29, 209, y 229 de la Constitución (Subsidiaria). Frente a la segunda proposición normativa, censuró el artículo 28 de la ley referida por desconocer el artículo 158 Superior (Principal).

En las pretensiones principales, la actora estimó que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 vulneraba el principio de unidad de materia, al regular el procedimiento de liquidación de los contratos mineros y de liberación de las áreas mineras, por cuanto no tenía conexidad inmediata con los objetivos del plan de desarrollo. Es más, señaló que esas disposiciones se dedicaron a llenar vacíos legales, función que proscribe la jurisprudencia Constitucional.

Respecto de las pretensiones subsidiarias, indicó que el segmento "*la expedición del acto administrativo que declare*", contenido en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, desconocía los artículos 13, 29, 209 y 229 de la Constitución. Al respecto, justificó cada cargo de la siguiente manera:

El fragmento del artículo 26 en comentario establecía un trato diferente entre los contratistas de las concesiones y los contratistas de los demás negocios jurídicos en donde el Estado es una de las partes. Explicó que el trato dispar recaía sobre el conteo de la caducidad del medio de control de controversias contractuales, puesto que los concesionarios mineros no tenían certeza del inicio de cómputo de ese plazo, conocimiento que tienen los demás contratistas. Lo anterior, porque debían esperar la

expedición de un acto administrativo de terminación de contrato de concesión y el inicio del procedimiento de liquidación de este.

i) El precepto accionado conculcaba los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, porque no establecía plazo alguno para la expedición del acto administrativo de terminación del contrato de concesión minera, el cual activaba el inicio del procedimiento de liquidación del mismo. Para la actora, la expresión acusada afectaba garantías mínimas del debido proceso, al dejar en incertidumbre a los contratistas a la hora de conocer la declaración de la terminación del contrato.

ii) El aparte atacado desconocía los principios de eficacia, eficiencia y economía, reconocidos en el artículo 209 de la Carta Política, en la medida en que la declaratoria de la terminación del contrato de concesión minera era innecesaria e inócua. Aseveraba que la regulación era inútil, porque las causales de terminación del contrato operan con independencia de que la autoridad minera las declare en un acto administrativo.

Por el contrario, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería y el señor Procurador General de la Nación defendieron la constitucionalidad de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2010.

Ante esa situación, la Sala realizó el juicio de validez de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 a partir de las pretensiones principales y subsidiarias de los cargos de las demandas.

Cargo y pretensión principal en los expedientes D-13682 y D-13683: Los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 quebrantan el principio de unidad de materia

Previo al análisis de mérito, estudió la aptitud sustantiva de la demanda en estas pretensiones principales. **Concluyó que la censura había observado los requisitos para pronunciarse de fondo**, toda vez que identificó los siguientes aspectos: i) el carácter instrumental de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019; ii) la adscripción de esas disposiciones a normas del Plan Nacional de Desarrollo; y iii) la ausencia de conexidad directa e inmediata de los preceptos acusados en relación con los objetivos generales de la Ley 1955 de 2019, porque subsanaba vacíos legales de forma permanente.

En la parte motiva de la providencia, se precisó que las leyes del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran vinculados al principio de unidad de materia, reconocido en el artículo 158 de la Carta Política. Sin embargo, el grado de sujeción adquiere particularidades como resultado de las características de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, ese grado de vinculación es más estricto que en las demás normas.

La disposición que se encuentre en una Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe tener *un carácter instrumental* con las metas y objetivo de este. Además, la relación entre esos dos elementos normativos debe ser directa e inmediata a la par que estrecha y verificable. También deben tener una conexión teleológica.

De ahí que, el juicio de constitucionalidad es más estricto que en otro tipo de enunciados legales ordinarios y debe seguir los pasos que se referencian a continuación: i) identificar la ubicación y alcance de la proposición reprochada para verificar si tiene o no naturaleza instrumental; ii) constatar si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas; y iii) establecer si hay una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

La Corte Constitucional reiteró la **Sentencia C-415 de 2020**, en relación con el control de las normas de los Planes Nacionales de Desarrollo que establecen normas de carácter permanente para subsanar vacíos legales. En esas situaciones, considera que el juicio de constitucionalidad es más riguroso que en las demás normas que se consignan en los Planes Nacionales de Desarrollo, **pues consiste en constatar si existe justificación suficiente respecto de ese precepto legal, de modo “que exponga con claridad que: i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso”**

En el caso concreto, **este Tribunal concluyó que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 desconocieron el principio de unidad de materia, al establecer regulaciones sobre la liquidación de los contratos de concesión minera y la liberación de áreas mineras**, porque configuran medidas permanentes que llenan vacíos legales de la Ley 685 de 2001 y adicionan disposiciones sobre la misma.

A su vez, esas alternativas no tienen conexión directa e inmediata frente al pacto transversal de “recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” y su línea A), “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. De hecho, carecen de vínculo estrecho y teleológico con ese pacto y la línea mencionada, pues son insuficientes para alcanzar el objetivo 2, que se refiere a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. **Las medidas contenidas en el estatuto censurado no poseen una naturaleza de planificación, puesto que no priorizan esfuerzos de la autoridad. En realidad, se concentran en resolver trámites y problemas cotidianos que se presentan en la actividad minera.**

De conformidad con las **Sentencias C-126, C-415 y C-464 de 2020, así como C-030 de 2021**, en el trámite legislativo que concluyó con la expedición de los artículos censurados no se constató que las medidas demandadas eran necesarias para alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco se justificó la interferencia de la regla de temporalidad y de vacío legal. No se expusieron las razones que llevaron al legislador a prescindir de sus competencias ordinarias y subsanar un vacío legal del

régimen contractual minero en una norma que tiene una vocación transitoria, como es el Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, la Sala declaró inexecutable los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* por vulnerar el principio de unidad de materia, consignado en el artículo 158 Constitucional; (Expedientes D-13682 y D-16863). Ante esta decisión y por sustracción de materia, **precisó que no era necesario absolver las pretensiones subsidiarias de la demanda que están dirigidas a cuestionar la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”**, contenida en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, debido a que el precepto al que pertenece el fragmento mencionado quedó excluido del ordenamiento jurídico.

4. Salvamentos y aclaraciones

Las magistradas **PAOLA MENESES MOSQUERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** salvaron parcialmente su voto. El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto. Por su parte, las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, así como los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz** consideró que la mayoría debió declarar la inexecutable diferida del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, a fin de evitar un vacío legal que genera inseguridad jurídica. En efecto, el retiro de la norma del ordenamiento jurídico con efectos inmediatos desconoció el grave impacto de la decisión en los trámites en curso de la liberación de las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera. La propia ponencia y los antecedentes de la ley muestran que la regulación objeto de reproche se introdujo en el Plan de Desarrollo porque no existen normas administrativas ni legales que den claridad jurídica a los solicitantes de concesiones mineras, de ahí que su expulsión del mundo jurídico vuelve a producir una incertidumbre jurídica que afecta la seguridad jurídica de dichos negocios jurídicos.

En estas circunstancias, la posición mayoritaria desconoció que ese precepto era el único fundamento legal de distintos procedimientos y trámites que se encuentran en curso, por lo que era constitucionalmente imperioso modular los efectos del fallo de inexecutable en el tiempo a fin de garantizar estabilidad y seguridad jurídica en esos procesos, pues un fallo con efectos inmediatos genera inconsistencias legales e incertidumbre entre los sujetos involucrados, que también desconoce la Constitución.

Igualmente, la magistrada **Paola Andrea Meneses** consideró que los artículos cuestionados de la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”* *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* resultaban inexecutable, en concordancia con la argumentación expuesta en la sentencia. Sin embargo, advirtió que, en procura de garantizar la seguridad jurídica de aquellas actuaciones administrativas iniciadas en vigencia de las normas demandadas, en particular las relativas a la liberación de áreas consagrada en el artículo 28 censurado, era necesario diferir los efectos de la sentencia. En ese sentido, estimó que en el caso bajo estudio se cumplía con los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional para diferir los

efectos de las sentencias de inexecutable, esto con el fin de evitar una situación constitucionalmente más gravosa que aquella que se ocasionaría por mantener la norma en el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las posibles consecuencias y afectaciones de aquellas actuaciones iniciadas bajo la normatividad demandada, no resultaba desproporcionado frente al postulado consagrado en el artículo 158 del texto superior, diferir los efectos de la sentencia, tal como se ha resuelto en otras ocasiones por parte de este Tribunal.

Finalmente, el magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto sobre la necesidad de advertir que el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 había modificado el régimen de cláusulas exorbitantes de los contratos mineros, contenido en el artículo 51 del Código de Minas. Lo anterior, porque el precepto demandado adicionó las reglas de la terminación de los contratos de concesión minera, pues configuró el procedimiento de liquidación del contrato de concesión y, con ello, estableció algunas hipótesis de su conclusión. La declaración unilateral de la terminación del contrato sucedería cuando no se hubiere pactado el plazo para finiquitar el negocio jurídico y no hubiera acuerdo sobre el tiempo para liquidarlo (inciso 1º *ibídem*). En estos casos, el acto administrativo debía ser motivado.

La disposición censurada entregaba a la autoridad minera una facultad que implicaba romper la posición simétrica que debe tener cada parte dentro del contrato, pues habilitaba a la administración para terminar en forma unilateral la concesión minera en ciertos supuestos. Enfatizó que era evidente que el contratista en ninguna circunstancia podría declarar terminado el contrato. Esa situación convertía la facultad supletiva del artículo 26 demandado en una potestad exorbitante (Consejo de Estado, Sentencia del 9 de mayo de 2012, expediente 20968). Aclarar y evidenciar esa reforma sustancial al régimen minero reforzaba la ausencia de conexidad directa e inmediata del enunciado legal acusado en relación con los propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

SENTENCIA C-096/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-13876

Ingreso base de liquidación de las pensiones

CORTE SE INHIBE DE PRONUNCIARSE DE FONDO EN DEMANDA QUE ATACABA LA NORMA QUE SE OCUPA DE REGULAR EL MÉTODO PARA CALCULAR EL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LAS PENSIONES PREVISTAS EN LA LEY 100 DE 1993

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

Artículo 21. Ingreso Base de Liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

“Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo.

2. Decisión

Primero. INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad de Eduardo Alfonso Correa Valencia en contra del artículo 21 de la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte Constitucional conocer una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 21 de la Ley 100 de 1993, que se ocupa de regular el método para calcular el ingreso base de liquidación de las pensiones de vejez.

A juicio del actor, esta norma es contraria a los artículos 1º, 2º, 13, 42, 46 y 51 de la Constitución, porque genera una reducción notable en los ingresos de los trabajadores una vez se pensionan, lo cual a su vez desconoce la dignidad humana y el derecho al mínimo vital de estos últimos y de sus familiares.

La Corporación encontró que los cargos propuestos por el demandante (i) no satisfacían la exigencia de *claridad*, **pues en su mayor parte se basaban en planteamientos casuísticos y subjetivos** que impedían identificar un hilo argumentativo comprensible en torno a las razones de la presunta inconstitucionalidad.

También se observó que (ii) carecían de *certeza* porque partían de una interpretación equivocada de la norma acusada. A este respecto, se constató que los cuestionamientos del actor recaían sobre la fórmula de liquidación de la pensión de vejez, la cual se compone, no solo del ingreso base de liquidación, sino de más variables reguladas en normas que no fueron objeto de censura, lo que evidenció que el actor le atribuyó al artículo cuestionado un contenido que no se desprende de su literalidad.

Asimismo, se determinó que los cargos tampoco cumplían los requisitos de (iii) *especificidad*, toda vez no precisaban la manera concreta en que la norma acusada quebranta la Constitución; (iv) *pertinencia*, en la medida en que no permitían una confrontación entre el contenido del artículo cuestionado y las normas superiores presuntamente infringidas y (v) *suficiencia*, por cuanto no generaban tan siquiera una mínima duda sobre la constitucionalidad del artículo cuestionado.

Por lo anterior, la Sala Plena del alto tribunal constitucional **concluyó que la demanda no era apta y, consecuentemente, decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.**

SENTENCIA C-097/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-13813

Preferencia para ocupar una vacante en notaria dentro del mismo círculo notarial

LA CORTE SE INHIBIÓ PARA PRONUNCIARSE DE FONDO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPRESIÓN “Y DENTRO DE LA MISMA CIRCUNSCRIPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 178 DEL ESTATUTO DE NOTARIADO. SE CONCLUYÓ QUE LA DEMANDA NO SATIFIZO LOS REQUISITOS DE CERTEZA, ESPECIFICIDAD, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA NECESARIOS PARA ESTRUCTURAR UN AUTÉNTICO CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 13 (IGUALDAD) DE LA CONSTITUCIÓN.

1. Norma objeto de control constitucional

DECRETO 960 DE 1970

(junio 20)

Por el cual se expide el Estatuto del Notariado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969, y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora en ella prevenida,

DECRETA:

ESTATUTO DEL NOTARIADO

(...)

ARTICULO 178. El pertenecer a la carrera notarial implica:

1. Derecho a permanecer en la misma Notaría dentro de las condiciones del presente estatuto.
2. Derecho a participar en concursos de ascenso.
3. Preferencia para ocupar, a solicitud propia **y dentro de la misma circunscripción político-administrativa**, otra Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante.
4. Prelación en los programas de bienestar social general y en los de becas y cursos de capacitación y adiestramiento.

La permanencia en la carrera está subordinada a la continuidad en el servicio, salvo el caso de licencia.

2. Decisión

La Corte se declaró **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “y dentro de la misma circunscripción político – administrativa”, contenida en el artículo 178 del Decreto 960 de 1970 “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”, por la ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

El ciudadano Darío Martínez Santacruz demandó la inconstitucionalidad de la expresión “y dentro de la misma circunscripción político-administrativa”, contenida en el numeral 3º del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 “por medio del cual se expide el Estatuto del Notariado”, por la presunta vulneración del principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

En su criterio, ese apartado normativo discrimina de manera injustificada a los notarios de carrera que no pertenecen a la circunscripción político-administrativa en la que está ubicada una notaría vacante, porque les impide ejercer el derecho de preferencia para ocupar esa notaría.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y el Procurador General de la Nación solicitaron que la Corte Constitucional se declarara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, por la ineptitud sustantiva de la demanda.

En su criterio, los argumentos del demandante no cumplieron con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia ni con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional para formular un cargo de inconstitucionalidad por la presunta vulneración del principio de igualdad.

En atención a dichas solicitudes, la Sala Plena examinó, como cuestión previa, la aptitud sustantiva de la demanda **y constató que, en efecto, esta no satisfizo las exigencias argumentativas previstas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional.**

En concreto, **la Sala advirtió que el actor no aportó razones ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para estructurar un auténtico cargo de inconstitucionalidad por la supuesta vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.** En consecuencia, se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, por la ineptitud sustantiva de la demanda.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, ALEJANDRO LINARES CANTILLO y CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvaron el voto. En su criterio, la demanda sí satisfacía las exigencias argumentativas requeridas para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional. El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto.

El magistrado **LINARES CANTILLO** salvó su voto frente a la decisión mayoritaria, porque consideró que la demanda sí proponía al menos un cargo apto de inconstitucionalidad por violación del artículo 13 de la Carta.

A su juicio, la demanda cumplió con (i) identificar dos grupos de personas (notarios en carrera que laboran en la misma circunscripción donde se produce la vacante y notarios en carrera que laboran en otra circunscripción) en situación de igualdad y

susceptibles de ser comparados a partir de su idoneidad para ocupar la vacante; (ii) evidenciar el trato diferenciado consistente en la preferencia que la norma otorga a los primeros por el solo hecho de pertenecer a la misma circunscripción que la de la vacante; y (iii) señalar que dicho tratamiento no gozaba de ninguna justificación constitucional objetiva y razonable, en tanto no contribuía a garantizar o mejorar el servicio.

Por lo tanto, la Corte debió someter el precepto cuestionado a un juicio integrado de igualdad, cuando menos de intensidad intermedia debido a su repercusión en el derecho fundamental al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 num. 7 de la Constitución). Y en la medida en que el trato diferenciado no satisface ninguna finalidad constitucionalmente legítima, sino que, por el contrario, discrimina a quienes cumplen con requisitos de aptitud e idoneidad para ocupar la vacante a partir de un criterio injustificado frente a la función notarial, la norma debió ser declarada inexecutable.

Estos argumentos fueron compartidos por el magistrado **IBÁÑEZ NAJAR** y la magistrada **PARDO SCHLESINGER**, por los cuales se apartaron de igual manera, de la decisión inhibitoria adoptada por la mayoría.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia

