



Comunicado 18

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Mayo 20 y 21 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA C-145/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-13849

Norma acusada: Decreto 2106 de 2019 (art. 125, parcial)

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL NORMA QUE UNIFICA REQUISITOS, INFORMACIÓN Y DATOS PARA LA SOLICITUD DE AUTORIZACIONES AMBIENTALES

1. Norma objeto de control constitucional

DECRETO 2106 DE 2019

(noviembre 22)

Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, y

CAPÍTULO IX

AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

(...)

ARTÍCULO 125. REQUISITOS ÚNICOS DEL PERMISO O LICENCIA AMBIENTAL. Las personas naturales y jurídicas deberán presentar la solicitud de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, según el caso, cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación nacional. **En consecuencia, las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental.**

PARÁGRAFO 1o. En ningún caso por vía reglamentaria podrá facultarse a las autoridades ambientales para establecer requisitos, datos o información adicional para efectos de dar trámite a la solicitud.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado: (i) la expresión “[e]n consecuencia, las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental”, prevista por el primer inciso del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019; y (ii) el parágrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019.

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable de las expresiones demandadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019. En su criterio, la imposibilidad de que las autoridades ambientales exijan requisitos, información y datos adicionales a los previstos en la ley y los reglamentos del alcance nacional, como condición para dar trámite a la solicitud de aprobación de permisos, concesiones y licencias ambientales, vulneraba la autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) prevista en el artículo 150.7 de la Constitución y desconocía el principio de rigor subsidiario.

La Corte encontró que la norma demandada no vulneraba el artículo 150.7 de la Constitución. A título preliminar, la Sala Plena reconoció que la citada prohibición de exigir requisitos, información y datos adicionales en la fase de solicitud de aprobación de autorizaciones ambientales, aunque no despojaba a las CAR de sus competencias constitucionales y legales, sí restringía su autonomía funcional y limitaba el alcance del principio de rigor subsidiario, desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, resaltó que la autonomía de estas corporaciones, así como el citado principio, no eran absolutos y admitían limitaciones, siempre que estas fueran razonables y proporcionadas. De igual forma, reconoció que el legislador extraordinario contaba con un amplio margen de configuración para articular el ejercicio de las funciones de protección ambiental de las CAR con aquellas de las autoridades ambientales del orden nacional y armonizar los principios de rigor subsidiario, coordinación y gradación normativa.

En tales términos, a partir de la aplicación de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, **concluyó que las limitaciones que las expresiones demandadas imponían a la autonomía funcional de estas corporaciones, así como las restricciones a la aplicación del principio de rigor subsidiario, se encontraban justificadas.** Esto, por tres razones. *Primero*, perseguían finalidades constitucionales importantes, a saber: la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la materialización del mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución. *Segundo*, la medida consistente en unificar los requisitos, información y datos que debían ser cumplidos y presentados por el interesado para que la autoridad ambiental diera trámite a la solicitud de las autorizaciones ambientales era efectivamente conducente para alcanzar dichas finalidades. *Tercero*, las limitaciones eran proporcionadas en sentido estricto.

En criterio de la Sala Plena, **estas no implicaban una supresión o modificación de las funciones constitucionales y legales de protección ambiental a cargo de estas**

corporaciones y tampoco anulaban el principio de rigor subsidiario, en los términos en que este ha sido definido por la jurisprudencia constitucional. Por el contrario, sólo causaban una afectación leve a la autonomía funcional y una restricción menor a la aplicación del citado principio durante la fase de solicitud de aprobación de permisos, licencias y concesiones ambientales. Por su parte, contribuían en un alto grado a garantizar la seguridad jurídica e incrementar la eficiencia administrativa en el desarrollo y ejecución de proyectos y obras públicas, sin que ello implicara una desprotección de los ecosistemas.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO** y **CRISTINA PARDO**, así como los magistrados **ALBERTO ROJAS** y **JOSÉ FERNANDO REYES**, salvaron el voto. Por su parte, la magistrada **GLORIA ORTIZ** y los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** y **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ** aclararon el voto. Por su parte, el magistrado **ALEJANDRO LINARES** se reservó aclaración.

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó su voto. Si bien comprende la finalidad que buscaba el Presidente de la República al unificar los requisitos exigibles en las solicitudes de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, considera que ello no justifica la modificación en las competencias de las entidades que integran el Sistema nacional ambiental, particularmente las CAR; ni la restricción desproporcionada al principio de *rigor subsidiario*.

El artículo 125 demandado hace parte del Decreto Ley 2106 de 2019, cuyo objetivo central es *“simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la Administración Pública, bajo los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, con el propósito de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de las personas consagrados en la Constitución mediante trámites, procesos y procedimientos administrativos sencillos, ágiles, coordinados, modernos y digitales.”* Es desde esta finalidad que debería interpretarse -de forma estricta- el alcance de la disposición demanda, para no derivar lecturas inconstitucionales de la norma.

Para la magistrada Fajardo era posible llegar a una interpretación armónica de la norma, que hiciera compatible el propósito del Gobierno nacional (simplificar trámites innecesarios a través de formatos únicos obligatorios para las autoridades ambientales), con la autonomía funcional de las CAR. En efecto, el hecho de que existan formatos estandarizados de solicitud de servicios ambientales no supone modificar las competencias dentro del Sistema ambiental colombiano ni desconocer el principio de rigor subsidiario, según el cual, en determinados casos, puede ser necesario adoptar medidas más rigurosas para proteger el medio ambiente. Así, el artículo bajo análisis sería exequible, únicamente, bajo el entendido de que todas las autoridades ambientales siguen estando habilitadas para solicitar requisitos de *fondo* adicionales encaminados a asegurar la protección y cuidado de los ecosistemas y organismos que se encuentran en su jurisdicción, atendiendo a las particularidades propias de cada uno de ellos.

La exequibilidad simple por la cual se inclinó la mayoría es el resultado de una lectura amplia del artículo demandado, la cual termina erosionando la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, reconocida desde la propia Constitución Política. Tan es así que el numeral 7° del artículo 150 superior le atribuyó al Congreso de la República la facultad para reglamentar la creación y funciones de las corporaciones autónomas regionales. Sin embargo, lo condiciona al establecer que la reglamentación debe hacerse dentro de un “*régimen de autonomía*”, lo que constituye a la vez un límite y una orientación de la actividad del Congreso; y con mayor razón del Presidente de la República, cuando este queda revestido de funciones legislativas transitorias.

La mayor experticia y especialización de las CAR en los territorios, así como su cercanía con las comunidades de las regiones donde operan, se ve afectada con una lectura amplia del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019. En adelante, estas entidades no podrán fijar requisitos, datos o información adicionales para efectos de dar trámite a las solicitudes relacionadas con la explotación de recursos naturales. Esto es grave pues parte de una premisa según la cual desde el nivel central se pueden entender completamente las particularidades, desafíos y necesidades de las distintas regiones y ecosistemas; lo que termina por desconocer, además, la razón misma de ser de las CAR, las cuales quedarían materialmente sujetas a la tutela del Ministerio de Ambiente y de la ANLA.

Este nuevo modelo de gestión ambiental preocupa pues la propia Corte había señalado que garantizar la autonomía funcional de las CAR es fundamental para la preservación del medio ambiente, en la medida que el contenido de la regulación nacional puede ser inadecuada o insuficiente en una determinada circunscripción, “*de suerte que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor.*” (Sentencia C-554 de 2007).

De igual manera, la magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó el voto al considerar que debió adoptarse una sentencia de exequibilidad condicionada, de manera que se entendiera que las expresiones acusadas del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 se ajustaban a la Constitución en el entendido según el cual las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) no podrían exigir requisitos formales o de mero trámite, pero sí (i) formular requerimientos de información o (ii) precisar los términos de referencia, cuando el ejercicio de esta facultades buscara precisar elementos materiales de conocimiento del impacto ambiental puramente local. Esta facultad de las CAR, a juicio de la magistrada, se fundamentaría en el principio de rigor subsidiario y en la inmediación o cercanía de las autoridades ambientales locales, quienes están en mejor posición para solicitar información pertinente respecto de las especificidades del medio ambiente regional.

Para el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**, la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena de validar constitucionalmente la medida legislativa sobre “*requisitos únicos del permiso o licencia ambiental*” consistente en que solo se deben cumplir los requisitos previstos en la legislación nacional, por lo que en ningún caso por vía reglamentaria podría facultarse a las autoridades ambientales para establecer requisitos adicionales, genera indefectiblemente mayores riesgos para la protección del

medio ambiente al anularse la capacidad regulativa sobre aspectos puntuales que asiste a las corporaciones autónomas regionales, lo cual además de desconocer su **autonomía** (relativa) reconocida en la Constitución Política, propicia fundamentalmente, ante los vacíos normativos generados, escenarios de arbitrariedad en el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales por los interesados o terceros, ante la garantía superior de preservación y restablecimiento que corresponde a la autoridad ambiental.

El prescindir por el legislador nacional de las competencias reglamentarias territoriales (CAR), termina por obstruir la armonía que debe existir entre la autonomía y el carácter unitario del Estado, al quebrantar los mínimos de protección constitucional, concretamente al invadir los aspectos funcionales que se refieren a asuntos locales, que han debido ser protegidos por el juez constitucional bajo el criterio superior del *in dubio pro ambiente*, que permite prevenir la ocurrencia de impactos ambientales, como es el caso de la expedición de permisos o licencias ambientales.

Le estaba vedado al legislador nacional suprimir las competencias de las CAR y con ello desnaturalizar el ámbito territorial, el cual se estructura sobre las actividades que repercuten en el medio ambiente no solo a partir de criterios técnicos, sino también de factores sociales, políticos y culturales de orden regional, en procura de la óptima gestión de los recursos naturales dentro de un marco de equilibrio entre el desarrollo humano y el cuidado de la naturaleza. De allí la importancia de las atribuciones de tales corporaciones al perseguir la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales sobre las obras o actividades que implican una afectación ecológica.

Por ejemplo, asuntos sobre explotación minera y protección y conservación de páramos exponen mayores riesgos con la medida legislativa avalada por este tribunal constitucional. Ello conduce en mi criterio a una orfandad en su regulación local, que habilita ahora poder ser interferido o menoscabado por particulares o terceros en desmedro del medio ambiente, cuando las CAR deberían ser parte activa e indispensable en la protección y restauración del medio ambiente.

En conclusión, la obligación de proteger el entorno ecológico como expresión del principio autonómico territorial ha quedado desprotegido bajo la égida de los permisos o licencias *express*.

Por su parte, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** tomó distancia de la mayoría y salvó el voto, pues consideró, por una parte, que no había lugar a someter a una nueva evaluación la aptitud sustantiva de la demanda, y por otra, que la norma demandada en efecto cercena desproporcionadamente la autonomía de las CAR, vacía de contenido el principio de rigor subsidiario y propende al centralismo/unitarismo

Sobre el primer punto, señaló que si ninguno de los intervinientes ni la Procuradora General cuestionaron la aptitud de la demanda, ni solicitaron un pronunciamiento inhibitorio, no existían elementos de juicio sobrevinientes que justificaran volver a examinar si los cargos eran claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Por lo tanto, subrayó que introducir un nuevo estudio de admisibilidad como una etapa más

a agotar en toda sentencia, aun cuando nadie en el proceso ha insinuado ni sugerido que la demanda sea inepta, es contrario al principio *pro-actione* y contribuye a afianzar, de forma contraproducente, una tendencia cada vez más restrictiva de los principios y derechos que inspiran y le dan fundamento a esta forma de control político.

Sobre el segundo aspecto, a propósito de la decisión de mérito adoptada por la Sala Plena, en criterio del magistrado ROJAS RÍOS, los planteamientos expuestos en el fallo sobre el alcance de la norma indefectiblemente revelan que la autonomía constitucional de las CAR respecto a determinar los requisitos e información necesaria para tramitar una solicitud queda, por virtud de la disposición, a merced de lo que defina -o llegue a definir- el Gobierno por vía reglamentaria. Manifestó que, en tal sentido, no compartía los argumentos presentados en el juicio integrado de razonabilidad y proporcionalidad que pretenden sustentar la medida de limitación a la autonomía de las CAR y el desvanecimiento del principio de rigor subsidiario.

Así, respecto del argumento sobre la seguridad jurídica como fin a perseguir, resaltó que es precisamente en virtud del principio de rigor subsidiario que se ha contemplado un especial margen de discrecionalidad a las CAR que, inclusive, les confiere la posibilidad de adoptar regulaciones protectoras más estrictas, en atención la diversidad de los ecosistemas, las particularidades de la administración de cada área biogeográfica y las distintas formas de intervención sobre los recursos naturales. No puede perderse de vista que este principio, como es sabido, supone la articulación con las disposiciones generales adoptadas a nivel central siempre que resulten idóneas y suficientes, pero permite ir más allá de lo definido en el orden nacional cuando ello amerite, en procura siempre de la salvaguarda del ambiente.

A su vez, en relación con el argumento en favor de la supuesta eficiencia administrativa, aseguró que es ilógico que desde el nivel central se pretenda homogeneizar la información y requisitos para las solicitudes de autorizaciones ambientales cuando las intervenciones y los entornos en que estas se van a llevar a cabo son heterogéneos, por lo que no se puede unificar lo que, por su naturaleza, no es unificable, como sucede con el tratamiento de los ecosistemas biodiversos.

Advirtió, también, que la sentencia tomaba partida manifiestamente por un modelo hegemónico de “progreso” o “desarrollo” que contraviene de manera palmaria la diversidad cultural del país y los principios de la Constitución ecológica que ha defendido esta Corte,

Concluyó el magistrado **ROJAS RÍOS** en que la norma examinada no superaba el juicio de proporcionalidad porque, siendo evidente la intensa afectación de la autonomía funcional de las CAR y que se hace nugatorio el principio de rigor subsidiario, existen formas menos lesivas de lograr los fines perseguidos. Afirmó que la Sala Plena pasó por alto que las CAR quedan relegadas básicamente a una tarea de simple subsunción y sin la posibilidad de rehusarse a conceder la licencia o el permiso ambiental, etc., a riesgo de vulnerar el debido proceso administrativo en el pronunciamiento ulterior, si el interesado acreditó los elementos mínimos exigidos en la normatividad emanada del nivel central, aun cuando tal información resulte insuficiente en determinadas circunstancias concretas (v.gr. aplicación del principio de precaución). En cambio,

olvidó la Corte que, si eventualmente existiere un desafuero por parte de las CAR al exigir requisitos o información irrazonables, los interesados en adelantar un proyecto cuentan, por ejemplo, con los mecanismos idóneos y eficaces para redargüir la decisión administrativa que les resulte adversa, inclusive acudiendo a medidas provisionales. La solución a la supuesta arbitrariedad no es, por tanto, recortar por anticipado la autonomía de las CAR y vaciar de contenido el principio de rigor subsidiario.

En definitiva, expresó el magistrado **ROJAS RÍOS**, esta era una oportunidad propicia, que la Corte Constitucional desperdició, para retomar el precedente sentado en las sentencias C-894 de 2003 y C-035 de 2016, en el sentido de reivindicar la autonomía de las CAR para la protección de los ecosistemas en sus regiones, así como el principio de rigor subsidiario para optimizar la gestión y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales desde una visión no centralista.

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ** Delgado aclaró su voto porque la mayoría de la Sala confrontó la norma acusada con el principio de rigor subsidiario a pesar de que éste no tiene rango constitucional y, por lo tanto, no puede ser parámetro de validez. En particular, explicó que este principio fue previsto por el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, de tal forma que la Corte no podría modificar su rango normativo y elevarlo a un nivel constitucional, porque modificar la naturaleza jurídica de la norma por vía jurisprudencial afecta el sistema de fuentes y el principio de supremacía constitucional.

De otra parte, advirtió que entender el principio de rigor subsidiario como la facultad de las CAR para regular, reglamentar o definir requisitos para solicitar licencias, permisos o concesiones, desconoce: **(i)** el artículo 84 superior, porque faculta a una autoridad administrativa para que exija nuevos requisitos para este tipo de permisos, pese a que el asunto ha sido reglamentado de manera general, y **(ii)** el principio de igualdad de trato jurídico a las personas que quieren acceder a permisos o licencias ambientales, debido a que cada Corporación Autónoma Regional dará un trato distinto a las solicitudes que reciba.

Además, consideró que reconocer la facultad de reglamentación de las CAR en algunas fases del proceso de licenciamiento ambiental es problemático en términos democráticos y de legalidad porque excluye al Congreso como principal productor normativo en materia ambiental. Por expresa disposición del artículo 150-7 constitucional, la autonomía de las CAR se fija de acuerdo con la ley. En ese sentido, las CAR no tienen capacidad para generar fuentes normativas autónomas.

SENTENCIA C-146/21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-13933

Normas acusadas: Ley 136 de 1994 (arts. 42.1 y 95.1). Ley 617 de 2000 (arts. 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1)

LAS INHABILIDADES PREVISTAS EN LAS NORMAS DEMANDADAS PARA SER ELEGIDO CONCEJAL, ALCALDE, DIPUTADO O GOBERNADOR NO SON INCOMPATIBLES CON EL ART. 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 23 DE LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, TODA VEZ QUE OPERAN POR MINISTERIO DE LA LEY, COMO CONSECUENCIA DE HABER SIDO SANCIONADO PREVIAMENTE CON PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA O CON EXCLUSIÓN DEL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN Y NO DE INHABILIDADES QUE IMPONGA COMO SANCIÓN LA AUTORIDAD

1. Normas objeto de control constitucional

LEY 136 DE 1994 (junio 2)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

CAPÍTULO IV. CONCEJALES

[...]

ARTÍCULO 43. INHABILIDADES. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; **o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión;** o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

CAPÍTULO VII ALCALDES

ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; **o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión;** o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas".

LEY 617 DE 2000 (octubre 6)

Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222

de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

[...]

CAPÍTULO V REGLAS PARA LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL Y DISTRITAL

ARTÍCULO 30. LAS INHABILIDADES DE LOS GOBERNADORES. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; **o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión;** o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

ARTÍCULO 33. DE LAS INHABILIDADES DE LOS DIPUTADOS. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; **o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión;** o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

ARTÍCULO 37. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni

elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

ARTÍCULO 40. DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión “o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión”, contenida en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994², 30.1 y 33.1 de la Ley 617 de 2000.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la expresión “o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión”, contenida en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994³ y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 de la Ley 617 de 2000⁴. El demandante sostuvo que las disposiciones acusadas vulneraban los artículos 93 de la Constitución Política y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por cuanto el legislador estableció inhabilidades para ser elegido popularmente con fundamento en sanciones que no son el resultado de un proceso penal. La Sala Plena analizó la aptitud de la demanda y concluyó que formulaba un cargo de inconstitucionalidad apto para que la Corte se pronunciara de fondo.

En consecuencia, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre el derecho político a ser elegido y las inhabilidades como limitaciones a este derecho. Así mismo, la Sala (i) se refirió al proceso de pérdida de la investidura y a la exclusión del ejercicio de una profesión, (ii)

¹

² En la forma como fueron modificados por los artículos 37 y 40 de la Ley 617 de 2000, respectivamente.

³ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

"Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas”.¹

⁴ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

explicó en qué consiste el control de convencionalidad a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH, (iii) reiteró su jurisprudencia sobre el bloque de constitucionalidad, (iv) diferenció el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad, (v) reiteró su jurisprudencia sobre el control de convencionalidad y el contenido y alcance del artículo 23 de la CADH y (vi) sintetizó la decisión de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia* y la sentencia del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017, sobre el alcance del referido artículo convencional.

En particular, la Corte reiteró que el legislador tiene amplia libertad de configuración para la definición de inhabilidades, como límites al ejercicio del derecho a ser elegido, siempre que no restrinjan de manera desproporcionada este derecho y persigan fines de relevancia constitucional. La Sala se pronunció respecto de la pérdida de investidura y la exclusión del ejercicio de la profesión; debido a que, mediante las disposiciones demandadas, el legislador dispuso como inhabilidad para ser elegido alcalde, gobernador, concejal o diputado, haber perdido la investidura o haber sido sancionado con la exclusión del ejercicio de la profesión.

En relación con la pérdida de investidura, al Sala destacó que es el resultado de un proceso judicial, cuando determinados servidores de elección popular, durante el desempeño de su cargo, incurrían en violación del régimen de conducta determinado por la ley. En este sentido, caracterizó el proceso de pérdida de investidura y resaltó las garantías procesales que ofrece a los servidores sometidos a este procedimiento. En cuanto a la exclusión del ejercicio de una profesión, la Sala advirtió que esta sanción solo está prevista para algunas profesiones y cada una tiene un procedimiento ético propio, dirigido por autoridades distintas. Sobre este último aspecto, la Sala advirtió que la ley ha dispuesto la creación de tribunales nacionales de ética o de consejos profesionales nacionales, para cumplir tal función, pero también la ha asignado directamente a los colegios profesionales o juntas centrales. Salvo en el caso de los abogados, quienes, por disposición constitucional, son investigados y sancionados disciplinariamente por una autoridad judicial: la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Posteriormente, la Sala Plena caracterizó la figura del control de convencionalidad a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el bloque de constitucionalidad. En este sentido, explicó que el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad son figuras conceptualmente distintas, aunque con ámbitos de aplicación similares. Así, consideró que la utilización de la CADH u otros tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia como parámetro para determinar la validez de la legislación nacional no implica per se la realización del control de convencionalidad. Esto solo ocurriría si se hace una confrontación directa y exclusiva entre la normativa interna y el instrumento internacional junto con la jurisprudencia interamericana. Por el contrario, cuando los referidos instrumentos internacionales se utilizan como parámetro de constitucionalidad, porque se entienden integrados a la Constitución Política, y se interpretan de manera sistemática y armónica con la Constitución, estamos ante la aplicación del bloque de constitucionalidad, en el marco del control de constitucionalidad.

Respecto del contenido y alcance del artículo 23 de la CADH y, en particular, de su segundo inciso, la Sala Plena reiteró que esta norma no debe interpretarse de forma literal, sino de manera sistemática y armónica, así como en atención al margen de apreciación estatal. Por tanto, no es posible afirmar que los motivos señalados por el artículo 23.2 de la CADH sean taxativos.

De igual forma explicó que, a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH y, en especial, de la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, el referido artículo convencional busca evitar que la limitación de los derechos políticos quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, de tal suerte que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De allí que la Corte IDH considere que las autoridades administrativas no pueden limitar derechos políticos. Por último, la Sala advirtió que el Estado colombiano cuenta con un margen de apreciación amplio, porque, en la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH no se pronunció sobre la convencionalidad de las disposiciones demandadas, en particular, ni respecto de las inhabilidades por pérdida de la investidura y exclusión del ejercicio de la profesión, en general.

Así, la Sala Plena consideró que las disposiciones demandadas prevén inhabilidades que operan por ministerio de la ley, como consecuencia de haber sido sancionado previamente con pérdida de la investidura o con exclusión del ejercicio de la profesión. No se trata entonces de inhabilidades que imponga como sanción la autoridad que declaró la pérdida de investidura ni la que decidió la exclusión de la profesión. También resaltó que estas inhabilidades persiguen fines constitucionales y su imposición no depende, de ningún modo, de la voluntad del gobernante de turno y, por tanto, cumplen con el fin del artículo 23.2 de la CADH.

Con fundamento las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional resolvió declarar exequible la expresión “*o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión*”, contenida en los artículos 43.1 y 95.1 de la Ley 136 de 1994 (en la forma como fueron modificados por los artículos 37 y 40 de la Ley 617 de 2000), y en los artículos 30.1, 33.1 de la Ley 617 de 2000.

4. Salvamentos de voto y aclaración

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, así como los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvaron el voto, porque consideran que la expresión “*o excluido del ejercicio de una profesión*” ha debido declararse exequible condicionada, en el entendido de que la inhabilidad por exclusión del ejercicio de la profesión solo aplica en el caso de los abogados, mas no respecto de otras profesiones.

Esta conclusión se fundamenta, principalmente, en las siguientes razones. Primera, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH sobre el contenido y el alcance del artículo 23.2 de la CADH y, en particular, de la sentencia del caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, es contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que autoridades administrativas limiten derechos políticos. No obstante, es posible que el legislador prevea inhabilidades como consecuencia de sanciones, siempre que estas

sean impuestas por autoridades judiciales como resultado de procedimientos que brinden las garantías del debido proceso.

Segunda, la sanción de exclusión del ejercicio de la profesión de abogado es impuesta por una autoridad judicial (Comisión Nacional de Disciplina Judicial), en el marco de un proceso que respeta el derecho constitucional al debido proceso. Por el contrario, en las demás profesiones que contemplan este tipo de sanción la autoridad que la impone no es judicial, sino administrativa o particulares que ejercen funciones públicas.

Por último, en el caso *Petro Urrego Vs. Colombia*, la Corte IDH no se pronunció expresamente sobre la convencionalidad de la inhabilidad dispuesta por el legislador para quienes han perdido la investidura o han sido excluidos del ejercicio de la profesión. Sin embargo, sí consideró contrario a la CADH que ciertas medidas administrativas, como haber sido declarado responsable fiscalmente o ser incluido en el boletín de responsables fiscales, pueden tener el efecto práctico de limitar sus derechos políticos, porque, por ministerio de la ley, se genera inhabilidad para desempeñar cargos públicos o para posesionarse en tales cargos. Este razonamiento es aplicable a las disposiciones demandadas, porque prevén inhabilidades como consecuencia de sanciones que, *per se*, no implican la inhabilitación para ser elegido popularmente.

Así mismo, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto con el fin de precisar que en el presente asunto las disposiciones demandadas prevén inhabilidades requisito y no sanción, por lo que torna innecesario realizar consideraciones que condicionen la aplicación de las decisiones interamericanas al margen de apreciación nacional. En ese sentido explicó que las proposiciones acusadas no desconocen el artículo 23.2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en el marco del bloque de constitucionalidad simplemente porque se trata de inhabilidades requisito que están sustentadas en el margen de configuración del legislador para hacer efectivo el acceso a cargos y funciones públicas.

Recalcó, que la doctrina del margen de apreciación⁵ al tener por fundamento el principio de subsidiariedad consiste en la deferencia que los órganos internacionales reconocen a las instituciones nacionales para cumplir las obligaciones derivadas de los tratados sobre derechos humanos. Si bien indicó que la materialización del artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos debe realizarse a través de un ejercicio hermenéutico que consulte el carácter dinámico, cambiante y evolutivo de las regulaciones nacionales, no obstante en el presente caso no debió ser el fundamento jurídico base de la decisión.

A la luz de lo anterior, el magistrado **ROJAS RÍOS** sostuvo que el bloque de constitucionalidad exige que tanto la Carta Política como la Convención sean interpretadas acorde con el avance sobre los estándares mínimos de reconocimiento y protección de los derechos humanos que en el sistema interamericano se dirigen a fortalecer de manera esencial, y no sólo en el aspecto formal, nuestros aún incipientes modelos democráticos.

⁵ Se trata de una herramienta desarrollada principalmente en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Su primera invocación fue hecha por la Comisión Europea de Derechos Humanos en 1958, particularmente en el *caso Grecia c. Reino Unido*.

Por su parte, el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto respecto de la decisión de declarar la exequibilidad de las normas demandadas. Explicó que dichas restricciones son, en principio, compatibles con el bloque de constitucionalidad y, particularmente, con la Convención Americana de Derechos Humanos, bajo las siguientes premisas:

1. Se trata de un asunto que no fue considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH, en adelante) en el fallo del 8 de julio de 2020, *Petro Urrego vs Colombia*, en donde no se analizó la figura de la pérdida de investidura, ni la de la exclusión de la profesión, sino eventos de destitución e inhabilitación disciplinaria proferida por la Procuraduría General de la Nación, condena en responsabilidad fiscal y la sanción administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio, por prácticas restrictivas de la competencia.
2. En el fallo del 8 de julio de 2020, la CorteIDH reconoció que el Consejo de Estado realizó un adecuado control de convencionalidad en la sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 17 de noviembre de 2017 y allí se concluyó que la pérdida de investidura es compatible con el artículo 23 de la CADH, al responder a la exigencia de intervención de un órgano judicial, que ofrece suficientes garantías del debido proceso y, por otra parte, se encontró que la privación de derechos políticos por parte de órganos administrativos respeta la norma convencional, cuando la falta corresponda a un acto de corrupción.
3. La inhabilitación derivada de la pérdida de investidura respeta el bloque de constitucionalidad, ya que es una sanción disciplinaria que respeta la exigencia del principio de jurisdiccionalidad, al ser proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de órganos independientes, sometidas al respeto del derecho fundamental al debido proceso.
4. La inhabilitación derivada de la exclusión de una profesión es compatible con el bloque de constitucionalidad considerando que, a pesar de no derivarse de una decisión proferida por un órgano de naturaleza judicial, es un instrumento necesario para el adecuado ejercicio de las profesiones, a través de la vigilancia del control de reglas deontológicas, que persiguen, a la vez, resultados afines con la lucha contra la corrupción, luego del desarrollo de un debido proceso. Así, aun tratándose de decisiones adoptadas por órganos colegiados o gremiales privados, éstas corresponden a actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
5. El Magistrado Linares señaló que en varias ocasiones la Corte ha afirmado, en consonancia con lo señalado por la CorteIDH en el caso *Liakat Ali Alibux v. Suriname*, que la CADH no impone una única manera de llevar a cabo el control de convencionalidad, ni que este debe ser considerado como un control supraconstitucional. Así, en la sentencia C-111 de 2019, la Corte sostuvo que las disposiciones de la CADH, que conforman el bloque de constitucionalidad, no deben entenderse como superiores a la Constitución, sino que *“deben interpretarse de manera coherente y sistemática con (i) la Constitución; (ii) toda la Convención y (iii) otros tratados internacionales”*, de suerte que se requiere una *interpretación sistemática y armónica entre normas de misma jerarquía*. De este modo, el cotejo de una ley con un

tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de (in)constitucionalidad.

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** y los **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** magistrados y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto en relación con las consideraciones expuestas como fundamento de esta sentencia.

SENTENCIA C-147/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-13641

Norma acusada: Ley 1955 de 2019 (art. 18 y 314)

CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD, CON EFECTOS INMEDIATOS Y HACIA EL FUTURO, DEL ARTÍCULO 314 DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL CUAL ESTABLECE UNA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL A LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL A CARGO DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. LO ANTERIOR AL VULNERAR EL LÍMITE ESTABLECIDO EN EL INCISO 2 DEL ARTÍCULO 338 SUPERIOR REFERENTE A LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS QUE LES PRESTEN O PARTICIPACIÓN EN EL BENEFICIO QUE LES PROPORCIONE A LOS CONTRIBUYENTES

1. Normas 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 18. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Modifíquese el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 85. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, serán sujetos pasivos del pago de las contribuciones especiales anuales descritas en el presente artículo, cuyas tarifas serán determinadas por las entidades respectivas y las cuales no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases

gravables. Los elementos de las contribuciones a que hace referencia el presente artículo serán:

1. Base gravable: La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro. La base gravable descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:

Base gravable = (Costos y Gastos totales depurados) * (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección vigilancia, control y regulación devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).

Se entenderá que es un tercero independiente siempre que no cumpla con alguno de los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario.

2. Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior.

Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).

3. Hecho generador. El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.

4. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales a que hace referencia el presente artículo, así como los asuntos relacionados con la declaración, administración, fiscalización, el cálculo, cobro, recaudo y aplicación del anticipo y demás aspectos relacionados con obligaciones formales y de procedimiento. Las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con la contribución especial serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

Parágrafo 2°. El manejo de los recursos del pago de las contribuciones especiales de la CRA y la CREG a que hace referencia el presente artículo se realizará de acuerdo con los mecanismos previstos en los artículos 72 de la Ley 142 de 1994 y 21 de la Ley 143 de 1994. En el evento de existir

excedentes de la contribución especial de la CREG provenientes de las actividades reguladas de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el período presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 3°. Los sujetos pasivos objeto de la presente contribución están obligados a reportar a más tardar el 30 de abril de cada vigencia la información requerida para el cálculo de la tarifa y la liquidación de la contribución especial en el formato que para el efecto define la CRA, la CREG y la SSPD a través del SUI.

El no reporte de información, en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad definidos por la SSPD, generará la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Parágrafo transitorio. Para la vigencia de 2019 el plazo para el cargue de la información será el 31 de julio.

Artículo 314. Contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial. A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:

1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.

3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.

4. La tarifa será del 1%.

5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.

El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros.

2. Decisión

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-464 de 2020, mediante la cual se decidió (i) “Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios” contenida en el numeral 4° del artículo 18 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””; y (ii) “Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) y 314 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”, respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-484 de 2020, mediante la cual se decidió “Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 18 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””.

Tercero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 314 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”.

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte estudiar una demanda acumulada contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. En primer lugar, la Sala Plena resolvió que no es posible emprender una revisión de los cargos formulados contra el artículo 18, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del mencionado artículo en las sentencias C-464⁶ y C-484⁷ de 2020. En esta medida, dado que la disposición demandada ya fue expulsada del ordenamiento jurídico no podría “ser objeto de nueva discusión o debate”, configurándose plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal y absoluta. En consecuencia, se estuvo a lo resuelto.

⁶ En la sentencia C-464 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexecutable de la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”, del numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por vulnerar el principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política), decisión que surtió efectos inmediatos hacia futuro.

⁷ En la sentencia C-484 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexecutable de lo dispuesto en el artículo 18 demandado, por vulnerar los principios de legalidad y certeza del tributo (art. 338 superior), y una violación de la reserva de Ley en cabeza del Congreso de la República. Dicha decisión que surtió efectos inmediatos hacia futuro. Igualmente, aclaró la Corte que **los tributos causados en la anualidad 2020 correspondían a situaciones jurídicas consolidadas; incluyendo, para todos los efectos legales, aquellos tributos que se servían de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.** Finalmente, precisó que **a partir del período o anualidad 2021**, los sujetos activos del tributo no se encontraban en un escenario incierto, ya que, **ante la declaratoria de inexecutable del artículo 18 demandado, se imponía la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.**

Respecto del cargo por el desconocimiento del principio de unidad de materia y el desconocimiento del principio de deliberación democrática referido al artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, tampoco procedió un pronunciamiento de fondo por parte de este tribunal. Lo anterior ya que, como se advirtió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 superior no es posible analizar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada y declarada inexecutable, como se indicó en la sentencia C-464 de 2020.

Sin perjuicio de lo anterior, señaló que en el presente caso no se presenta una sustracción de materia, por cuanto el artículo 314 de la Ley 1955 demandado aún se encuentra produciendo efectos jurídicos. Esto obedece a (i) la declaratoria de inexecutable del artículo 314 con efectos diferidos -sentencia C-464 de 2020-; y (ii) como consecuencia de la constatación de un vicio de procedimiento en la formación de la norma, como lo es el de unidad de materia.

De este modo, correspondió a la Corte Constitucional determinar si **(i)** ¿el Legislador desconoció el principio de legalidad (artículo 338 superior) al definir los elementos de la contribución de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019?; y **(ii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 superior) al destinar el recaudo al fortalecimiento del Fondo Empresarial, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la inversión social?

Tras realizar un recuento jurisprudencial sobre el principio de legalidad, con especial énfasis en el contenido y alcance de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, la Corte Constitucional caracterizó el tributo como una contribución especial, y consideró que:

(i) La definición de la contribución adicional a la que hace referencia el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 como “contribución especial” no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política. Por ello, independientemente de la naturaleza jurídica del tributo, ya sea como tasa, contribución especial o contribución, es menester respetar el límite constitucional que establece el artículo 338, inciso 2º, de la Carta.

(ii) Observó la Corte que el diseño del tributo demandado -cuya base gravable corresponde a la recuperación de costos del servicio definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994- conlleva a que a los sujetos pasivos o contribuyentes sometidos a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante, “SSPD”) se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella correspondiente a la recuperación de los costos por la prestación del servicio público de inspección y vigilancia. Esto es así por cuanto, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya prevé una regulación sectorial completa respecto de la recuperación de los costos del servicio de inspección y vigilancia prestado por la SSPD. De esta forma, no cabe duda de que todo el costo se encuentra contemplado en dicho tributo establecido en la Ley 142 de 1994.

(iii) Visto lo anterior, destacó este tribunal que el artículo 338 de la Constitución Política dispone, por una parte que (i) el Legislador debe *señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo*, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador,

la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, *como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen*. En este sentido, lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, dista de ser una autorización general para el establecimiento de una contribución adicional que exceda los límites constitucionales mencionados, como erróneamente lo entiende el Legislador en el diseño del artículo 314 demandado. En consecuencia, dicha norma resulta inexecutable al vulnerar lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior.

(iv) Aún si en gracia de discusión, se aceptará que el artículo 314 demandado constituye un tributo independiente al establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, también encontró la corporación que resulta contrario a lo dispuesto en el mencionado inciso 2º del artículo 338 de la Carta Política, por cuanto: (a) surge un vacío en la definición estructural del tributo demandado, en la medida que el hecho generador corresponde a la prestación del servicio de inspección y vigilancia por parte de la SSPD; y en consecuencia, la base gravable definida en la norma demanda, no permite entenderse de forma aislada a la recuperación de los costos por parte de la SSPD como un todo, además de que no se encuentra asociada al costo derivado del sostenimiento e inversión de la entidad que administra el Fondo Empresarial. Asimismo, (b) no se evidencia una participación en los beneficios que les proporcionan a los contribuyentes, quienes no necesariamente se beneficiarían de los múltiples usos y funciones de dicho Fondo.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declaró la inexecutable del artículo 314 demandado de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, sin necesidad de modular sus efectos. Aclaró que los efectos a futuro, se sustentan en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

Señaló la Corte que no se veía la necesidad de proceder con dicha modulación, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferir los efectos en el tiempo. En el mismo sentido, señaló la Corte que el diferimiento señalado por la Corte para la mayor parte del artículo 314 en la sentencia C-464 de 2020, obedeció a un cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia en asuntos de naturaleza tributaria y de servicios públicos, contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, elemento que no se presenta en el presente caso.

Finalmente, frente la declaratoria de inexecutable de lo dispuesto en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, por vulneración a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 de la Carta Política, por sustracción de materia, la Corte no se pronunció respecto del segundo problema jurídico planteado por los demandantes.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto.

SENTENCIA SU-149/21

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Expediente T-8022910

Acción de tutela instaurada por Positiva Compañía de Seguros S.A. contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

LA CORTE CONSTITUCIONAL REVOCA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA QUE HABÍA CONSIDERADO QUE LOS CÓNYUGES O COMPAÑEROS PERMANENTES DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES NO DEBÍAN ACREDITAR UN TIEMPO MÍNIMO DE CONVIVENCIA PARA ACCEDER A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. DE ESTA MANERA, SE REAFIRMA QUE LA CONVIVENCIA MÍNIMA REQUERIDA PARA OSTENTAR LA CALIDAD DE BENEFICIARIO DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES, TANTO PARA EL CÓNYUGE COMO PARA EL COMPAÑERO O LA COMPAÑERA PERMANENTE, ES DE CINCO AÑOS, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL CAUSANTE DE LA PRESTACIÓN ES UN AFILIADO O UN PENSIONADO

1. Síntesis de los fundamentos del amparo

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó los fallos adoptados en la acción de tutela presentada por Positiva Compañía de Seguros S.A. en contra de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia e igualdad, *"en conexidad con el principio de la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social"*.

La entidad accionante cuestionó la sentencia emitida el 3 de junio de 2020, en la que la autoridad judicial accionada resolvió no casar la providencia del 28 de septiembre de 2016 que le ordenó reconocer la cuota parte de la pensión de sobrevivientes a la compañera permanente de un afiliado pese a que no demostró su convivencia con el causante por un término no menor a cinco años continuos con anterioridad a su muerte.

Para sustentar esta postura, la Sala de Casación Laboral modificó su jurisprudencia sobre la materia y sostuvo que la exigencia de ese período de convivencia opera únicamente para el caso del cónyuge o compañero(a) permanente del **pensionado** fallecido. En cambio, para ser considerado beneficiario de la pensión de sobrevivientes en condición de cónyuge o compañera permanente supérstite del **afiliado**, no es exigible ningún tiempo mínimo de convivencia. Positiva S.A. argumentó que en dicha decisión judicial se configuraron las causales de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo.

Al analizar el asunto de fondo, la Sala Plena de esta Corporación concluyó que, en efecto, la providencia emitida por la Corte Suprema de Justicia incurrió en los defectos mencionados. Sobre el primero de estos defectos, **la Sala sostuvo que se desconoció el principio de igualdad con la interpretación del requisito de convivencia previsto en el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003**. En este sentido, la distinción introducida por la Corte Suprema de Justicia, al disponer que la exigencia al cónyuge o la compañera o compañero permanente de acreditar el mínimo de cinco años de convivencia anteriores al fallecimiento del causante solo era aplicable cuando estos fueran pensionados, mas no en el caso de los afiliados, no guardaba correspondencia con los propósitos de la

pensión de sobrevivientes ni con los del requisito de convivencia. Así mismo, esa diferenciación carece de una justificación objetiva que atienda al principio de igualdad, por lo que resulta arbitraria.

La decisión de la Sala de Casación Laboral también **desconoció el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional pues reconoció derechos pensionales sin el cumplimiento de los requisitos legales vigentes para el efecto**. A esta razón se suma que, como lo expusieron la entidad accionante, el Ministerio de Hacienda y Colpensiones, la regla sentada por la Corte Suprema de Justicia incrementaría en un número importante el número de personas que se harían acreedoras de la pensión de sobrevivientes en forma vitalicia y el pasivo pensional aumentaría en 461 %, según estimaciones aportadas en sede de revisión. Así, al no tenerse en cuenta el requisito de convivencia de la peticionaria con el afiliado, se omite el criterio de distribución de recursos escasos que es necesario para evitar una afectación desproporcionada a las finanzas del Sistema General de Pensiones, lo que redundaría en la vulneración de los principios de universalidad y sostenibilidad financiera.

Asimismo, la Sala Plena determinó que en la sentencia de la Sala de Casación Laboral **se configuró un defecto sustantivo por interpretación irrazonable del precepto legal aplicable al caso analizado**. La lectura acogida por la Corte Suprema de Justicia partía de una lectura plausible del artículo 47, literal a) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. No obstante, esta hermenéutica podía catalogarse como irrazonable al contradecir los mandatos de igualdad y de sostenibilidad financiera del sistema pensional y conducir a resultados desproporcionados respecto de la desprotección del grupo familiar ante reclamaciones pensionales ilegítimas y en relación con la finalidad de la pensión de sobrevivientes, que es amparar a la familia del fallecido.

Por último, al constatar la configuración del desconocimiento del precedente, la Sala determinó que el precedente aplicable en la materia es la **Sentencia SU-428 de 2016** cuya *ratio decidendi* señala que, **para que la compañera permanente supérstite del afiliado tenga derecho a la pensión de sobrevivientes en forma vitalicia, deberá acreditar la convivencia con el causante por lo menos durante cinco años antes de su fallecimiento**. De ese modo, la Sala de Casación Laboral se apartó indebidamente de esa decisión pues no cumplió con las cargas de transparencia y suficiencia de la argumentación al no mencionar explícitamente su apartamiento del precedente fijado por la Corte Constitucional ni exponer en forma adecuada las razones por las cuales su postura divergente garantizaba de mejor modo los principios y valores constitucionales involucrados.

2. Decisión

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 25 de agosto de 2020 por la Sala de Decisión de Tutelas No. 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que negó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad invocados por Positiva Compañía de Seguros S.A. En su lugar, **CONCEDER** el amparo promovido, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 3 de junio de 2020, proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la cual decidió no casar el

fallo emitido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín el 28 de septiembre de 2016, dentro del proceso promovido por Luz Yaned Ramírez Ruiz contra Positiva Compañía de Seguros S.A.

Tercero. ORDENAR a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que, en el término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera una nueva sentencia en la cual observe el precedente adoptado por la Corte Constitucional, en el sentido de que, en los términos del artículo 47, literal a) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, la convivencia mínima requerida para ostentar la calidad de beneficiario de la pensión de sobrevivientes, tanto para el cónyuge como para el compañero o la compañera permanente, es de cinco (5) años, independientemente de si el causante de la prestación es un afiliado o un pensionado.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclararon su voto. El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

Aunque el magistrado **LIZARAZO OCAMPO** comparte el análisis y conclusiones de la ponencia, aclarará su voto en relación con aceptar la legitimidad de las personas jurídicas de derecho público para instaurar una acción de tutela en defensa de derechos fundamentales, que considera no pueden predicarse de entidades estatales.

En cuanto a su aclaración de voto, el magistrado **ROJAS RÍOS** señaló que si bien compartía la decisión mayoritaria de la Sala Plena de tutelar en el caso concreto, sus argumentos para arribar a dicha conclusión radican en que la sentencia impugnada no cumplió con la carga argumentativa requerida para variar el precedente, en tanto, más allá de la alusión al contenido de la sentencia C-1023 de 2004 y de la exposición de motivos del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, la decisión de la Sala de Casación Laboral no logró estructurar mayores elementos de juicio que le permitieran apartarse razonadamente, entre ellos explicar por qué el cambio de criterio no contraviene el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional y de qué manera no pueden ser sujetos comparables los afiliados de los pensionados.

Precisamente sobre estos dos aspectos el magistrado Alberto Rojas Ríos indicó su discrepancia sobre el contenido de la decisión adoptada por la Sala Plena pues, a su juicio, es equivocada la premisa según la cual se viola el principio de igualdad entre afiliados y pensionados sobre la distinción en la exigencia del tiempo de convivencia, en tanto no se trata de sujetos comparables. En efecto el sistema pensional asigna distintos deberes a cada uno de ellos, así como requisitos para el acceso a las prestaciones sociales, y no es asimilable quien ya cumplió con la densidad de semanas o de ahorro requerido, y tiene un derecho en disfrute, que aquel que hasta ahora lo conforma y por tanto tendría una tasa de reemplazo inferior. Tampoco podría decirse que ambas familias que buscan acceder a la prestación de sobrevivientes se encuentran en una posición jurídica similar, pues los que dependen del afiliado están sujetos a mayores contingencias ante la pérdida de quien no deja

causado ningún derecho prestacional para hacerle frente a la familia, que se ve desamparada. Y este es precisamente uno de los discernimientos que se hizo en la sentencia C-1093 de 2004 que es precedente para el caso concreto.

En relación con el apartado sobre sostenibilidad financiera del sistema pensional el magistrado **ROJAS RÍOS** también manifestó su desacuerdo. Sostuvo que la comprensión de la sentencia sobre el alcance de dicho principio es equivocada y parece desconocer que la universalidad del derecho a la seguridad social implica ampliar la base de los pensionados, entre ellos los de contingencias de sobrevivencia que también aportan al sistema a través de contribuciones en salud. En su criterio no se trata simplemente de advertir cuál es el costo económico de las pensiones, sino cuál es la base de trabajadores que asumen parte del pago, pues de eso se trata el régimen de reparto o de prima media como se conoce. De ser así lo propio es determinar cuántos trabajadores asumen el pago de riesgos laborales, que según cifras del DANE superan los 8,8 millones de trabajadores y cuántos son pensionados por riesgos laborales, que no superan el millón, solo así podría determinarse de dónde proceden los recursos y cuáles deben ser las estrategias de financiamiento, sin que ello implique el recorte de derechos sociales, como lo asume, a mi juicio de forma equivocada la decisión de la que aclaro.

Si bien el Acto Legislativo 01 de 2005 constitucionalizó la sostenibilidad financiera en el artículo 48 superior, dicha norma constitucional debe entenderse como un instrumento para la realización de los principios universales de los derechos a la seguridad social y no como un fin en sí mismo.

La manera adecuada de comprenderlo debe partir de la premisa de que, algunas dimensiones del derecho fundamental implican obligaciones estatales de progresividad y desarrollo gradual, dirigidas a aumentar los estándares de protección tanto en cobertura de personas, hasta alcanzar la universalidad del derecho. Pero una vez se hayan alcanzado mínimos, estos no pueden ser desconocidos bajo el argumento de la sostenibilidad financiera. Las dimensiones prestacionales de los derechos fundamentales se desarrollan conforme al principio de gradualidad y no regresión, motivo por el cual, no puede ser constitucionalmente defendible que, la protección del derecho a la seguridad social disminuya bajo el argumento de la sostenibilidad financiera.

Dicho mandato constitucional debe comprenderse entonces como una norma instrumental dirigida a permitir la realización de los fines esenciales del Estado: la concreción de los derechos fundamentales de las personas, y como una regla de planificación económica, sin que ello ponga en duda, las obligaciones de progresión y no regresión en las facetas sociales de los derechos fundamentales

SENTENCIA SU-150/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente T-7585858 AC

Acciones de tutela instauradas por Roy Leonardo Barreras Montealegre contra la Mesa directiva del Senado de la República, la Fundación Iazos de Honor, Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso.

CORTE CONSTITUCIONAL AMPARA DERECHO A LA REPRESENTACIÓN DE LAS VÍCTIMAS MEDIANTE LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

1. Antecedentes fácticos

1.1. El senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, actuando en nombre propio y en el de 6.670.368 habitantes de cerca de 166 municipios que conformarían las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, instauró acción de tutela el 31 de mayo de 2019 contra la Mesa Directiva del Senado de la República, con el propósito de obtener el amparo de los derechos a la igualdad y al debido proceso en el trámite legislativo, junto con el derecho a la participación política de las víctimas, presuntamente vulnerados por la decisión adoptada en la sesión plenaria de la citada corporación del 30 de noviembre de 2017, en la que se anunció que el informe de conciliación al proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*, no obtuvo las mayorías requeridas para ser aprobado, a pesar de que, con sujeción a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 y en el auto 282 de 2019, sí se acreditó el cumplimiento de dicho requisito.

1.2. Como pretensión principal, el senador Barreras Montealegre pidió que se ordene a la Mesa Directiva del Senado dar por aprobado el citado proyecto de acto legislativo y, como resultado de tal decisión, que se proceda por el referido órgano a su remisión al Presidente de la República, para que este cumpla con el requisito siguiente de la promulgación.

1.3. Cabe aclarar que, frente a esta demanda, en aplicación del Decreto 1834 de 2015, se acumularon dos acciones de tutela formuladas, en su orden, (i) por la Fundación Lazos de Honor, y (ii) por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso. Las demandas fueron coadyuvadas por 13 organizaciones sociales en sede de revisión.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS que fuera ordenada mediante auto proferido por la Sala Plena de esta corporación, durante el curso de la actuación adelantada en sede de revisión.

Segundo. REVOCAR la sentencia proferida el 6 de agosto de 2019 por la Subsección B, de la Sección Cuarta, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual confirmó el fallo del 12 de junio del año en cita adoptado por el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, en el que se declaró la improcedencia del amparo. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, así como los derechos a la reparación integral, a la igualdad y a la participación política de ciertas organizaciones de víctimas, estas últimas objeto de agencia oficiosa por el citado congresista, en favor de varias organizaciones de derechos humanos que las representan, y promovidos por los accionantes de las dos tutelas que le fueron acumuladas, radicadas por la Fundación Lazos de Honor y por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso, por las razones expuestas en esta providencia. Esta decisión tiene efectos inter pares.

Tercero. En virtud de lo anterior y como orden de amparo, **DÉSE** por aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*.

Cuarto. Como consecuencia de la decisión adoptada en el numeral tercero de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, se **ORDENA** que se proceda por el área respectiva tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, a ensamblar el documento final aprobado del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”*, conforme al texto conciliado por ambas Cámaras y que fue publicado en las Gacetas del Congreso 1100 y 1102 del 27 de noviembre de 2017 respectivamente, en el que se debe acondicionar la prescripción por virtud de la cual estas circunscripciones aplicarán para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, según se incluye en el Anexo número 1° de esta sentencia.

Quinto. Una vez haya sido satisfecha la orden dispuesta en el numeral 4 de la parte resolutive de esta sentencia, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se **ORDENA** que se proceda con la suscripción del proyecto de Acto Legislativo por parte de los Presidentes y Secretarios Generales, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, como acto legislativo.

Sexto. Vencido el plazo que se dispone el numeral 5 de la parte resolutive de esta sentencia, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su ocurrencia, se **ORDENA** que el texto suscrito del acto legislativo sea enviado por el Secretario General del Senado al presidente de la República, para que ésta proceda a cumplir con el deber de publicidad, mediante su promulgación en el Diario Oficial. Luego de lo cual una copia auténtica del acto legislativo deberá ser enviada por el Secretario Jurídica de la Presidencia a este tribunal, para adelantar el control automático y único de constitucionalidad, que se prevé en el literal k), del artículo 1°, del Acto Legislativo 01 de 2016.

Séptimo. Con miras a dar cumplimiento efectivo a la presente decisión, igualmente se **ORDENA** a la organización electoral llevar a cabo las medidas especiales necesarias para permitir la inscripción y elección de candidatos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en el certamen electoral del 13 de marzo de 2022 y, en este sentido, en el plazo máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de este fallo, se **ORDENA** al Registrador Nacional del Estado Civil modificar la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y *“por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones del Congreso de la República que se realizarán el 13 de marzo de 2022”*.

Octavo. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, de modo que el Juzgado 16 Administrativo de Oralidad

del Circuito Judicial de Bogotá, realice las notificaciones a las partes del presente proceso.

3. Síntesis de los fundamentos

3.1. Para comenzar, la Corte se pronunció sobre la acumulación realizada por el juez de primera instancia respecto de las tutelas promovidas por la Fundación Lazos de Honor y por los señores Carlos Manuel Vásquez Cardozo y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso. Al respecto, consideró que, aun cuando tal decisión se produjo luego del momento procesal oportuno para el efecto, esto es, después de haberse dictado la sentencia de primera instancia, al confrontar lo ocurrido frente al régimen de nulidad procesal, se entendió que dicha irregularidad fue saneada, por una parte, porque no se cuestionó a través de las vías previstas para ello; y por la otra, porque constan manifestaciones de los accionantes en el sentido de estar conformes con la actuación surtida y reclamando que el proceso debía seguir su curso normal. Por esta razón, en el examen de este caso, este tribunal tuvo en cuenta sus alegaciones y las distintas actuaciones realizadas.

3.2. Antes de efectuar el estudio de procedencia de las acciones planteadas, la Corte recordó que, en virtud del principio de informalidad, por la prevalencia del derecho sustancial y por el impulso oficioso del juicio de amparo, los jueces de tutela se encuentran habilitados para determinar el objeto del litigio, incluso corrigiendo los errores o carencias técnicas en las que pudieron haber incurrido los accionantes, siempre que dicha actuación se haga a partir de las circunstancias relevantes que se hayan invocado en la solicitud de tutela y de las pruebas aportadas y recaudadas. Por lo demás, esta atribución se complementa con la posibilidad de adoptar fallos con alcance *extra* y *ultra petita*. Sobre la base de lo anterior, se definió que el objeto de este debate lo constituyen: (a) el derecho al debido proceso en el trámite legislativo; (b) el derecho a la igualdad; (c) el derecho a la participación política de las víctimas; y (d) el derecho de estas últimas a la reparación integral.

3.3. Una vez identificado el litigio, se continuó con el **examen de procedencia**, en el que se resolvió que se cumplieron con todos los requisitos que se exigen para llevar a cabo el análisis de fondo de la controversia. En cuanto (1) a la **legitimación en la causa por activa**, se admitió su acreditación frente a cada uno de los accionantes, destacando la condición de agente oficioso del senador Roy Barreras Montealegre, en relación con varias organizaciones de derechos humanos que representan a las víctimas¹, y que expresamente ratificaron su actuar durante el trámite de tutela, incluyendo las coadyuvancias de los ciudadanos Juan Carlos Quintero Sierra y José Aldemar, quienes igualmente invocaron la condición de víctimas; (2) en lo que atañe a la **legitimación en la causa por pasiva**, se reiteró la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que las Mesas Directivas del Congreso son sujetos pasibles del ejercicio de la acción de tutela, sobre todo cuando, como ocurre en este caso, se invoca que su conducta vulnera derechos fundamentales.

3.4. En lo que corresponde a la (3) **inmediatez**, su examen se realizó a partir de los derechos fundamentales objeto de pronunciamiento. En este orden de ideas, en cuanto a los derechos de las víctimas, se coligió que la infracción alegada es *actual* y *permanente*, entendiendo que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

para la Cámara de Representantes (en adelante CTEPCR) son una medida de satisfacción y de no repetición implementada a su favor, y que no han podido acceder a la misma, pese a los distintos esfuerzos judiciales que se han promovido para el efecto (acciones de tutela y de cumplimiento), tanto así que el asunto lleva más de tres años y cuatro meses sin tener una solución de fondo. Y, en lo que atañe al derecho al debido proceso en el trámite legislativo, porque visto el contexto de lo ocurrido, no se advierte que se haya incurrido por el senador Roy Barreras Montealegre en un ejercicio irrazonable de la acción.

3.5. Puntualmente, (i) se constató que el citado congresista siempre ha mantenido una conducta dirigida a obtener la aprobación del proyecto de acto legislativo, sobre todo mediante el ejercicio del derecho de petición (30 de noviembre de 2017, 4 de diciembre de 2017 y 15 de agosto de 2018). A ello se agrega que, (ii) con ocasión de varias acciones judiciales promovidas por las víctimas, entre el 18 de diciembre de 2017 y hasta el 7 de marzo de 2018, existieron órdenes dirigidas a dar por aprobada la iniciativa, período en el que su pretensión se entendía jurídicamente como enervada. Y, finalmente, (iii) se advirtió como sustento para recurrir al amparo, la decisión adoptada por la Corte en la sentencia C-080 de 2018, cuya notificación por edicto se realizó hasta el 15 de enero de 2019, siendo esta la fecha a partir del cual cabe valorar la observancia del requisito de inmediatez. Así las cosas, entre dicho momento y aquél en el que se radicó el amparo (31 de mayo de 2019), transcurrieron tan solo cuatro meses y 16 días, término que se estima razonable.

3.6. En cuanto (4) al requisito de **subsidiariedad**, la Corte explicó que no existe otro mecanismo judicial eficaz distinto a la acción de tutela para solucionar la controversia planteada, pues la acción de cumplimiento y el juicio de nulidad simple ante el Consejo de Estado aún se encuentran en trámite, por lo que no han resultado un medio idóneo ni eficaz para solventar esta causa, toda vez que recae sobre la respuesta que dio el *día 6 de diciembre de 2017* el Presidente del Senado de la época, Efraín Cepeda Sarabia, a varias peticiones que se radicaron con el fin de dar curso a la promulgación de la reforma, actuación que se considera constitutiva de un acto administrativo verbal, fundamentado en el Título II del CPACA y en el artículo 43.4 de la Ley 5ª de 1992. Se cuestiona entonces un acto producto del ejercicio de una *función administrativa* y no la *decisión legislativa* adoptada el día 30 de noviembre de 2017 por la Mesa Directiva del Senado, la cual no se halla dentro del listado de materias consagradas en el artículo 104 del CPACA, como objeto de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3.7. Tampoco cabe excluir el amparo, por tratarse (5) esta iniciativa legislativa de un **acto general, impersonal y abstracto**, teniendo en cuenta lo resuelto por la Corte en la sentencia C-132 de 2018, en la que se aclaró que dicha regla de improcedencia opera dentro de las normas básicas de subsidiariedad que se derivan del artículo 86 de la Constitución. Además, en lo referente al (6) **daño consumado** se excluyó su configuración, pues aun cuando el período constitucional 2018-2022 está cerca de fenecer, el juez de tutela está habilitado para adoptar las órdenes de protección que estime pertinentes, con el objeto de garantizar al agraviado el goce de sus derechos fundamentales, incluso el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 autoriza no solo ordenar la realización del acto omitido, sino que permite disponer la ejecución de

cualquier otra *acción adecuada*, por lo que en la práctica se trata de un asunto frente al cual todavía es posible adoptar medidas judiciales de protección. Finalmente, también se adelantó (7) el estudio de la ***cosa juzgada constitucional***, en especial, frente a otras acciones de tutela que habían sido presentadas previamente por otras víctimas, concluyendo que, más allá de la identidad de sujetos y de objeto (por existir un interés jurídico homogéneo), no se acreditaba la identidad de causa, pues los hechos asociados al amparo habían cambiado con el tiempo.

3.8. Satisfechos los requisitos de procedencia, la Corte continuó con el examen de fondo, en el que abordó el estudio de los siguientes temas: (i) la acción de tutela contra las actuaciones de las Mesas Directivas del Congreso; (ii) el debido proceso en el trámite legislativo; (iii) el procedimiento legislativo especial para la paz (o *fast track*); (iv) el *quórum* y las mayorías en el trámite legislativo; (v) la instancia legislativa de la conciliación; y (vi) las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, el derecho a la reparación integral de las víctimas, el Acuerdo Final y su cumplimiento de buena fe (Acto Legislativo 02 de 2017).

3.9. Sobre la base de lo anterior, y teniendo en cuenta que el debate propuesto se produce alrededor de una iniciativa de acto legislativo radicada y tramitada por la vía del *fast track*, esta corporación aclaró que su examen se limita a los dos aspectos de procedimiento necesarios para tomar una decisión de fondo, esto es, (i) lo ocurrido en la instancia de conciliación y (ii) los resultados de las votaciones que se obtuvieron respecto del informe presentado por la Comisión de Conciliación (*en la práctica verificar si se tuvo o no la mayoría absoluta requerida*), ya que, de ser procedente el amparo, el Acto Legislativo 01 de 2016 prevé una instancia de control automático y único de constitucionalidad, respecto de la reforma constitucional adoptada.

3.10. Al descender al caso concreto, frente al derecho al debido proceso en el trámite legislativo invocado por el senador Roy Barreras Montealegre, la Corte concluyó que le asiste razón a la tutela solicitada, en el entendido de que el informe de conciliación que se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso 1100 de 2017, fue aprobado por la plenaria del Senado de la República el día 30 de noviembre de 2017, con las mayorías exigidas para el efecto, pues debían descontarse las curules no susceptibles de ser reemplazadas, en virtud de la aplicación del artículo 134 Superior, dando como *mayoría absoluta* cualquier número igual o superior a 50 votos afirmativos, que fueron efectivamente los que se obtuvieron como consecuencia de la votación.

3.11. Precisamente, si para la época de los hechos, el Senado de la República estaba integrado por 102 senadores, y si, como se constató con las pruebas recaudadas, tres senadores (Martín Emilio Morales Diz, Bernardo Miguel Elías Vidal y Musa Besaile Fayad) habían sido suspendidos de su investidura antes del 30 de noviembre de 2017, dando lugar a la aplicación de la sanción de no ser susceptibles de ser reemplazados (figura conocida como *silla vacía*), era innegable que se produjo una reconfiguración del Senado, por virtud de la cual el *quórum* y las mayorías se debían calcular sobre un total de 99 senadores.

3.12. Al margen de lo anterior, la Corte aclaró que, aun cuando la Plenaria del Senado había aprobado con anterioridad un informe de conciliación el día 15 de noviembre de 2017, era válido que reabriese implícitamente el debate y votase un nuevo informe,

pues lo que buscaba era lograr un consenso con lo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 29 de noviembre de 2017. Lo anterior, sobre la base del carácter dinámico de la instancia de conciliación y la búsqueda del objetivo de lograr por esa vía la existencia de acuerdos que salvaguarden el principio democrático, en los términos previstos en el artículo 161 del Texto Superior.

3.13. Además, esta corporación también acreditó que la vulneración detectada impacta en la función representativa congresional, ya que la actuación desplegada por la Mesa Directiva del Senado de la República desconoció la aprobación de un proyecto de reforma constitucional que fue legalmente tramitado y que obtuvo la mayoría requerida para convertirse en una reforma constitucional por la vía del *fast track*, impactando no solo en el principio mayoritario, sino también, en sí mismo, en el principio democrático, que permite canalizar la voluntad popular, a través del mandato de representación que asumen los congresistas.

3.14. A lo anterior agregó que, si bien los congresistas tienen la posibilidad de apelar las decisiones del Presidente de cada Cámara ante las Plenarias, conforme se dispone en el artículo 44 de la Ley 5ª de 1992, este mecanismo en el caso no resultaba idóneo, atendiendo al contexto y al tema objeto de conocimiento. En efecto, la apelación no brindaba garantías de *transparencia e imparcialidad*, pues en tratándose de la verificación de una votación, debe acudir a un órgano independiente y objetivo, lo que no se asegura con la decisión de una Plenaria sujeta a un principio de mayorías, que se vería condicionada por el resultado de la votación del informe de conciliación, sobre todo cuando se debe fijar si se alcanzó o no una mayoría absoluta, sujeta a un cálculo especial, por virtud de lo dispuesto en el artículo 134 de la Carta.

3.15. Por lo demás, no existía para la época de los hechos las decisiones que ahora justifican la presentación de la tutela, por lo que los argumentos de reclamación del senador, en ese momento, estaban claramente limitados, y la utilización de la vía interna tan solo hubiese terminado en la imposición de la regla de la mayoría, sin la objetividad que reclama una apelación. Finalmente, exigir haber agotado la vía interna, terminaría generando un sacrificio desproporcionado frente a la función representativa del congresista y avalando una actuación claramente arbitraria y caprichosa disfrazada de legalidad, cuando la acción de tutela ha sido ideada como un medio idóneo para enfrentar vías de hecho evidentes y restaurar la justicia.

3.16. En este orden de ideas, ante la vulneración del derecho al debido proceso en el trámite legislativo, la Corte dispuso como remedio el conjunto de órdenes reseñadas previamente en el acápite referente a la decisión. No obstante, la Sala Plena también aclaró que la negativa de la Mesa Directiva del Senado desconoció los derechos de las víctimas a la reparación integral, a la igualdad y a la participación política, siendo forzoso adoptar una orden extraordinaria y estructural, consistente en disponer que las CTEPCR apliquen para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**, se apartaron de la decisión mayoritaria por las siguientes razones:

1. La acción de tutela es improcedente

Los Magistrados Ibáñez, Ortiz y Meneses que salvaron su voto señalaron que además de los problemas de procedencia de que adolece la acción de tutela, ésta no es el medio judicial idóneo para resolver las discrepancias que surjan durante y con motivo de los procesos constituyentes o legislativos, los cuales tienen sus propios medios de control previstos en la Constitución Política.

En efecto, anotaron que la acción de tutela no es el medio judicial procedente para revisar los vicios o irregularidades en que incurra el Congreso de la República durante el proceso legislativo para expedir las leyes y mucho menos aquellos que ocurran durante el proceso constituyente para reformar la Constitución Política. Si los jueces, entre ellos la Corte Constitucional como tribunal de cierre, por vía de decisiones de tutela interviene en los procesos legislativos y constituyentes, asume una competencia que solo le fue conferida para el trámite y decisión de los mecanismos de control judicial abstracto de constitucionalidad y con ella invade una órbita constitucional que no le fue conferida por la Constitución Política, la cual está obligada a guardar y respetar en los términos que ella establece.

Constituye un grave precedente judicial que por vía de seleccionar y revisar una decisión que resuelve una acción de tutela para amparar los presuntos derechos de las víctimas del conflicto armado, la Corte invada la competencia del Congreso de la República propia del proceso constituyente, para ordenar surtir un trámite o una serie de trámites relacionados con ese mismo proceso constituyente para reformar la Carta, asunto o materia para el cual no está habilitada o autorizada por la Constitución Política.

2. No se configuró vulneración de ningún derecho fundamental

Por lo demás, en el caso su examine, no se configuró la vulneración alegada por los actores, toda vez que el proceso constituyente relacionado con el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, fue irregular durante una parte del trámite de conciliación, por cuanto éste no se surtió conforme al procedimiento establecido en el artículo 161 de la Constitución. De una actuación defectuosa, irregular, grosera, inválida, que por lo mismo no produce efecto alguno, según lo dispone el artículo 149 de la Constitución, no surge derecho alguno y, por lo mismo, no puede protegerse lo que no existe mediante el amparo constitucional.

En efecto, los antecedentes constituyentes demuestran que el proyecto de reforma constitucional fue aprobado en forma diferente entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Por ello, en aplicación del artículo 161 de la Constitución, se integró una comisión de conciliación que debió acordar al menos por mayoría un texto para con base en él repetir el segundo debate en las plenarios de las cámaras. El texto de conciliación que fue sometido a consideración de la plenaria del Senado de la República y se aprobó el 15 de noviembre de 2017. Posteriormente, el texto de conciliación que fue sometido a la Cámara de Representantes fue aprobado en la sesión plenaria del 29 de noviembre de 2017. Empero, el texto de conciliación aprobado en cada una de las cámaras luego de repetido el segundo debate, fue

diferente, con lo cual, habiendo persistido las diferencias, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución, el proyecto fue negado y procedía su inmediato archivo.

En el caso materia de examen, todas las normas en las cuales persistió la diferencia eran fundamentales al sentido del proyecto de acto legislativo, razón por la cual no era posible aplicar el artículo 189 de la Ley 5 de 1992, para considerar negados únicamente los artículos o disposiciones materia de discrepancia. Siendo todos ellos fundamentales, entre otras cosas, por tratarse de normas constitucionales, pero, sobre todo, necesarios para la congruencia e integralidad de la decisión normativa, no cabía aplicar el artículo 189 citado.

Así, habiéndose aprobado en las plenarias de ambas corporaciones los respectivos informes de conciliación y por ser diferentes, persistió la discrepancia, razón por la cual se produjo la consecuencia ordenada en el artículo 161 de la Constitución, según la cual, **“...Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”**

En tal virtud, negado el proyecto, no procedía reabrir el debate para volver a discutir y aprobar un texto negado, como irregularmente se hizo en la plenaria del Senado de la República el 30 de noviembre de 2017, de lo cual se concluye, con absoluta claridad, que no puede admitirse que el texto haya sido aprobado por el Senado el 30 de noviembre de 2017, por cuanto dicha actuación es irregular, la decisión adoptada en esa fecha no fue válida y por lo tanto no produce efecto alguno tal y como lo dispone el artículo 149 de la Constitución. Por ello, era innecesario entrar a analizar, como improcedentemente lo hizo la ponencia, si se obtuvo o no la mayoría requerida y mucho menos aplicar a esa situación irregular ocurrida el 30 de noviembre la sentencia C-080 de 2018 que obviamente es posterior y se refirió a un caso de carácter legal totalmente diferente al estudiado en esta oportunidad en sede de tutela.

En ese orden de ideas, negado el proyecto de acto legislativo en la instancia de conciliación como ocurrió entre el 15 y el 29 de noviembre de 2017, y no como se señala en la sentencia que lo fue el 30 de noviembre del mismo porque tal sesión fue irregular, no podía la Corte Constitucional mediante una decisión de tutela, darlo por aprobado y ordenar a la Mesa Directiva del Senado que lo remita al Gobierno para su promulgación.

En suma, al haberse adoptado una decisión en tal sentido y habilitar como válida una actuación y una decisión irregular surtida y adoptada el 30 de noviembre de 2017, respectivamente, ella, lejos de configurar un amparo constitucional, constituye una violación del debido proceso judicial, por configurar varios defectos, entre ellos, el sustancial y fáctico y de esa manera, de contera, violar de manera flagrante lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política.

Por lo demás, de cara a los derechos de las víctimas, existe un daño consumado en relación con el período 2018-2022. Sin embargo, la Sentencia adoptó *“una orden extraordinaria y estructural”*, consistente en disponer que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes apliquen para los

períodos constitucionales 2022-2026 y **2026- 2030**. Esta solución, además de problemática por desbordar las competencias de la Corte, resulta contradictoria, en la medida en que, implícitamente, se reconoce que respecto del período 2018-2022 –que está a punto de cumplirse– se habría configurado el perjuicio que se pretendía evitar por medio de la acción de tutela. Así, entonces, contrario a lo señalado en la sentencia aprobada mayoritariamente, existe carencia actual de objeto por daño consumado con respecto al período 2018-2022.

Así mismo, no le era posible a la Corte adoptar la decisión de ir más allá del proceso deliberativo que se surtió en el Congreso de la República, ampliando los períodos de creación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales para que también se hagan efectivas en el período constitucional **2026-2030**. La Sentencia ordenó una modificación sustantiva del proyecto de acto legislativo que desborda las competencias de la Corte Constitucional en sede de tutela y la hace intervenir en el proceso de creación de una reforma constitucional que es objeto de su control automático por vía del *fast track*.

En todo caso, si por virtud de tal decisión judicial, el Gobierno promulga tal acto legislativo, la Corte conservará entonces su competencia para pronunciarse automáticamente sobre su constitucionalidad, porque en tal caso no cabría aplicar la limitación temporal para el ejercicio de dicha competencia que, en principio, estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 2017. Luego, una vez se promulgue, le corresponderá entonces a la Corte adelantar la revisión integral de constitucionalidad de tal acto legislativo.

3. Procesalmente, la tutela es improcedente.

Primero, porque no satisface el requisito de inmediatez. La Corte Constitucional ha sostenido que el propósito mismo de la acción de tutela es la protección “*urgente e inmediata*” de los derechos fundamentales. Por lo tanto, ha indicado que el requisito de inmediatez exige que esta se presente en un término razonable y prudente respecto de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración. En términos generales, un término superior a seis meses se considera *prima facie* irrazonable y da lugar a declarar la improcedencia de la acción, salvo que existan circunstancias que justifiquen la tardanza. En tales términos, el senador Roy Barreras desconoció dicho requisito, pues interpuso la solicitud de tutela un año después de la decisión de la Mesa Directiva que se cuestiona. El accionante no aportó elementos de juicio suficientes que permitieran concluir que dicho periodo de inactividad se encontrara justificado.

La sentencia C-080 de 2018 no fue un “*hecho nuevo*” que habilitara reabrir el término para la interposición de nuevas solicitudes de amparo.

Segundo, porque el senador Roy Barreras no estaba legitimado por activa para interponer la acción de tutela en calidad de agente oficioso de los 6.670.368 habitantes que conformarían las CTEPCR. El accionante no acreditó el cumplimiento de los requisitos que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, deben cumplirse para que un tercero pueda agenciar la protección de derechos fundamentales de las víctimas y sujetos de especial protección.

Tercero. El artículo 6.3 del Decreto 2591 de 1991 prescribe que la acción de tutela no procederá cuando el accionante "*pretenda proteger derechos colectivos*". En este sentido, las solicitudes de tutela interpuestas por la Fundación Lazos de Honor y los señores Carlos Manuel Vázquez Cardoso y Víctor Manuel Muñoz Mendivelso eran improcedentes, porque tenían por objeto el amparo de dos derechos colectivos: *(i)* la participación política y *(ii)* la reparación integral de las víctimas. Por esta razón, los accionantes debían haber solicitado la protección de estos importantes derechos colectivos a través de otros medios de defensa judicial. Además, estas acciones de tutela no cumplían el requisito de inmediatez, puesto que *(i)* fueron presentadas más de un año y medio después de la decisión de la Mesa Directiva acusada y *(ii)* en este caso no existía una vulneración "*permanente*" a los derechos de los accionantes, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia