



COMUNICADO

42

Octubre 25 y 26 de 2023

SENTENCIA C-436/23 (25 DE OCTUBRE)
M.P. NATALIA ÁNGEL CABO
EXPEDIENTE D-15153

CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA CONFORMIDAD DEL LITERAL G) (PARCIAL) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 1915 DE 2018 CON EL ARTÍCULO 150-24 DE LA CONSTITUCIÓN POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. Norma demandada

“LEY 1915 DE 2018

(Julio 12)

POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 23 DE 1982 Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE DERECHO DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 13. Excepciones a la responsabilidad por la elusión de las medidas tecnológicas. Las excepciones a la responsabilidad consagrada en los literales a) y b) del artículo anterior son las siguientes, las cuales serán aplicadas en consonancia con los parágrafos de este artículo.

(...)

g) Usos no infractores de una clase particular de obra, interpretación o ejecución, fonograma o emisión, teniendo en cuenta la existencia de evidencia sustancial de un impacto adverso real o potencial en aquellos usos no infractores.

El Gobierno nacional a través de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor hará una revisión periódica, en intervalos de no más de tres años, para determinar la necesidad y conveniencia de emitir un concepto en que se consagren los usos no infractores que han de ser objeto de la excepción prevista en este literal. Los usos no infractores mencionados en el concepto de la Dirección Nacional de Derecho de Autor serán permanentes, pero susceptibles de revocación, si desaparece la excepción o limitación al derecho de autor o a los derechos conexos en que se fundamentó la excepción de la medida tecnológica o si hay evidencia sustancial de que la necesidad de su existencia ha desaparecido. Para esta revisión la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor evaluará las inquietudes que sean planteadas a través de la Subcomisión de Derecho de Autor de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), la que a través de un proceso de



socialización amplio y suficiente, recogerá en un documento las inquietudes manifestadas por los beneficiarios de las limitaciones y

excepciones, así como por los titulares de derechos.”

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado contra el literal g) (parcial) del artículo 13 de la Ley 1915 de 2018, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción pública de inconstitucionalidad que presentó un ciudadano contra el literal g) (parcial) del artículo 13 de la Ley 1915 de 2018, por desconocer el principio de reserva de ley respecto a la propiedad industrial, contenido en el artículo 150-24 de la Constitución Política de 1991. En atención a las objeciones presentadas por algunos intervinientes, la Sala Plena estudió la aptitud sustantiva de la demanda.

Para ello, luego de resumir el cargo formulado, la Corte estableció el alcance del aparatado normativo acusado que regula los mecanismos de protección tecnológicos, en el sentido de autorizar a la Dirección Nacional de Derecho de Autor a emitir un concepto sobre las excepciones a la responsabilidad civil por la elusión o la preparación a la elusión de las medidas tecnológicas, cuando la evidencia muestre que la existencia de dichos instrumentos ya no es necesaria u obstaculiza usos no infractores respecto a clases particulares de obras, interpretaciones, ejecuciones, fonogramas o emisiones.

Posteriormente, la Corporación concluyó que el cuestionamiento formulado en la demanda incumplió las condiciones argumentativas mínimas para pronunciarse de fondo, según lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional.

En primer lugar, la demanda irrespetó el requisito de claridad, pues de su lectura no queda claro si (i) el actor considera que el apartado normativo acusado vulnera el principio de reserva de ley porque le atribuyó al ejecutivo la facultad de crear excepciones y limitaciones al derecho de autor y a los derechos conexos; si (ii) la violación del artículo 150-24 superior proviene de que las medidas tecnológicas de protección, en sí mismas consideradas, están protegidas por dichos derechos o; si (iii) el actor atacó el literal g) (parcial) del artículo 13 de la Ley 1915 de 2018 por

su contenido o porque al mismo le faltan unos elementos que resultan indispensables para respetar el principio de reserva de ley.

En segundo lugar, el cargo formulado incumplió el requisito de certeza porque el actor se fundó en una lectura descontextualizada y subjetiva del literal g) (parcial) del artículo 13 de la Ley 1915 de 2018. Entre otras falencias, el accionante no tuvo en cuenta que la facultad otorgada por la norma acusada no es reglamentaria, pues el concepto de la Dirección Nacional de Derecho de Autor al que alude la norma no es de obligatorio cumplimiento.

En tercer lugar, el cargo analizado irrespetó la condición de especificidad debido a que el accionante formuló razones generales que no permiten entender la manera precisa y concreta en la que el apartado normativo demandado vulnera el artículo 150-24 de la Constitución Política.

Finalmente, en cuarto lugar, la ambigüedad de la demanda, la interpretación subjetiva de la norma acusada y la falta de especificidad del cargo analizado generaron el incumplimiento del requisito de suficiencia. Así, los argumentos formulados por el actor no lograron suscitar una duda mínima y razonable respecto a la conformidad del apartado normativo acusado al principio de reserva de ley.

En esas circunstancias, la Corte se inhibió de pronunciarse de fondo sobre la conformidad del literal g) (parcial) del artículo 13 de la Ley 1915 de 2018 al artículo 150-24 de la Constitución Política, por ineptitud sustantiva de la demanda.

SENTENCIA C-437/23 (25 DE OCTUBRE)
M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
EXPEDIENTE: D-15082

CORTE DECLARÓ INEXEQUIBILIDAD DE LA EXPRESIÓN “CON EXCEPCIÓN DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS ABIERTAS”, PREVISTA EN EL INCISO 3º DEL LITERAL J) DEL ARTÍCULO 8.1 DE LA LEY 80 DE 1993, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 2014 DE 2019. Y CONDICIONÓ LA EXPRESIÓN “SOCIEDADES”, EN EL ENTENDIDO DE QUE LA INHABILIDAD PREVISTA EN EL MENCIONADO INCISO TAMBIÉN SE EXTENDERÁ A TODAS LAS PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO CON CAPACIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO

1. Norma demandada

“Artículo 2. Inhabilidad para contratar. Modifíquese el literal j) del

numeral 1 del artículo 8o de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

(...)

j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración pública, o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las **sociedades** de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras, **con excepción de las sociedades anónimas abiertas.**

También se considerarán inhabilitadas para contratar, las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería jurídica en los términos de

ley, o cuyos representantes legales, administradores de hecho o de derecho, miembros de junta directiva o sus socios controlantes, sus matrices, subordinadas y/o las sucursales de sociedades extranjeras, hayan sido beneficiados con la aplicación de un principio de oportunidad por cualquier delito contra la Administración pública o el patrimonio del Estado.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá de forma permanente a las **sociedades** de las que hagan parte dichas personas en las calidades presentadas en los incisos anteriores, y se aplicará de igual forma a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos mencionados en este literal".

2. Decisión

Primero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión “con excepción de las sociedades anónimas abiertas”, prevista en el inciso 3° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 2014 de 2019.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión “sociedades”, prevista en los incisos 3° y 5° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 2014 de 2019, en el entendido de que la inhabilidad también se extenderá a todas las personas jurídicas sin ánimo de lucro con capacidad para contratar con el Estado.

3. Síntesis de los fundamentos

(i) Antecedentes

Un ciudadano presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de las expresiones “sociedades” y “con excepción de las sociedades anónimas abiertas”, previstas en el literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 2014 de 2019. Esto, por considerar que estas expresiones vulneran los artículos 13 y 122.5 de la Constitución Política de 1991, porque excluyen de la inhabilidad por extensión para contratar con el Estado a (i) las personas jurídicas sin ánimo de lucro con capacidad para contratar con el Estado y (ii) las sociedades anónimas abiertas. En su criterio, estas exclusiones carecían de justificación constitucional, pues concedían una gabela para que administradores o controlantes condenados por corrupción utilicen dichas figuras asociativas como vehículo para acceder a la contratación pública.

(ii) Examen de fondo

(a) **La inhabilidad por extensión prevista en el inciso 3° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 2014 de 2019**

La Sala Plena de la Corte Constitucional resaltó que el inciso 3° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 2014 de 2019, regula un supuesto de la inhabilidad por extensión, que tiene carácter preventivo -no sancionatorio-. Las inhabilidades “indirectas” o “por extensión” son aquellas que no recaen directamente sobre la persona natural o jurídica que haya realizado cierta conducta (inhabilitado directo), sino sobre otras personas jurídicas (inhabilitados indirecto) con las cuales

esos individuos o entidades tengan determinados intereses o vínculos jurídicos o económicos.

En este sentido, destacó que el inciso 3° del artículo 2° de la Ley 2014 de 2019 disponía que la inhabilidad prevista en los incisos 1° y 2° “se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas”.

La Corporación consideró que la inhabilidad por extensión perseguía dos finalidades. Primero, prevenir y fortalecer la lucha contra la corrupción, conforme a los compromisos que el Estado asumió en (i) la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 412 de 1997); (ii) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley 800 de 2003) y (iii) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley 970 de 2005). Segundo, conforme a la jurisprudencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, “evitar que las sociedades sean utilizadas por el inhabilitado directo o principal para evadir o burlar la inhabilidad para contratar que pesa sobre él (...)”. La Corte resaltó que, según la Sala de Consulta y Servicio Civil y los antecedentes legislativos, “fue para evitar este tipo de conductas, que podrían implicar una nueva ilicitud y una especie de fraude a la ley, que el Legislador estableció estas inhabilidades indirectas o ‘por extensión’”¹.

(b) Inexequibilidad de la expresión “con excepción de las sociedades anónimas abiertas”

La Sala Plena concluyó que la exclusión de las sociedades anónimas *abiertas* como sujetos pasivos de la inhabilidad por extensión prevista en el inciso 3° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, vulneraba los artículos 13 y 122.5 de la Constitución, por dos razones:

Primero. La exclusión violaba el artículo 13 de la Constitución Política, porque creaba un trato diferenciado injustificado entre las sociedades anónimas abiertas y el resto de las sociedades. El trato diferenciado consistía en que, a pesar de ser sujetos comparables, la inhabilidad por extensión no cobijaba a las sociedades anónimas abiertas. Esto suponía que las sociedades anónimas abiertas estaban habilitadas para contratar con el Estado, aun si sus administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 2425 de 16 de diciembre de 2019.

socios “controlantes” habían sido condenados por las conductas previstas en el inciso 1° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993. En contraste, el resto de las sociedades que se encontraban en la misma situación fáctica y jurídica no podían hacerlo.

Segundo. La Sala Plena encontró que la exclusión de las sociedades anónimas abiertas contrariaba el inciso 5° del artículo 122 de la Constitución, el cual dispone que no podrán contratar con el Estado personalmente o por “interpuesta persona” quienes hayan sido condenados “por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado”. Lo anterior, dado que permitía que personas naturales que hubieren sido condenados por delitos que afectaran el patrimonio público y que tuvieran la calidad de socios controlantes, pudieran contratar con el Estado por interpuesta persona, a través de las sociedades anónimas abiertas que controlaban.

La Corte consideró que la diferencia de trato, así como la excepción a la prohibición prevista en el artículo 122.5 de la Constitución, no superaba el juicio integrado de igualdad de intensidad intermedia. Esto, porque a pesar de que, en abstracto perseguía finalidades constitucionalmente importantes y era efectivamente conducente, producía una afectación evidentemente desproporcionada del derecho a la igualdad, restringía injustificadamente la lucha contra la corrupción y contrariaba los principios constitucionales de la función administrativa.

Con fundamento en estas consideraciones, resolvió declarar la inexecutable de la expresión “con excepción de las sociedades anónimas abiertas”, prevista en el inciso 3° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 2014 de 2019.

(c) Exequibilidad condicionada de la expresión “sociedades”

La Sala Plena encontró que la expresión “sociedades”, prevista en los incisos 3° y 5° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 2014 de 2019, era infra inclusiva.

La Sala Plena resaltó que esta expresión implicaba que la inhabilidad por extensión no cobijaba a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que también tienen capacidad para contratar con el Estado. En este sentido, a diferencia de las sociedades, las personas jurídicas sin ánimo de lucro estaban habilitadas para contratar con el Estado, aun si sus administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o asociados con control decisorio habían sido condenados por las conductas previstas en el inciso 1° del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993.

La Corte concluyó que la no inclusión de las personas jurídicas sin ánimo de lucro generaba una diferencia de trato que contrariaba el artículo 13 de la Constitución y exceptuaba la prohibición para contratar con el Estado prevista en el artículo 122.5 de la Constitución. A partir de un juicio de igualdad de intensidad intermedia, la Sala Plena encontró que la no inclusión de las personas jurídicas sin ánimo de lucro carecía de justificación constitucional, por cuanto no perseguía ninguna finalidad constitucionalmente importante. Al respecto, resaltó que los antecedentes legislativos del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, así como los de todas sus modificaciones, no permitían inferir cuál era la finalidad que el legislador buscaba alcanzar al restringir la aplicabilidad de la inhabilidad por extensión a las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte resolvió declarar la exequibilidad de la expresión "sociedades", en el entendido de que la inhabilidad prevista en el inciso 3º del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2º de la Ley 2014 de 2019, también se extenderá a todas las personas jurídicas sin ánimo de lucro con capacidad para contratar con el Estado.

Conclusión. En síntesis, la Sala Plena de la Corte Constitucional reafirmó que toda la sociedad y las autoridades públicas tienen la obligación de prevenir la corrupción y combatir el destructivo legado que esta ha causado en la contratación pública. La Constitución Política no sólo no permite, sino que prohíbe que el legislador habilite injustificadamente que, por intermedio de personas jurídicas sin ánimo de lucro o sociedades anónimas abiertas, las personas naturales que han sido condenadas por conductas que afectan el patrimonio público puedan contratar con el Estado. La Corte resaltó que la probidad, integridad e idoneidad de las personas naturales que ejercen cargos de dirección y tienen injerencia en las decisiones de las personas jurídicas sin ánimo de lucro y las sociedades anónimas abiertas, es fundamental para proteger el interés general, salvaguardar los recursos de los inversionistas del mercado público de valores y garantizar la adecuada celebración y ejecución de los contratos públicos, conforme a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución.

En criterio de la Sala Plena, las expresiones demandadas restringían la lucha contra la corrupción, creaban tratos diferentes injustificados entre personas jurídicas con capacidad para contratar con el Estado y exceptuaban, en algunos casos, la aplicación de los principios de la función administrativa, lo cual era inadmisibles y obstaculizaba la satisfacción de las finalidades del Estado Social de Derecho. Por esta razón, la Corte declaró su inexecutable y exequibilidad condicionada, con el objeto de que la inhabilidad por extensión también cobijara a las sociedades anónimas abiertas, así como a

todas las personas jurídicas sin ánimo de lucro con capacidad para contratar con el Estado.

4. Salvamentos o aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró el voto. Por su parte, las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, así como el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES**, se reservaron la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

SENTENCIA C-439-23 (26 DE OCTUBRE) **M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** **EXPEDIENTE RE-352**

CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE CON EFECTOS RETROACTIVOS EL DECRETO LEGISLATIVO 1270 DE 2023, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTARON MEDIDAS EN MATERIA DE SALUD EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 1270 de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de salud en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

2. Decisión

DECLARAR INEXEQUIBLE, con efectos retroactivos al momento de su expedición, el Decreto Legislativo 1270 de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de salud en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado decreto al considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de este último.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la emergencia fue declarada inexecutable con efectos diferidos *respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, la Corte

examinó, adicionalmente, bajo los criterios de estricta necesidad y conexidad, si las medidas adoptadas mediante el decreto objeto de control estaban destinadas exclusivamente a conjurar tal amenaza y a impedir la extensión de sus efectos, a partir de lo cual concluyó que el Decreto Legislativo 1270 de 2023 no cumplía ninguno de los requisitos de necesidad o de conexidad sino que, por el contrario, lo que pretendía era reorganizar la estructura y el funcionamiento del sistema de salud en el departamento de La Guajira, razón por la cual declaró su inexecutable con efectos retroactivos.

Para llegar a tales decisiones, la Corte siguió la siguiente metodología:

1. El punto de partida supuso considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de su declaratoria de inexecutable.

Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos diferidos de dicha declaratoria respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, la Corte entra a valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa, bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad” –tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023–, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida, en los términos de la mencionada providencia.

En caso de no acreditar esta relación, se debe declarar la inexecutable inmediata o, excepcionalmente, con efectos retroactivos, de las medidas legislativas objeto de estudio, dependiendo de las especificidades de cada decreto o medida legislativa.

2. En segundo lugar, en caso de establecer aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida de la declaratoria de la emergencia, es procedente que la Corte analice el cumplimiento de los requisitos formales² y materiales³ que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha

² Estas corresponden a las siguientes cuatro: (i) la suscripción por parte del presidente de la República y todos los ministros, (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia y durante el término de su vigencia, (iii) la existencia de motivación y (iv) que el decreto de desarrollo no exceda el ámbito territorial de la declaratoria de emergencia.

³ Estos corresponden a los siguientes diez juicios: (i) juicio de finalidad, (ii) juicio de conexidad material (interno y externo), (iii) juicio de motivación suficiente, (iv) juicio de ausencia de arbitrariedad, (v) juicio de intangibilidad, (vi) juicio de no contradicción específica, (vii) juicio de incompatibilidad, (viii) juicio de necesidad (fáctica y jurídica), (ix) juicio de proporcionalidad y (x) juicio de no discriminación.

encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas.

Si las medidas legislativas objeto de control no cumplen alguno de estos requisitos, se deberá declarar su inexecutable inmediate o con efectos retroactivos, según corresponda. Por el contrario, si tales medidas satisfacen la totalidad de aquellas exigencias formales y materiales, la Corporación deberá declarar el diferimiento de los efectos de la inexecutable, conforme a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023.

3. A partir de esta ruta metodológica, la Sala estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1270 de 2023.

En primer lugar, para valorar si entre las medidas legislativas que adopta el citado decreto y las amenazas que justificaron la inexecutable diferida dispuesta en la Sentencia C-383 de 2023, es posible establecer un vínculo o relación bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad”, la Sala realizó una descripción analítica de la norma objeto de control, y concluyó que el Decreto Legislativo 1270 de 2023 lo que pretende es reorganizar la estructura y el funcionamiento del sistema de salud del departamento de La Guajira, mediante la creación de un “modelo de salud propio e intercultural”, diferencial y autónomo, a partir de tres aspectos estructurales: (i) gobernanza y rectoría (artículos 1, 2, 3 –parcial–, 4 y 15); (ii) prestación de servicios de salud (artículos 3 –parcial–, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 14), y (iii) financiamiento (artículos 5 –parcial–, 6 –parcial–, 7 –parcial–, 8 –parcial–, 11 y 12).

También precisó que el decreto adopta dos medidas instrumentales transversales para materializar los tres “aspectos estructurales” que lo integran: de un lado, el artículo 13 habilita la modalidad de contratación directa para la adquisición de bienes, servicios e infraestructura en salud y, de otro, varias disposiciones dispersas y el artículo 16 atribuyen facultad reglamentaria al Ministerio de Salud y Protección Social, para expedir las normas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del decreto legislativo. Finalmente, el artículo 17 establece la vigencia de las medidas desde su publicación.

A partir de este análisis, la Sala concluyó que entre las medidas legislativas que adopta el decreto y las razones que justificaron la inexecutable diferida ordenada en la Sentencia C-383 de 2023 no es posible establecer, bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad”, ningún tipo de vínculo o relación. Esto es así, por cuanto las medidas legislativas que adopta no tienen por finalidad conjurar las causas de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria, esto es la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira como consecuencia de la conjunción de los

cinco eventos climáticos atípicos que amenazan la región, sino que, por el contrario, pretenden resolver la problemática estructural que afecta al sector salud en dicho departamento. En efecto:

(i) Como se indica en la parte considerativa del decreto objeto de revisión, su finalidad es “reorganizar la estructura y el funcionamiento del sistema de salud en el departamento de La Guajira propio e intercultural construido en acuerdo, con la participación de las Autoridades Tradicionales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom, en donde a partir de la alineación de todos los actores se garantice la atención en salud con cobertura territorializada, universal, sistemática, permanente y resolutive, eliminando barreras de acceso sociales, geográficas, económicas, culturales, asistenciales y administrativas en salud”.

(ii) La generalidad de disposiciones del decreto pretende lograr esta finalidad estructural, en la medida en que todas ellas se adscriben a los tres elementos estructurales del modelo de salud propio e intercultural que pretende adoptar.

(iii) No es posible asociar las medidas que se adoptan en el decreto con la finalidad de conjurar la crisis derivada de la menor disponibilidad de agua y, por ende, con las amenazas que justificaron el diferimiento de la inexecutable del Decreto Legislativo 1085 de 2023, dado que lo que buscan es atender una situación estructural que, por tanto, excede el ámbito material de la emergencia que se pretendía conjurar.

(iv) La adopción de medidas legislativas estructurales respecto de un determinado sector y territorio no es un asunto que pueda ser atendido por medio de una legislación de emergencia. En el presente caso, el carácter estructural de las medidas se evidencia en lo siguiente: de un lado, la adopción de un “modelo de salud propio e intercultural”, diferencial y autónomo para el departamento de La Guajira corresponde a una política permanente que, por tanto, excede la necesidad de dar una respuesta a la emergencia, ya que pretende resolver una problemática estructural, para la cual las medidas de los estados de emergencia no están diseñadas. De otro lado, el modelo financiero propuesto supone una modificación estructural del sistema de salud en el departamento de La Guajira, que debe ser valorado y adoptado en términos de los efectos de esta política estructural y, por tanto, no es posible relacionarlo con un conjunto de medidas para superar la crisis, o que pueda adscribirse a las causas que justificaron el diferimiento de la inexecutable del Decreto Legislativo 1085 de 2023. Este tipo de asuntos debe ser objeto de debate y adopción por parte del Congreso de la República, aun cuando puedan tener un ámbito territorial delimitado como, en este caso, el departamento de La Guajira.

Así las cosas, dado que respecto de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 1270 de 2023 y las razones que justificaron la inexecutable diferida ordenada en la Sentencia C-383 de 2023 no fue posible establecer ningún tipo de vínculo o relación, bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad”, la Sala procede a declarar la inexecutable integral del decreto. Ahora bien, dado que el decreto objeto de control pretende una modificación integral del sistema de salud en el departamento de La Guajira, en los términos en que se indicó, la Sala dispondrá que los efectos de la inexecutable deban ser retroactivos al momento de su expedición.

Finalmente, en relación con los efectos retroactivos de la decisión, la Sala hizo algunas precisiones, en particular, respecto de los contratos que se hubiesen adjudicado o celebrado –con independencia del régimen contractual aplicable– hasta el día 26 de octubre de 2023, los cuales deberán cumplirse en los términos pactados, para garantizar la seguridad jurídica y la buena fe de los contratistas, al igual que la protección del patrimonio público, sin que esta decisión implique un pronunciamiento sobre su legalidad.

4. Salvamentos parciales de voto y aclaraciones de voto

Salvaron parcialmente su voto las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**. Aclararon, igualmente, su voto la magistrada **FAJARDO RIVERA** y el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**.

La magistrada **Ángel Cabo salvó parcialmente el voto**. Si bien, en términos generales, comparte la decisión de la Corte de decretar la inconstitucionalidad del Decreto 1270 de 2023, en tanto contiene disposiciones que pretenden introducir una reforma integral al sistema de salud en la Guajira -lo cual no puede ser el producto de un estado de excepción-, se apartó parcialmente de la decisión mayoritaria en esta sentencia por dos razones: (i) la falta de estudio formal y material del artículo 14 de dicho decreto; y (ii) la ausencia de un análisis, siquiera mínimo, sobre los impactos de la orden de efectos retroactivos adoptada por la mayoría.

En primer lugar, la Magistrada recordó que en la Sentencia C-383 de 2023, que estudió el Decreto 1085 de 2023, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, salvó su voto pues no compartió la determinación de declarar la inexecutable del decreto con efectos diferidos. En el salvamento de voto a esa decisión, que compartió con la magistrada Pardo Schlesinger y el magistrado Cortés González, la magistrada Ángel Cabo consideró que había razones para declarar una executable parcial y condicionada, solo

para enfrentar a corto plazo el agravamiento de la crisis humanitaria de la Guajira, al tiempo que se debió declarar la inexecutable de los aspectos del decreto declarativo relacionados con la adopción de medidas de largo plazo, pues este tipo de acciones deben tramitarse ante el Congreso.

Esa propuesta, que fue derrotada, buscaba habilitar el estudio constitucional de medidas de urgencia que permitieran atender la situación de los más vulnerables en temas como el acceso al agua potable, la seguridad alimentaria y la salud ante el agravamiento de la crisis humanitaria por la confluencia de una serie de factores climáticos. Para la magistrada Ángel Cabo en la Sentencia C-383 de 2023, la decisión de la mayoría partió de una conclusión equivocada en relación con el análisis del presupuesto de suficiencia, además de ser contradictoria y no promover una jurisprudencia clara sobre los estados de emergencia en el marco del cambio climático.

Ahora bien, aunque la magistrada Ángel Cabo no compartió lo decidido por la Corte en la Sentencia C-383 de 2023, teniendo en cuenta que es menester respetar esa decisión como fundamento del estudio de los decretos legislativos, en esta ocasión estuvo de acuerdo con la decisión que se comenta, respecto de: (i) la metodología de análisis para examinar los decretos legislativos a la luz del diferimiento establecido en la Sentencia C-383 de 2023; y (ii) la conclusión de que la mayoría de artículos del Decreto 1270 de 2023 no superara el primer paso de análisis de relación directa entre las medidas legislativas y la razón del diferimiento. Esto es, por cuanto no tienen como objetivo conjurar las causas de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por menor disponibilidad de agua en el departamento de la Guajira y, por el contrario, lo que busca es resolver una problemática estructural que afecta el sector salud en el departamento, la cual debe ser resuelta a través de mecanismos ordinarios y no por legislación de emergencia.

No obstante, para la magistrada Ángel Cabo, un artículo del Decreto 1270 de 2023, esto es el artículo 14, sí supera el primer análisis de relación directa con los motivos del diferimiento y, por tanto, consideró que ha debido procederse con el análisis formal y material de dicha disposición. En efecto, el artículo 14 creaba un "Comité de Emergencia Nutricional y Materna para La Guajira", "como un espacio de coordinación, articulación y toma de decisiones sectorial, intersectorial y comunitario", en el cual "se realizará el reporte, seguimiento y toma de acciones inmediatas para garantizar la atención integral de los niños y niñas menores de 5 años de edad, identificados con riesgo de desnutrición, desnutrición aguda y gestantes con morbilidad materna, así como la mortalidad evitable por estas causas".

Para la magistrada Ángel Cabo la conexidad directa de este artículo en particular se daba por dos razones. Primero, porque la norma era clara en mostrar que se trataba de una medida de urgencia. Segundo, porque el diferimiento establecido por la Corte, según queda consignado en el comunicado de la Sentencia C-383 de 2023, se da por la amenaza de agravación de la crisis humanitaria de la Guajira por la menor disponibilidad de agua. Para la Magistrada es un hecho, probado dentro del proceso de discusión del decreto declarativo, que a quiénes más afecta la falta de disponibilidad de agua es a los más vulnerables, entre ellos a los niños y las niñas y a las madres gestantes. Por ende, consideró que desconocer la conexión intrínseca entre la menor disponibilidad de agua y las implicaciones que esto tiene en la salud de los niños, las niñas y las mujeres gestantes le resta importancia a la evidencia científica presentada y valorada a lo largo del proceso, al tiempo que desatiende el rol del juez constitucional como defensor de un orden justo para los más débiles.

Por último, la magistrada Ángel Cabo consideró que, aunque en ocasiones dar una orden para retrotraer los efectos de normas declaradas inconstitucionales es necesario, en este caso la Corte ha debido aplicar un exámen pausado para evaluar con mayor rigor el impacto de una orden de ese tipo. Si el diferimiento establecido en la Sentencia C-383 de 2023 tiene el fin de “no hacer más gravosa la situación humanitaria ante el vacío de la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo” (comunicado de prensa, Sentencia C-383/23), lo mínimo, consideró la magistrada Ángel Cabo, era que la Corte examinara con algo de detenimiento si la retroactividad podría o no profundizar el agravamiento de la situación humanitaria en La Guajira.

La magistrada **Fajardo Rivera anunció salvamento parcial y aclaración de voto**. En su criterio, el comité para la atención de las madres gestantes sí satisfacía el criterio de conexidad con el agravamiento de la crisis del agua y con sus consecuencias en las necesidades básicas de la población más vulnerable. Sostuvo que la salud tiene una conexión evidente y comprobada con la disposición de agua potable y añadió que esta circunstancia impacta las condiciones de morbilidad y mortalidad infantil en todo el Departamento de La Guajira y de manera más intensa a la población étnicamente diferenciada. En consecuencia, un organismo para la evaluación y seguimiento de la situación de las madres gestantes y de los niños de cero a cinco años, como la prevista por el artículo 14 del Decreto analizado, debió preservarse por el término de un año, de conformidad con los efectos diferidos y las razones centrales de la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023, razón por la cual se apartó de la decisión de inexecutable inmediate del artículo citado.

Por otra parte, aclaró su voto con el propósito de precisar que los efectos retroactivos de esta decisión deben ser analizados a partir del alcance de cada una de las medidas contenidas en el decreto legislativo estudiado. En ese sentido, enfatizó en que los efectos de la declaratoria de inexecutable de los decretos declaratorios y de desarrollo de un estado de emergencia son, por regla general, hacia futuro, de modo que corresponde a este Tribunal justificar la medida excepcional de declararlos de manera retroactiva. En este caso, se acudió a esta última fórmula sin una argumentación suficiente.

De igual manera, precisó la magistrada disidente, que no basta con que una medida se considere estructural para que se declare su inexecutable con efectos diferidos, pues la decisión acerca de los efectos en el tiempo de estas decisiones debe basarse en un estudio sobre las consecuencias normativas de la decisión en relación con la eficacia de los derechos fundamentales y otros principios constitucionales. Además, indicó, la división entre medidas estructurales y coyunturales no es siempre posible, como ocurre en escenarios de situaciones graves y sistemáticas de derechos fundamentales, donde cada medida coyuntural podría, por línea de principio, aspirar a una transformación trascendente para la población afectada.

En este sentido, consideró que solo pueden extenderse, de manera razonable, en relación con aquellas medidas que, de conformidad con el criterio mayoritario de la Sala, corresponden a una modificación estructural del sistema general de salud en curso. Las demás medidas que hayan implicado, por ejemplo, disposición de recursos ya ejecutados o en proceso de ejecución hasta el momento de la decisión o la vinculación de personal médico para la atención de la población afectada, no pueden entenderse retroactivas, pues pretender volver al estado de cosas anterior a su adopción podría causar un daño en la población de La Guajira, el erario o comprometer la garantía de derechos fundamentales de terceros, como los trabajadores. Y, por último, en torno a medidas que no se han adoptado, el efecto debe entenderse también a futuro, pues la retroactividad carecería de sentido.

SENTENCIA C-440-23 (26 DE OCTUBRE)

M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

EXPEDIENTE: RE-350

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL EL DECRETO LEGISLATIVO 1268 DE 2023, EXPEDIDO PARA RECUPERAR LA SOCIEDAD SALINAS MARÍTIMAS DE MANAURE LTDA. (SAMA) EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA DE LA GUAJIRA

1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 1268 de 2023 “[p]or el cual se adoptan medidas para la recuperación de las Salinas Marítimas de Manaure, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1268 de 2023.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto Legislativo 1268 de 2023, como consecuencia de la inexecutable del Decreto 1085 de 2023, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira. Señaló que esta decisión es la que procede respecto de todos los actos dictados por el Gobierno con fundamento en aquel decreto declarativo.

Sin embargo, como la inexecutable de la emergencia fue declarada con efectos diferidos, por el término de un año, para evitar afectaciones respecto de la *amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, la Corte analizó, mediante los criterios de conexidad y estricta necesidad, si las medidas adoptadas por el decreto bajo control estaban encaminadas a conjurar tal amenaza e impedir la extensión de sus efectos. La Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 1268 de 2023 no cumplía los mencionados criterios, pues su finalidad era recuperar la sociedad Salinas Marítimas de Manaure Ltda. (SAMA) y lograr su operación sostenible.

Para sustentar esta decisión, la Corte examinó las medidas de la normativa bajo examen. El Gobierno dispuso la capitalización de la empresa por \$61.000.000.000 COP. La inyección de recursos tenía el objetivo de permitir a la Nación recobrar su participación mayoritaria y el control societario. De esta manera, el ejecutivo podría acompañar a SAMA para su presentación al Procedimiento de Recuperación Empresarial (PRES).

El Gobierno nacional argumentó que el salvamento de la sociedad contribuiría a atender la emergencia, primero, porque las utilidades a las que tuviera derecho el municipio de Manaure, uno de sus socios, están destinadas legalmente a financiar el suministro de agua en ese territorio. Por otro lado, los dividendos repartidos a la Nación se habrían invertido, por

disposición del Decreto, en proyectos orientados a atender las causas del Estado de Cosas Inconstitucional en La Guajira.

La Sala determinó que el objetivo general del decreto no estaba relacionado con el manejo de la escasa disponibilidad de agua, sino con la recuperación de una sociedad, por lo que no existía una relación temática o conexidad directa. En efecto, la destinación de las utilidades podía llegar a tener un vínculo con este asunto, pero este era remoto, potencial e indirecto. Las reformas para el salvamento de SAMA no incidían directa ni ciertamente en el manejo del recurso hídrico. Además, la generación de utilidades, que eventualmente se destinarían a atender la mencionada amenaza, podía tardar años y estaba materialmente mediada por distintos factores y condicionantes.

Con estos fundamentos, la Corporación procedió a declarar la inexecutable con efectos inmediatos del Decreto Legislativo 1268 de 2023.

4. Aclaraciones de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.

SENTENCIA C-441-23 (26 DE OCTUBRE)
M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
EXPEDIENTE RE-353

CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE CON EFECTOS INMEDIATOS EL DECRETO 1271 DE 2023, QUE AUTORIZA MODIFICAR LAS OBLIGACIONES DE HACER CONTENIDAS EN LOS PERMISOS PARA EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 1271 de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de asignación o modificación de obligaciones de hacer contenidas en los permisos para el uso del espectro radioeléctrico, para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** con efectos inmediatos el Decreto Legislativo 1271 del 31 de julio de 2023 “Por el cual se adoptan medidas en materia de asignación o modificación de obligaciones de hacer contenidas en los

permisos para el uso del espectro radioeléctrico, para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira".

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado decreto al considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de este último.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la emergencia fue declarada inexecutable con efectos diferidos *respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, la Corte examinó adicionalmente, bajo los criterios de estricta necesidad y conexidad, si las medidas adoptadas mediante el decreto objeto de control estaban destinadas exclusivamente a conjurar tal amenaza y a impedir la extensión de sus efectos, a partir de lo cual concluyó que el Decreto Legislativo 1271 de 2023 no cumplía ninguno de los requisitos de necesidad ni de conexidad. Esto debido a que la materia del decreto carecía de vínculo temático con la atención de la mencionada amenaza. De allí que el decreto mencionado no hiciese parte de aquellas medidas en las que la inexecutable diferida resultara aplicable.

Para llegar a tales decisiones, la Corte siguió la siguiente metodología:

1. El punto de partida supone considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de su declaratoria de inexecutable.

Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos diferidos de dicha declaratoria respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, la Corte entra a valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa, bajo criterios de estricta necesidad y conexidad, tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida, en los términos de la mencionada providencia.

En caso de que esta relación no se acredite, se debe declarar la inexecutable inmediate o, excepcionalmente, con efectos retroactivos, de las medidas legislativas objeto de estudio, dependiendo de las especificidades de cada decreto o medida legislativa.

2. En segundo lugar, en caso de que se establezca aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida de la declaratoria de la emergencia, es procedente que la Corte analice el cumplimiento de los requisitos formales⁴ y materiales⁵ que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas.

Si las medidas legislativas objeto de control no cumplen alguno de estos requisitos, se deberá declarar su inexecutable inmediate o con efectos retroactivos, según corresponda. Por el contrario, si tales medidas satisfacen la totalidad de aquellas exigencias formales y materiales, la Corte deberá declarar el diferimiento de los efectos de la inexecutable, conforme a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023.

3. A partir de esta ruta metodológica, la Sala estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1271 de 2023. De conformidad con el fallo de inexecutable con efectos diferidos adoptado por la Corte mediante sentencia C-383 de 2023, la Sala verificó que la medida contenida en dicha disposición, consistente en la habilitación para asignar o modificar las obligaciones de hacer suscritas por los usuarios del espectro radioeléctrico, no guarda un vínculo temático con la atención de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira. Esto debido a que versa sobre asuntos que no tienen relación de causalidad y vínculo directo con dicha amenaza y, antes bien, refiere a materias distintas, de naturaleza estructural y respecto de los cuales el Gobierno no acreditó su relación con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. En consecuencia, y a partir de la metodología ante explicada, el decreto examinado resulta inexecutable por consecuencia y ante la inconstitucionalidad del decreto declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica en dicho departamento.

⁴ Estas corresponden a las siguientes cuatro: (i) la suscripción por parte del presidente de la República y todos los ministros, (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia y durante el término de su vigencia, (iii) la existencia de motivación y (iv) que el decreto de desarrollo no exceda el ámbito territorial de la declaratoria de emergencia.

⁵ Estos corresponden a los siguientes diez juicios: (i) juicio de finalidad, (ii) juicio de conexidad material (interno y externo), (iii) juicio de motivación suficiente, (iv) juicio de ausencia de arbitrariedad, (v) juicio de intangibilidad, (vi) juicio de no contradicción específica, (vii) juicio de incompatibilidad, (viii) juicio de necesidad (fáctica y jurídica), (ix) juicio de proporcionalidad y (x) juicio de no discriminación.

4. Aclaraciones de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.

SENTENCIA C-442 DE 2023 (26 DE OCTUBRE) **M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** **EXPEDIENTE RE-360**

CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE CON EFECTOS INMEDIATOS EL DECRETO LEGISLATIVO 1278 DE 2023, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTARON MEDIDAS DE EMERGENCIA EN MATERIA CULTURAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA RIQUEZA CULTURAL DEL PUEBLO WAYÚU

1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 1278 de 2023, “por el cual se adoptan medidas de emergencia en materia cultural para la protección de la riqueza cultural del Pueblo Wayúu”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** con efectos inmediatos el Decreto Legislativo 1278 del 31 de julio de 2023 “[p]or el cual se adoptan medidas de emergencia en materia cultural para la protección de la riqueza cultural del Pueblo Wayúu”.

3. Síntesis de los fundamentos

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable la norma objeto de revisión, a partir de la consideración de que resultan inexecutable todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en las facultades conferidas por el Decreto 1085 de 2023, mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de este último, adoptada mediante la Sentencia C-383 de 2023.

Además, tuvo en cuenta que dicha inexecutable se produjo únicamente *respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, por lo que examinó, bajo los criterios de estricta necesidad y conexidad, si las medidas adoptadas mediante el decreto objeto de control estaban destinadas exclusivamente a conjurar tal amenaza y a impedir la extensión de sus efectos, frente a lo que el Tribunal

Constitucional concluyó que la referida normativa no cumple con ninguna de tales exigencias.

2. Para llegar a tal decisión y a dichas conclusiones, la Corte siguió la siguiente metodología:

2.1. El punto de partida supuso considerar que son inexecutable todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023, mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira, como consecuencia de su declaratoria de inexecutable.

Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos diferidos de dicha declaratoria respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, la Corte entra a valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa, bajo criterios de estricta necesidad y conexidad, tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida, en los términos de la mencionada providencia.

En caso de que esta relación no se acredite, se debía declarar la inexecutable inmediata o excepcionalmente con efectos retroactivos de las medidas legislativas objeto de estudio, dependiendo de las especificidades de cada decreto o medida legislativa.

2.2. En segundo lugar, en caso de que se estableciera aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida de la declaratoria de la emergencia, era procedente que la Corte analizara el cumplimiento de los requisitos formales⁶ y materiales⁷ que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas.

Si las medidas legislativas objeto de control no cumplieren alguno de estos requisitos, se debía declarar su inexecutable inmediata o con efectos retroactivos, según corresponda. Por el contrario, si tales medidas

⁶ Estas corresponden a las siguientes cuatro: (i) la suscripción por parte del presidente de la República y todos los ministros, (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia y durante el término de su vigencia, (iii) la existencia de motivación y (iv) que el decreto de desarrollo no exceda el ámbito territorial de la declaratoria de emergencia.

⁷ Estos corresponden a los siguientes diez juicios: (i) juicio de finalidad, (ii) juicio de conexidad material (interno y externo), (iii) juicio de motivación suficiente, (iv) juicio de ausencia de arbitrariedad, (v) juicio de intangibilidad, (vi) juicio de no contradicción específica, (vii) juicio de incompatibilidad, (viii) juicio de necesidad (fáctica y jurídica), (ix) juicio de proporcionalidad y (x) juicio de no discriminación.

satisficieren la totalidad de aquellas exigencias formales y materiales, la Corte debería declarar el diferimiento de los efectos de la inexecutable, conforme a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023.

3. A partir de la metodología referida, la Sala estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1278 de 2023. De una parte, la Sala realizó una descripción analítica de la norma objeto de control, y concluyó que el Decreto Legislativo 1278 de 2023 pretende modificar la destinación de los recursos del *Impuesto Nacional al Consumo con destino a la Cultura*, particularmente, de aquellos que cumplían tres condiciones: *primero*, que correspondan a la vigencia 2022 o anteriores, *segundo*, que hubieren sido girados al departamento de La Guajira y, *tercero*, que no se encuentren comprometidos desde una perspectiva presupuestal. Esto, con el fin de destinarlos para la financiación de proyectos y/o programas relacionados con la apropiación social de la cultura y el arte del pueblo Wayúu.

De otra parte, la Sala concluyó que entre las medidas legislativas que adopta el decreto y las razones que justificaron la inexecutable diferida en la Sentencia C-383 de 2023 no es posible establecer, bajo criterios de "estricta necesidad y conexidad", ningún tipo de vínculo o relación. Esto es así, por cuanto las medidas legislativas que adopta no tienen por finalidad conjurar las causas de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria, esto es la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira, como consecuencia de la conjunción de los eventos climáticos atípicos que amenazan la región, sino que, por el contrario, pretenden resolver la problemática estructural que afecta al sector cultura en dicho departamento.

Lo anterior, debido a que (i) los considerandos y las motivaciones de ese decreto no explican ese vínculo; y (ii) los elementos de juicio recaudados demostraron la falta de relación entre la medida objeto de esta sentencia y la materia climática y de acceso al agua. Además, la Sala descartó que el argumento contenido en los considerandos del Decreto Legislativo 1278 de 2023, y reiterado por el Ministerio de Cultura, relativo a que la norma sub examine busca la destinación de recursos para garantizar la participación de profesionales especializados en temas culturales y de la comunidad Wayúu en las medidas que pueden llegar a ser de su interés, permitirá acreditar el vínculo temático antes explicado. Esto último por tres razones.

Primero, porque no existen elementos de juicio que permitan concluir que modificar la destinación de los recursos de un tributo destinado a la cultura sea una condición necesaria para el aprovisionamiento y distribución de agua en el departamento de La Guajira, por lo que se concluye que no existe el vínculo temático que exige la jurisprudencia. *Segundo*, debido a que la interpretación de la decisión de inexecutable con efectos diferidos

debe realizarse de manera armónica con el artículo 215 de la Constitución, que establece que las medidas a adoptar mediante decretos de desarrollo de la declaratoria de la emergencia económica social y ecológica, deben estar destinadas "exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos". Y, tercero, habida cuenta de que una cosa es que los recursos sean destinados a la garantía de participación en las diferentes medidas y otra, diferente, que tal medida tenga como objeto conjurar la menor la disponibilidad de agua.

4. Aclaraciones de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.

SENTENCIA C-443/23 (26 DE OCTUBRE) **M.P. NATALIA ÁNGEL CABO** **EXPEDIENTE RE-356**

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1274 DE 2023, ANTE LA DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1085 DE 2023, ADOPTADA MEDIANTE LA SENTENCIA C-383 DE 2023

1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 1274 de 2023, "por el cual se crea una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira".

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1274 del 31 de julio de 2023 "Por el cual se crea una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira". Ello ante la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023, adoptada mediante la sentencia C-383 de 2023.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional hizo referencia a la sentencia C-383 de 2023 en la cual resolvió, entre otras cosas la inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, "[p]or medio del cual se declara el

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira". En relación con dicha declaratoria de inexequibilidad, la Sala Plena concedió efectos diferidos por el término de un año, contado a partir de la expedición del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

En atención a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023, la Corte explicó la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia. La Sala advirtió que los decretos expedidos en desarrollo del decreto legislativo que declara el estado de emergencia son inexecutable como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del decreto principal.

Luego, la Corte abordó el estudio del Decreto Legislativo 1274 de 2023, con el fin de determinar si contenía medidas relacionadas con la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua. Este estudio respondió a la necesidad de establecer si la inexequibilidad por consecuencia del Decreto Legislativo 1274 de 2023 debía diferirse por el término establecido en la Sentencia C-383 de 2023.

La Corte entendió que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 consistente en la creación de una institución de educación superior propia del pueblo Wayúu, no guarda un vínculo temático con la atención de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira. En consecuencia, dicha disposición no adoptó medidas de conformidad con el fallo de inexequibilidad con efectos diferidos adoptado por la Corte mediante Sentencia C-383 de 2023.

En efecto, de la revisión de los seis artículos adoptados en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 la Sala no advirtió la relación de las medidas allí acogidas con la finalidad de conjurar el agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

Así, en los artículos 1º y 2º del Decreto Legislativo 1274 de 2023 se creó la institución de educación superior propia del pueblo Wayúu, como una entidad de derecho público, con carácter especial y autónomo. Esa medida está dirigida a atacar el déficit en la cobertura y calidad de la educación superior y no guarda relación temática con la necesidad de evitar el agravamiento de la crisis humanitaria por la baja disponibilidad de agua.

En los artículos 3 al 5, el Gobierno nacional adoptó medidas instrumentales dirigidas a materializar la puesta en funcionamiento de la institución de educación superior creada, tales como la definición de las fuentes de

financiación y de los órganos de dirección, entre otras. Sin embargo, resultó evidente que ni la medida principal ni las instrumentales se enmarcaban en las condiciones definidas en la Sentencia C-383 de 2023 para diferir los efectos de su inexecutableidad.

4. Aclaraciones de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.

SENTENCIA SU-444/23 (26 DE OCTUBRE)

M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

EXPEDIENTE T-9.259.844

LA CORTE AMPARA EL DERECHO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DE UNA COMPAÑERA PERMANENTE A QUIEN SE LE HABÍA NEGADO POR NORMA ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN, QUE BENEFICIABA PREFERENCIALMENTE A LA CÓNYUGE

La decisión fue adoptada al revisar una acción de tutela frente a una sentencia de la Sala de Descongestión Laboral de la Corte Suprema de Justicia y verificar que no se aplicó una interpretación conforme a la Constitución del artículo 27 del Acuerdo 049 de 1990, según el cual los compañeros permanentes solo son beneficiarios de esa prestación a falta de cónyuge.

1. Antecedentes

Una ciudadana promovió un proceso ordinario laboral contra Colpensiones en el que pretendía el reconocimiento del 50 % de la pensión de sobrevivientes causada por su compañero permanente, que fue reconocida a la cónyuge de este. En primera instancia, las pretensiones le fueron concedidas, pero en segunda instancia la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga revocó esa decisión y negó todas las pretensiones.

Mediante sentencia SL2628-2022 del 27 de julio de 2022, la Sala de Descongestión Laboral n.º 3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no casó la decisión del Tribunal. Esa corporación, en línea de lo resuelto en segunda instancia, señaló que el artículo 27 del Acuerdo 049 de 1990 concede a la cónyuge del asegurado una posición de privilegio para acceder a la pensión de sobreviviente.

Por lo anterior, la accionante interpuso acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas y solicitó

dejar sin efectos las providencias aludidas. A juicio de la demandante, esas sentencias incurrieron en violación directa de la Constitución, defecto sustantivo y desconocimiento del precedente constitucional. Los jueces de tutela en ambas instancias negaron el amparo solicitado.

2. Decisión

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 26 de enero de 2023 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la sentencia del 24 de noviembre de 2022, emitida por la Sala de Casación Penal que negó el amparo. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia SL2628-2022 del 27 de julio de 2022, proferida por la Sala de Descongestión Laboral n.º 3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la cual no casó la decisión del 31 de mayo de 2018 de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, emitida en el proceso ordinario laboral promovido por la accionante contra Colpensiones y otra ciudadana.

TERCERO. ORDENAR a la Sala de Descongestión Laboral n.º 3 de 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 que resuelva la demanda de casación interpuesta por la accionante, en la que aplique el artículo 27 del Acuerdo 049 de 1990, con base en una interpretación conforme con la Constitución y el precedente constitucional, de acuerdo con las consideraciones de la presente sentencia.

CUARTO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Síntesis de los fundamentos

Luego de establecer que no se configuró la cosa juzgada y de que estaban acreditados los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial proferida por una alta corte, la Sala Plena de la Corte Constitucional analizó si la Sala de Descongestión N° 3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad de la accionante, al concluir que no tenía derecho a la pensión de sobrevivientes causada por su compañero permanente con fundamento en

que, en virtud del artículo 27 del Acuerdo 049 de 1990, solo tendría derecho ante la ausencia de cónyuge.

La Corte recordó que la pensión de sobrevivientes es un derecho de los beneficiarios del afiliado o del pensionado que fallece, para cubrir las contingencias económicas derivadas de su muerte. Igualmente reiteró los principios según los cuales el contenido constitucional de esta prestación pensional debe garantizar que la seguridad social respete toda forma de familia y evitar que alguna de ellas quede excluida de este derecho social. De acuerdo con los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución, la Corte ha ubicado en un plano de igualdad a la familia constituida “por vínculos naturales o jurídicos”. A ambas se les otorga protección integral, sin que se prefiera la procedente de un vínculo jurídico sobre aquella que ha tenido origen en lazos naturales y sin perjuicio de las diferencias que existen entre ellas y que pueden dar lugar a regulaciones razonables diferentes.

Además, las disposiciones en materia pensional que excluyen a los compañeros permanentes de la protección que se brinda a los cónyuges, bien sea porque la norma no contempla el derecho para la compañera permanente o lo conciba como un derecho residual, del cual solo es titular en caso de ausencia de la cónyuge, deben interpretarse en el sentido de incorporar a los compañeros permanentes dentro su ámbito de aplicación, en los mismos términos de protección dispensados en favor del cónyuge superviviente. No es jurídicamente admisible privilegiar un tipo de vínculo específico al momento de definir quién tiene derecho a esta prestación. Todo lo anterior, considerando que las normas previas a la Carta Política de 1991 deben interpretarse y aplicarse conforme los principios y normas que esta establece.

A partir de lo expuesto, la Corporación concluyó que la decisión cuestionada violó directamente los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución porque (i) no hizo efectiva la prevalencia de estas disposiciones por encima de una disposición con efectos discriminatorios, como el artículo 27 del Acuerdo 049 de 1990, y (ii) obvió la interpretación conforme con la Constitución de esta norma. Asimismo, configuró un defecto sustantivo porque (i) aplicó el artículo 27 del Acuerdo 049 de 1990 de forma abiertamente contraria a la igualdad de las familias conformadas por vínculos naturales y jurídicos y a la prohibición de discriminación por origen familiar establecidas en la Constitución, y (ii) se fundó en la interpretación aislada de esa disposición y desconoció la aplicación de los mandatos constitucionales de igualdad y protección de la familia en todas sus formas.

Igualmente, incurrió en desconocimiento del precedente constitucional de dos maneras: (i) contradijo, sin cumplir las cargas para apartarse de ella, la razón de la decisión de las sentencias C-1126 de 2004, C-1035 de 2008 y C-121 de 2010 según la cual, las normas discriminatorias que excluyen a los compañeros permanentes del derecho reconocido a los cónyuges en materia de pensión de sobrevivientes deben interpretarse en el sentido que se les entiende incorporados en su ámbito de aplicación, en los mismos términos de protección previstos a favor del cónyuge supérstite.

También, (ii) desconoció el alcance de los derechos fundamentales establecido en las mencionadas sentencias de constitucionalidad y en diversos fallos de revisión de tutelas, de acuerdo con los cuales, las normas que otorgan un tratamiento distinto entre compañeros permanentes y cónyuges para el reconocimiento de su derecho a la pensión de sobrevivientes o de la sustitución pensional violan los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución e incurrir en una discriminación prohibida por el ordenamiento constitucional⁸.

4. Salvamentos y reservas de aclaración de voto

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** salvó su voto. La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCPO** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.



DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia

⁸ Sentencias T-286 de 2000, T-098 de 2010, T-1028 de 2010, T-110 de 2011, T-140 de 2012, T-884 de 2013, SU-574 de 2019 y SU-454 de 2020

⁸ Sentencias C-1126 de 2004, C-1035 de 2008 y C-121 de 2010.