

# COMUNICADO No. 07

Febrero 12 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

**HABIDA CONSIDERACIÓN DE LA DEROGATORIA DE LAS NORMAS DEMANDADAS QUE REGULABAN ASPECTOS DE LA CARRERA DE LOS EMPLEADOS DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN, LA CORTE SE INHIBIÓ DE PROFERIR UNA DECISIÓN DE FONDO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD, POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO**

## I. EXPEDIENTE D-12138 AC - SENTENCIA C-045/20 (febrero 12)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

### 1. Norma acusada

#### **LEY 1819 DE 2016** (diciembre 29)

*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 322.** Con el fin de garantizar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuente en forma oportuna con el talento humano idóneo, probo y suficiente para la prestación eficiente y eficaz del servicio público de carácter esencial a su cargo, y para asegurar la correcta administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior, se dictan disposiciones para el fortalecimiento de la gestión de personal y del sistema específico de carrera que rige en la DIAN, que en adelante se denominará, "carrera administrativa, de administración y control tributario, aduanero y cambiario".

**ARTÍCULO 323.** Carrera Administrativa, de administración y de Control Tributario, Aduanero y Cambiario es el sistema específico de carrera de los empleados públicos que presten sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar el mérito, la capacidad, y la profesionalización en cada una de las fases de la relación jurídico-laboral y el comportamiento ético de sus funcionarios en beneficio del Estado y del bien común.

El sistema se compone de las normas, procedimientos e instrumentos de gestión que se encargan de garantizar el acceso y ascenso a través de concursos abiertos, la estabilidad como garantía de imparcialidad en el ejercicio de las funciones del empleo público, la promoción y movilidad que obedezca a la necesidad de profesionalización y adquisición de competencias laborales, a partir del mérito demostrado, de conformidad con las normas

que rigen la materia, y las disposiciones que se dictan a partir de la presente ley.

En todo caso, el proceso de selección para proveer empleos pertenecientes a la carrera administrativa, de administración y de control tributario, aduanero y cambiario, será convocado máximo dentro de los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley, para lo cual el Gobierno nacional garantizará los recursos para la financiación del proceso de selección y para la provisión de los empleos que sean convocados

**ARTÍCULO 324. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.** A la Comisión Nacional del Servicio Civil corresponde, por expreso mandato del artículo 130 de la Constitución, la Administración y Vigilancia del Sistema Específico de Carrera administrativa, de administración y de control tributario, aduanero y cambiario.

A la Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de la función de administración, le compete exclusivamente la realización de los procesos de selección para el ingreso y el ascenso que se fundan en el mérito, la transparencia y la igualdad de oportunidades. Conforme a las normas, procedimientos e instrumentos y demás disposiciones que regulan la materia.

**ARTÍCULO 325. EXPERIENCIA PROFESIONAL.** Para efectos de la provisión transitoria o definitiva de los empleos pertenecientes a la planta de personal de la DIAN, la experiencia profesional es toda aquella adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo, independientemente del nivel del empleo en el que se haya adquirido dicha experiencia.

En todo caso, para el desempeño del empleo, se deberán acreditar los requisitos establecidos en el manual de funciones respectivo.

**ARTÍCULO 326. PRUEBAS.** Las pruebas de selección para la provisión de los empleos del

nivel profesional de los procesos misionales de la DIAN comprenderán dos fases independientes la una de la otra, a saber:

La Fase I de carácter eliminatorio corresponde, entre otras, a pruebas de conocimientos generales y de competencias comportamentales adecuadas a la categoría y al nivel del cargo al que se aspira. La Fase II se cumplirá con la realización de un curso con programas específicos definidos en forma conjunta por la DIAN y la Comisión Nacional del Servicio Civil y un número mínimo de horas definido en el acto de convocatoria sobre conocimientos específicos en relación con las funciones que correspondan al área funcional y a la categoría del empleo, para cuya provisión se hubiere convocado el concurso. A esta fase serán llamados en estricto orden de puntaje y en el número que defina la Convocatoria Pública los concursantes que alcancen o superen el puntaje mínimo aprobatorio de la Fase I. La lista de elegibles estará conformada en estricto orden de puntaje por los aspirantes que aprueben el curso.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, adelantará la Fase II a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas, que acrediten personal docente experto en asuntos tributarios, aduaneros y cambiarios y demuestren la infraestructura y capacidad logística para el desarrollo del curso, aspectos que constituyen condiciones de selección.

Para los concursos que se realicen para la provisión de los empleos distintos a los señalados en el inciso anterior se diseñarán y aplicarán pruebas de conocimientos generales, específicos y de competencias comportamentales adecuadas a la categoría y al nivel del empleo al que se aspira que no superen el promedio educacional de los requisitos exigidos para la inscripción.

En todo caso, en los procesos de selección se podrá prever la aplicación de pruebas con carácter eliminatorio de confiabilidad, honestidad y transparencia, que serán aplicadas en la etapa del proceso de selección, y para la provisión de los cargos que establezca la convocatoria.

**ARTÍCULO 327. FINANCIACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN.** Con el fin de financiar los costos que conlleve la realización de los procesos de selección para la provisión de los empleos de la carrera administrativa, de administración y de control aduanero, tributario y cambiario de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Comisión Nacional del Servicio Civil establecerá el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos. La definición de las tarifas será a través de un sistema gradual y progresivo, mediante un método de costeo técnicamente aceptado teniendo en cuenta la modalidad del concurso y las pruebas a aplicar.

Si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto con cargo al presupuesto de la DIAN.

**ARTÍCULO 328. EJECUCIÓN OPORTUNA DE PROCESOS DE SELECCIÓN.** En desarrollo del artículo 60 de la Ley 1739 de 2014 para el adecuado y oportuno funcionamiento del sistema específico de carrera administrativa, de administración y de control tributario, aduanero y cambiario de la DIAN, el tiempo total de duración del proceso de selección desde el acto de convocatoria hasta el envío de las listas de elegibles inclusive será de doce (12) meses, sin perjuicio de poder ser ampliado por la Comisión Nacional del Servicio Civil por circunstancias excepcionales que lo ameriten por períodos que sumados no podrán exceder de cuatro (4) meses adicionales.

**ARTÍCULO 329. NOTIFICACIONES.** Las notificaciones a quienes participen en los concursos para la provisión de empleos de carrera administrativa, de administración y de control tributario, aduanero y cambiario en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se realizará utilizando para el efecto los medios electrónicos, tales como la página web de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como los correos electrónicos registrados por los participantes en los concursos respectivos, y se entenderá surtida cinco (5) días después de la fecha de su publicación o envío.

**ARTÍCULO 330. DE LAS RECLAMACIONES.** Contra las decisiones que afecten de manera individual, particular y concreta a quienes se inscriban para participar en los concursos, en cualquiera de sus etapas, únicamente procederá la reclamación en única instancia ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, de conformidad con los términos que establecen las normas que regulan el procedimiento ante la Comisión quien podrá delegar el conocimiento y decisión de las reclamaciones en el organismo que prepare y evalúe las pruebas.

**ARTÍCULO 331. ABSTENCIÓN DE NOMBRAMIENTO.** Recibida la lista de elegibles previo a efectuar el nombramiento, la DIAN de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.2.5.7.4 y 2.2.5.7.6 del Decreto 1083 de 2015, en concordancia con los artículos 4o y 5o de la Ley 190 de 1995, verificará el cumplimiento de los requisitos y calidades de quienes la conforman. De encontrarse que alguno de ellos no cumple con los requisitos, mediante acto administrativo motivado contra el cual procede el recurso de reposición, el cual deberá ser resuelto dentro de los dos meses siguientes a su interposición, se abstendrá de efectuar el nombramiento en período de prueba.

**ARTÍCULO 332. ENCARGO Y NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 1739 de 2014, los empleos pertenecientes al sistema específico

de carrera en vacancia temporal o definitiva podrán ser provistos en forma transitoria mediante la figura del encargo o del nombramiento en provisionalidad.

El nombramiento en provisionalidad procederá, ante la inexistencia de empleados de carrera a ser encargados. La inexistencia de personal a encargar se produce por cualquiera de los siguientes eventos.

1. No cumplimiento de requisitos para el desempeño de los empleos a proveer.
2. Por haber renunciado o no aceptado un encargo en el último año.
3. El estar desempeñando un empleo en calidad de encargo.
4. Habiéndose ofertado internamente los empleos a proveer, los empleados con derechos de carrera, en el plazo concedido, no manifiestan interés en ser encargados.

De proceder el encargo, el funcionario deberá tomar posesión del empleo dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del acto administrativo correspondiente, de no tomar posesión dentro del término indicado, se revocará el encargo sin que se requiera del consentimiento del funcionario, considerándose su no aceptación al mismo.

Las reclamaciones contra la provisión de empleos mediante las modalidades a que se refiere el presente artículo, se deberán interponer en primera instancia ante la Comisión de Personal de la DIAN dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación del acto presuntamente lesivo sin que se suspendan sus efectos, y la segunda instancia le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual se deberá interponer dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión de primera instancia de la Comisión de Personal de la DIAN. En el evento de prosperar la reclamación, procederá de manera inmediata la terminación del encargo o la desvinculación del empleado nombrado en provisionalidad, según el caso.

**ARTÍCULO 333. DESIGNACIÓN DE JEFATURAS.** De conformidad con el artículo 62 del Decreto-ley 1072 de 1999 los empleados públicos titulares de empleos pertenecientes al Sistema Específico de Carrera administrativa, de administración y de control tributario, aduanero y cambiario podrán ser designados para desempeñar una jefatura. Esta designación tendrá lugar siempre y cuando, según el caso, concurren las condiciones que se señalan a continuación, que no aplican para los empleados que se encuentren designados a la entrada en vigencia la presente ley:

1. Para las Jefaturas del Nivel Directivo el empleado de carrera a designar debe cumplir

con los requisitos que establezca el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para el respectivo empleo.

2. Los empleos de Director Seccional serán provistos mediante la figura de la designación, salvo los de Director Seccional de Aduanas o de Director Seccional de Impuestos y Aduanas, cuya sede esté ubicada en cruce de frontera o terminal marítimo o fluvial los cuales podrán ser provistos con personal activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.

3. Para las jefaturas de División y Grupo Interno de Trabajo el empleado de carrera a designar debe cumplir con los requisitos de educación, experiencia y competencias que establezca el perfil de la jefatura.

**ARTÍCULO 334. ASIGNACIÓN DE FUNCIONES.** De conformidad con el artículo 62 del Decreto-ley 1072 de 1999 los empleados públicos titulares de empleos pertenecientes al Sistema Específico de Carrera administrativa, de administración y de control tributario, aduanero y cambiario podrán ser designados para desempeñar una jefatura. Esta designación tendrá lugar siempre y cuando, según el caso, concurren las condiciones que se señalan a continuación, que no aplican para los empleados que se encuentren designados a la entrada en vigencia la presente ley:

1. Para las Jefaturas del Nivel Directivo el empleado de carrera a designar debe cumplir con los requisitos que establezca el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para el respectivo empleo.

2. Los empleos de Director Seccional serán provistos mediante la figura de la designación, salvo los de Director Seccional de Aduanas o de Director Seccional de Impuestos y Aduanas, cuya sede esté ubicada en cruce de frontera o terminal marítimo o fluvial los cuales podrán ser provistos con personal activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.

3. Para las jefaturas de División y Grupo Interno de Trabajo el empleado de carrera a designar debe cumplir con los requisitos de educación, experiencia y competencias que establezca el perfil de la jefatura.

**ARTÍCULO 337. COMISIÓN SINDICAL.** Es la que el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o el funcionario en quien este delegue, confiere por el tiempo que dure el mandato, a los miembros de la junta directiva y subdirectivas de los sindicatos de empleados públicos de la DIAN, sin pasar de cinco (5) principales y cinco (5) suplentes a quienes, previa solicitud de la organización sindical, se les conferirá por el término en que deban asumir el cargo por la ausencia del principal. Esta comisión no genera reconocimiento de viáticos ni gastos de viaje, y es incompatible con los permisos sindicales.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra los artículos 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 337 de la Ley 1819 de 2016, por carencia actual de objeto.

### 3. Síntesis de la providencia

La demandante considera que las normas acusadas desconocen la dignidad humana (art. 1 CP), el derecho a la igualdad (art. 13 CP) y el principio de unidad de materia (art. 158 CP), además de no existir conexidad de los temas regulados con el título de la Ley 1819 de 2016 (art. 169 CP). No obstante, la Corte constató que las disposiciones demandadas no estaban vigentes y por ende, no procedía entrar a realizar un examen de fondo sobre los cargos de inconstitucionalidad planteados.

De un lado, la Corporación encontró que el artículo 150 del Decreto Ley 1144 de 2019 derogó de manera expresa los artículos 323, 324, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 337 de la Ley 1819 de 2016. El mencionado decreto establece y regula el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y se expide normas relacionadas con la administración y gestión del talento humano de la DIAN.

Las citadas disposiciones regulaban diversos aspectos del sistema específico de carrera de administración y de control tributario, aduanero y cambiario de los empleados públicos de la DIAN, tales como, la función de administración de esta carrera y realización de los procesos de selección para el ingreso y ascenso, a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil; las pruebas a aplicar en la selección de aspirantes a empleos del nivel profesional de los procesos misionales de la DIAN: los tiempos de duración del proceso de selección, las notificaciones a los concursantes mediante correo electrónico y la competencia de la CNSC para resolver en única instancia, las reclamaciones contra decisiones que afecten a los participantes; la abstención de nombramiento en período de prueba cuando no se cumplan los requisitos de quienes conforman la lista de elegibles; nombramiento en provisionalidad en vacantes definitivas o temporales y designación de empleados de carrera en jefaturas en determinados casos y con el cumplimiento de ciertos requisitos y finalmente, define el concepto de comisión sindical, aspectos que hoy están regulados en el Decreto Ley 1144 de 2019 y que fueron objeto de derogación expresa. Se trata entonces, de disposiciones que no tienen la capacidad de cubrir situaciones referentes a la carrera específica de los empleados de la DIAN más allá de su vigencia y que, por consiguiente, dejaron de producir efectos jurídicos, de manera que hoy existe carencia actual de objeto para examinar de fondo su constitucionalidad.

De otra parte, en relación con los artículos 322, 325 y 327 de la Ley 1819 de 2016, que no fueron derogados de manera expresa por el Decreto Ley 1144 de 2019, la Corte constató que se configuró una derogatoria orgánica, habida cuenta que este estatuto posterior regula de manera integral la materia, esto es, el sistema específico de carrera de los empleados de la DIAN, lo cual lleva consigo, la pérdida de vigencia de las normas sustituidas. El citado decreto se expidió en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 104 de la Ley 1943 de 2018, para expedir decretos con fuerza de ley mediante los cuales *“se establezca y regule en integridad el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –UAE DIAN–”,* con el objetivo de *“fortalecer institucionalmente a la DIAN para que se cuente con los medios idóneos para la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión y el cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias”.* En desarrollo de estas facultades, se regularon entre otros, el ingreso, la permanencia, la movilidad basada en mérito, desempeño, la acreditación de competencias, las situaciones administrativas y el retiro, con el fin de profesionalizar el servicio y buscar la excelencia de sus empleados para cumplir su misión y objetivos. En consecuencia, dado que la nueva normativa sistematizó integralmente la materia, las disposiciones que regulaban anteriormente el sistema específico de carrera de los empleados de la DIAN se encuentran actualmente derogadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1943 de 2018 y las consideraciones del Decreto Ley 1144 de 2019, razón por la cual, no procede un pronunciamiento de fondo sobre la presente demanda de inconstitucionalidad.

#### 4. Aclaración de voto

El Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS aclaró su voto en la presente decisión al considerar que, si bien resulta adecuado que la Corte se “inhiba” de tomar una decisión por sustracción de materia, pues, en efecto, es claro que los artículos 323, 324, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 337 de la Ley 1819 de 2016 fueron derogados por lo dispuesto en el artículo 150 del Decreto Ley 1144 de 2019, lo cierto es que concluir que operó la derogatoria “orgánica” de los artículos 322, 325 y 327 requería un análisis más profundo del realizado.

Así, estimó que para poder arribar adecuadamente a esta conclusión (a la luz de los derroteros formulados para la configuración de una derogatoria orgánica en la Sentencia C-353 de 2015) resultaba indispensable que la Sala Plena constatará que el Presidente de la República, en efecto reguló “**en su integridad**” el Sistema de Carrera Administrativa de la DIAN. Ello, sin que resulte apropiado entender el que las facultades fueran otorgadas con pretensión de “integralidad”, como sinónimo de que así fueron ejercidas.

A partir de lo anterior, antes de concluir que estas normas fueron retiradas del ordenamiento jurídico, consideró indispensable que la Corte valorara las siguientes circunstancias: **(i)** el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le fueron atribuidas, decidió derogar expresamente las normas contrarias a la regulación expedida y, en consecuencia, era posible inferir que mantuvo conscientemente aquellos artículos que estimó no estaban cobijados por su Decreto Ley; **(ii)** el contenido normativo del artículo 325 no se encuentra comprendido en la nueva regulación, pues en el Decreto 1144 de 2019 nada se previó en relación con **la forma en que se contabilizará la experiencia profesional para efectos de los concursos de méritos**.

**LA INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE SE EXIGEN DE UN CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA, NO LE PERMITIÓ A LA CORTE ABORDAR UN ESTUDIO DE FONDO Y EMITIR UN FALLO DE MÉRITO SOBRE LA DEMANDA FORMULADA CONTRA LA NORMA QUE REGULA EL IMPUESTO AL CARBONO**

### II. EXPEDIENTE D-13382 - SENTENCIA C-046/20 (febrero 12) M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

#### 1. Norma acusada

##### LEY 1819 DE 2016 (diciembre 29)

*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 222. BASE GRAVABLE Y TARIFA.** El Impuesto al Carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO<sub>2</sub>) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a quince mil pesos (\$15.000) por tonelada de CO<sub>2</sub> y los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Gas Natural	Metro cúbico	\$29
Gas Licuado de Petróleo	Galón	\$95
Gasolina	Galón	\$135
Kerosene y Jet Fuel	Galón	\$148
ACPM	Galón	\$152
Fuel Oil	Galón	\$177

Corresponde a la DIAN el recaudo y la administración del Impuesto al Carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones

contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. La declaración y pago del Impuesto, se hará en los plazos y condiciones que señale el Gobierno nacional.

Se entenderán como no presentadas las declaraciones, para efectos de este impuesto, cuando no se realice el pago en la forma señalada en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

**PARÁGRAFO 1o.** La tarifa por tonelada de CO<sub>2</sub> se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior más un punto hasta que sea equivalente a una (1) UVT por tonelada de CO<sub>2</sub>. En consecuencia los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta.

**PARÁGRAFO 2o.** El impuesto al carbono será deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del costo del bien, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

**PARÁGRAFO 3o.** El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto al carbono.

**PARÁGRAFO 4o.** La tarifa del impuesto al carbono por unidad de combustible de la que trata este artículo, en Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada y los municipios de Sipí, Río Sucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unguía, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Iró, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, para los combustibles enlistados en el inciso 1 del presente artículo será de cero pesos (\$0).

**PARÁGRAFO 5o.** Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados.

**PARÁGRAFO 6o.** La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, a más tardar el quinto (5o) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM al distribuidor.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “y los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes: Combustible fósil – Unidad- Tarifa unidad // Gas Natural – Metro Cúbico - \$29 // Gas Licuado de Petróleo – Galón - \$95 // Gasolina –Galón- \$ 135// Kerosene y Jet Fuel – Galón - \$148 // ACPM – Galón -\$152 // Fuel Oil – Galón -\$ 1777”, contenida en el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016.

## 3. Síntesis de la providencia

En el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte estableció que ninguno de los tres cargos planteados, sobre una base común: la falta de determinación específica de la tarifa aplicable al carbón mineral combustible en el impuesto al carbono, cumplía con los requisitos que le eran exigibles, razón por la cual decidió inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demanda.

El fundamento común a partir del cual se argumentan los tres cargos consiste en que, por ser un combustible fósil, el consumo de carbón mineral debería tratarse del mismo modo en que se trata a los otros combustibles fósiles. La demanda da por hecho cierto e indiscutible que la norma demandada trata del mismo modo a todos los antedichos combustibles, excepto al carbón mineral, sin que exista una razón que lo justifique. Este fundamento argumental pasa por alto, según pudo constatar esta Corte, que en la norma demandada y en los artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016, además de fijarse directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas del impuesto al carbono, conforme a lo previsto en el artículo 338 de la Constitución, se hacen importantes matizaciones respecto de los diversos tipos de combustibles fósiles.

En efecto, el mencionado artículo 221 precisa que el impuesto sólo se configura cuando el combustible se use para combustión y matiza, en sus párrafos, que el impuesto respecto del gas licuado de petróleo solo se causa en la venta a usuarios industriales; que el impuesto aplicable al gas natural sólo se causa en la venta a la industria de refinación de hidrocarburos y la petroquímica; y que el impuesto no se

causa a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro. Por otra parte, el referido artículo 222, en sus parágrafos 5 y 6, hace otras dos importantes acotaciones, pues si los combustibles en ellos previstos son exportados, no se causa el impuesto y, si la venta se hace para reaprovisionar buques de tráfico internacional, tampoco se causa.

En estas condiciones, una lectura sistemática de los artículos 221 y 222 revela que la afirmación fundamental de la demanda de que el impuesto al carbono recaerá siempre sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, no corresponde al contenido objetivo de ambas normas legales. Para ilustrarlo, la Corte destaca el caso del gas natural, cuyo uso en domicilios de usuarios particulares o en industrias diferentes a las de refinación de hidrocarburos o petroquímica, o como combustible de vehículos automotores, no genera el referido tributo, pese a que se trata de un combustible fósil y su combustión produce CO<sub>2</sub>.

La falta de certeza del fundamento común de los tres cargos, tiene consecuencias en la aptitud sustancial de cada uno de ellos.

En primer lugar, si no es cierto que el impuesto al carbono se cause por la combustión de cualquier combustible fósil, como lo asume de manera subjetiva la demanda, sino por ciertos usos, en ciertos mercados y en ciertos contextos precisos, la regulación de su base gravable y tarifa, previstas en el artículo 222 de la ley en comento, no resulta en modo alguno incoherente con la regulación de los demás elementos del tributo hecha en el artículo 221 *ibidem*. En estas condiciones el tercer cargo, relativo a la vulneración del principio de legalidad tributaria, carece de certeza, de especificidad y de suficiencia.

En segundo lugar, en lo que atañe al cargo relativo a la igualdad, no es suficiente con afirmar que los productores y consumidores del carbón mineral, que es un combustible fósil, para efectos del impuesto deban ser tratados del mismo modo que los demás productores y consumidores de combustibles fósiles. Dado el trato disímil que se le da en la ley a los productores y consumidores de combustibles fósiles que son objeto de su regulación, de lo cual es un marcado ejemplo, aunque no el único, el trato dado a uno y otros respecto del gas natural, se torna incierta la equiparación que se propone en la demanda. En realidad, no es posible saber si la equiparación se hace respecto del trato dado frente a combustibles fósiles como el gas natural y, por tanto, busca que sólo deba gravarse la venta del carbón mineral a la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica, que es lo que se seguiría de un trato igual o si, por el contrario, la equiparación se hace respecto del trato dado frente a otros combustibles fósiles como la gasolina en negocios que no son de exportación y, en consecuencia, pretende que deba gravarse la venta del carbón mineral con independencia de quien lo compre y del uso que le vaya a dar.

Como se ve, las meras circunstancias de 1) ser un combustible fósil con contenido de carbono y 2) de usarse para combustión con fines energéticos, no son suficientes para establecer que en tal caso se genera el impuesto. Incluso si la Corte aceptara que el trato dado a productores y consumidores de carbón mineral, de gas natural, o de ACPM o gasolina, fuesen equiparables en ambas circunstancias, de eso no se sigue que sean equiparables en el contexto de la norma demandada. A las ya conocidas diferencias existentes en razón del uso del combustible, conforme a las cuales algunos usos generan el impuesto y otros no, habrá necesidad de agregar que la equiparación no puede hacer *in genere* con todos los productores y consumidores de combustibles fósiles, que tienen por otra parte un trato diferente, sino que sólo se podría hacer de manera específica con los de un determinado combustible fósil.

Al construir una argumentación en la demanda que pasa por alto los anteriores matices, este tribunal encuentra que ella, en lo que comporta al cargo de vulneración del principio de igualdad, no satisface la carga mínima de fijar el criterio de comparación o patrón de igualdad, pues pretende comparar supuestos de hecho que no son susceptibles de compararse en el contexto de la norma demandada y, además, no brinda ninguna razón distinta a que se trata de combustibles fósiles con contenido de carbono, cuya combustión genera CO<sub>2</sub>, para establecer dicha

comparación. En consecuencia, el cargo en comento carece de certeza y, en tales condiciones, no muestra de qué modo se vulnera la Constitución al no imponer una tarifa respecto del carbón mineral, de lo que deviene su falta de especificidad y suficiencia, en el contexto de una pretendida omisión legislativa relativa, cuya exigencia argumental es especialmente ardua y no se satisface de manera suficiente.

Por último, en cuanto al cargo relativo la Constitución ecológica, que se plantea según la metodología de una omisión legislativa relativa, la demanda no muestra cuál es el deber específico impuesto de manera directa por el constituyente al legislador, conforme al cual, éste deba grabar la venta de carbón mineral con el impuesto al carbono, cuando tal bien se usa para combustión. Tampoco muestra la argumentación por qué lo omitido es un ingrediente o condición que, conforme a la Carta, es esencial para armonizar la norma censurada con los mandatos de la Constitución. Al dar por supuestos los anteriores elementos, sin una argumentación suficiente que apoye este proceder, la demanda no logra acreditar las condiciones para que pueda darse por estructurado un cargo por omisión legislativa relativa. En esos términos, la Corte concluyó que no cabía un pronunciamiento de fondo y que el fallo debía ser inhibitorio.

**LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 141 DE LA LEY 1955 DE 2019, QUE RECONOCE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, TÉCNICA Y PRESUPUESTAL DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN (UIA) DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ, PORQUE FUE DEROGADO POR LA 1957 DE 2019, ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ**

### III. EXPEDIENTE D-13345 - SENTENCIA C-047/20 (febrero 12) M.P. Cristina Pardo Schlesinger

#### 1. Norma acusada

##### LEY 1955 DE 2019 (mayo 25)

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

**ARTÍCULO 141. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN (UIA) DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP).** El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz, para lo cual podrá hacer uso del plan de inversiones para la paz, contenido en el artículo 30 del Acto Legislativo número 01 de 2016.

Con el fin de garantizar el funcionamiento y autonomía administrativa, técnica y presupuestal de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), el Director ejercerá de manera exclusiva e independiente todas las funciones que correspondan para determinar la estructura y funcionamiento de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz.

**PARÁGRAFO.** El Director de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) en desarrollo de tal facultad, asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

La unidad de investigación y acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz se identificará como una sección en el Presupuesto General de la Nación.

En ejercicio de estas atribuciones, el Director de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA), no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado asignado en el Presupuesto a la unidad de investigación y acusación de la JEP.

#### 2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, por carencia actual de objeto.

#### 3. Síntesis de la providencia

La Corte determinó que doce días después de la sanción presidencial de la Ley 1955 de 2019, es decir, el 6 de junio de 2019, entró en vigencia la Ley 1957, «Estatutaria de

la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz». Esta Ley reguló las materias contenidas en la norma demandada de la manera en que se indica a continuación.

3.1 Mientras el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 prescribe que la UIA, la cual es un órgano de la JEP, tendrá autonomía presupuestal y, por tanto, (i) para su garantía, el Gobierno nacional podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz, contenido en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, (ii) será una sección en el Presupuesto General de la Nación y (iii) su director no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado asignado en el Presupuesto a la UIA; los artículos 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, en un sentido contrario e incompatible con la norma acusada, establecen que la JEP, en su conjunto, se identificará como una sección del Presupuesto General de la Nación y que las facultades que se derivan de esa autonomía serán ejercidas por la Secretaría Ejecutiva. Esto significa, en términos de la Corte, que los artículos 111, 123 y 124 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 produjeron la derogatoria tácita del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019.

3.2 Las funciones administrativas que el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 asignó en un comienzo al director de la UIA fueron conferidas por la Ley 1957 de 2019 al Órgano de Gobierno de la JEP. Dado que dichas funciones no pueden ser ejercidas al mismo tiempo por el Órgano de Gobierno de la JEP y por la UIA, se ha de concluir que las dos disposiciones son incompatibles. En este sentido, la Corte constató que los numerales 2, 3 y 8 del artículo 110 de la Ley 1957 de 2019 produjeron la derogatoria tácita del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019, específicamente de los apartes que se refieren a la autonomía administrativa de la UIA y de las funciones que se derivan de esta.

3.3 Finalmente, la Sala observó que los artículos 21 y 86 a 89 de la Ley 1957 de 2019 desarrollan los diferentes aspectos de la autonomía técnica de la UIA, pues (i) reconocen que sus miembros gozan de independencia, autonomía e imparcialidad en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, incluso frente al director de la propia entidad; (ii) regulan la competencia de la Unidad; (iii) indican sus funciones, entre las que destaca la de policía judicial a cargo de sus analistas e investigadores para el recaudo de pruebas, y (iv) precisan que los fiscales, investigadores y funcionarios de la entidad están sujetos al principio de unidad de gestión y jerarquía, pero solo para el ejercicio de funciones administrativas.

De este modo, la Corporación encontró que aunque no existe incompatibilidad entre el artículo acusado y las disposiciones de la Ley 1957 de 2019 en punto de la autonomía administrativa de la UIA, la ley nueva reguló los elementos de esa autonomía y, por tanto, que los preceptos del artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 que aluden a la misma han sido objeto de derogatoria orgánica en virtud de lo dispuesto en los artículos 21 y 86 a 89 de la Ley 1957 de 2019, que regulan de manera integral esta materia.

3.4 Adicionalmente, la Corte verificó que, en la actualidad, el artículo 141 de la Ley 1955 de 2019 no produce efectos jurídicos comprobados, ni tiene la potencialidad ni la vocación de producirlos.

#### **4. Aclaración de voto**

El Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a la categoría de la ley que debe regular ciertos aspectos de la estructura, organización y funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, de conformidad con lo estipulado en el Acuerdo Final.

**LA AUTORIZACIÓN PARA EL INGRESO DE PERROS GUÍAS QUE ACOMPAÑEN A SUS PROPIETARIOS O TENEDORES A LUGARES PÚBLICOS, ABIERTOS AL PÚBLICO O EDIFICACIONES PÚBLICAS, DEBE EXTENDERSE A LOS CANINOS DE ASISTENCIA DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD**

**IV. EXPEDIENTE D-13348 - SENTENCIA C-048/20 (febrero 12)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

## 1. Norma acusada

**LEY 1801 DE 2016**  
(julio 29)

*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*

**Artículo 117. Tenencia de animales domésticos o mascotas.** Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a la reglamentación de los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas. En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de trailla y, en el caso de los caninos potencialmente peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley.

Parágrafo 1°. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos **que, como guías**, acompañen a su propietario o tenedor.

Parágrafo 2°. La permanencia de un animal doméstico o mascota se sujetará a la reglamentación interna de las edificaciones públicas, que por su naturaleza así lo requieran. Salvo por circunstancias extraordinarias que así lo ameriten, no se podrá prohibir la permanencia de los mismos.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los apartes “*que, como guías*” contenidos en el parágrafo 1° del artículo 117 y en el numeral 2° del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, en el entendido de que también incluyen a los caninos de asistencia que acompañan a las personas en situación de discapacidad.

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional estudió una demanda contra el aparte “*que, como guías*,” contenido en el parágrafo 1° del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto, según los demandantes, configura una omisión legislativa relativa que vulnera el principio de igualdad, en razón a que al autorizar solamente la presencia de perros guías que acompañan a su dueño o tenedor con discapacidad visual en ciertos lugares, se excluye a las personas con discapacidad distinta a la visual que requieren la compañía de un canino de asistencia para ingresar a lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

En el examen del cargo, la Corte constató que al referirse a la expresión “*que, como guías*”, no fueron incluidas dentro del grupo de personas que resultarían beneficiadas con la medida, las que se encuentran en una situación de discapacidad distinta a la visual, pues de conformidad con conceptos técnicos y la normativa de otros países relacionada con la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad, los caninos guía únicamente están entrenados para acompañar a las personas con discapacidades visuales.

En esa medida, la Corte señaló que el Congreso incurrió en un acto discriminatorio en contra de las personas en situación de discapacidad distinta a la visual, cuando omitió de manera injustificada su inclusión en una regulación legal que contiene un beneficio que busca asegurar su acceso al entorno físico y su inclusión social. Al respecto, destacó que una persona con discapacidad mental que requiere la compañía de su perro de asistencia, se encuentra en una situación en todo asimilable a una persona con discapacidad visual que necesita el apoyo de su perro guía. En efecto, en ellos converge la misma condición de tener una discapacidad y la necesidad de contar con el apoyo de un perro entrenado que les ayude a superar sus limitaciones funcionales y a moverse por el mundo con mayor autonomía y seguridad.

Asimismo, precisó que normas como la acusada refuerzan el entendimiento según el

cual un perro de asistencia es solo un perro guía que conduce a una persona con discapacidad visual, por lo que otros caninos de asistencia no son aceptados como acompañantes en lugares públicos.

Por último, la Corte consideró que debía realizar una integración normativa con el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, pues la norma acusada se encuentra referida en dicho artículo y en un contexto normativo análogo, relativo al apoyo por parte de ejemplares caninos a las personas en situación de discapacidad.

Conforme a lo expuesto, la Corte declaró exequibles los apartes “*que, como guías*” contenidos en el párrafo 1º del artículo 117 y en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, en el entendido de que también incluyen a los caninos de asistencia que acompañan a las personas en situación de discapacidad.

El Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre los fundamentos de esta providencia.

**LA AUSENCIA DE CERTEZA, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA EN LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS CONTRA LA NORMA QUE REGULA LAS MULTAS QUE PUEDEN IMPONER LOS CONTRALORES, CONDUJO A QUE LA CORTE SE INHIBIERA DE PROFERIR UNA DECISIÓN DE FONDO**

**V. EXPEDIENTE D-13367 - SENTENCIA C-049/20 (febrero 12)**

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

**1. Norma acusada**

**LEY 42 DE 1993**

(enero 26)

*Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*

**ARTÍCULO 101.** Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, **hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado** a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; **de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas;** teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.

**2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra el artículo 101 (parcial) de la Ley 42 de 1993, “*Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

**3. Síntesis de la providencia**

En el presente caso, la demanda fue admitida en aplicación del principio *pro actione*, según el cual, cuando se presente duda en relación con el cumplimiento de los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad, se resuelva a favor del accionante.

No obstante, al examinarla más en detalle, la Corte encontró que los cargos de inconstitucionalidad formulados contra apartes del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, adolecían de algunas de las condiciones que se exigen por el Decreto 2067 de 1991

y desarrolladas por la jurisprudencia y por tanto, no era posible entrar a un examen de fondo y dictar una sentencia de mérito sobre la constitucionalidad de la disposición acusada, por las siguientes razones.

En primer lugar, se determinó que el cargo por infracción del derecho al debido proceso administrativo, el establecer como conducta coercible, la de entorpecer o impedir de cualquier manera el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías cumple con el requisito de *claridad*, pues sigue un curso de exposición comprensible y presenta un razonamiento inteligible, como también, cumple el requerimiento de *especificidad*, en cuanto muestra cómo, a juicio de los demandantes, la norma acusada vulnera la Constitución. Sin embargo, la Corte no halló cumplidos los requisitos mínimos de *certeza*, *pertinencia* y *suficiencia*, porque el cargo por violación del principio de legalidad estricta, reserva de ley y tipicidad ofrece una lectura de la norma que dista de una interpretación objetiva de la misma. De un lado, el texto de la norma es claro al definir los verbos rectores que enmarcan la conducta coercible, como son los de *entorpecer* o *impedir* de cualquier manera el cumplimiento cabal de las funciones asignadas a las contralorías. Por otra parte, la supuesta dispersión normativa en la cual se encuentran dichas funciones no implica, en ninguna extensión, que las mismas sean imposibles de determinar, como tampoco implica que las conductas que entorpezcan o impidan su cabal cumplimiento no sean identificables. Tampoco se desarrollaron argumentos *pertinentes*, pues de la supuesta indeterminación de la conducta, los demandantes derivaron que se dejaba “librada la imposición de la multa a criterios subjetivos de los contralores”. Con ello, se limitaron a controvertir eventuales efectos de la aplicación de la norma suponiendo un actuar arbitrario de los contralores, situación que desborda la competencia de la Corte. Finalmente, el cargo carece de *suficiencia* porque si bien hizo referencia a lo considerado en la sentencia C-054 de 1997 para argumentar que sería inconstitucional facultar a los contralores para imponer multas por conductas que no se encuentran descritas o tipificadas en la ley, desestimaron lo resuelto en la misma providencia que conmina a los contralores a que se siempre que se trate de imponer multas por las faltas que aparecen descritas en la norma, debe existir suficiente mérito, lo que obliga a motivar esa decisión y restringe su margen de discrecionalidad. De esta forma, el primer cargo no suscita una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma atacada.

En segundo lugar, el cargo basado en el presunto desconocimiento de los derechos a la intimidad y a la inviolabilidad del secreto profesional, al sancionar la omisión en suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por las contralorías, aunque es claro y específico, carece de la certeza, pertinencia y suficiencia necesarias para habilitar un estudio de fondo. La norma fue leída de manera aislada y alejada de una interpretación sistemática, pues los contralores son funcionarios públicos que no pueden exceder las funciones asignadas y debe tener en cuenta que la multa se dirige a vencer los obstáculos para el éxito del control fiscal. Así mismo, los argumentos carecen de *pertinencia* ya que se dirigen a cuestionar únicamente aplicaciones hipotéticas de la norma que en nada se compadecen con su sentido objetivo. Por consiguiente, el cargo tampoco es *suficiente* en tanto no logra despertar una duda mínima capaz de impulsar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal.

En tercer lugar, no es cierto que la norma no contemple criterios de graduación de la sanción, dejando al arbitrio absoluto del contralor el *quantum* de la multa, toda vez que de una interpretación sistemática se derivan dichos criterios, como lo dispuestos en el artículo 2º y 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Además, los argumentos de los demandantes no son *pertinentes* pues suponen que los contralores pueden actuar con completa discrecionalidad a la hora de definir el valor de la multa, lo cual revierte más a problemas de aplicación de la norma que de su contenido. Tampoco, el cargo aporta argumentos *suficientes* que logren demostrar que la norma carece absolutamente de graduación o que la misma habilite a los contralores a actuar a su mero parecer al determinar el valor de la medida correccional.

En cuarto lugar, no es de recibo el cargo que aduce el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetivo, pues desatiende el carácter y la finalidad de la multa. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la multa es una medida correccional de carácter coercitivo que no busca sancionar a los destinatarios y mucho menos persigue el propósito de resarcir daños de los cuales estos sean responsables. Su fin es de facilitar el control fiscal y por ello la multa no puede ser considerada como una fuente de responsabilidad, lo que es un entendimiento alejado del tenor objetivo de las normas cuestionadas. De igual modo, no es un cargo *pertinente y suficiente*, | dado que lega la supuesta violación de la dignidad humana y del derecho al debido proceso, por configurarse una responsabilidad objetiva, lo cual no se verifica en tanto la norma no designa como responsable al infractor sino al que conmina a cumplir con el control fiscal del cual es objeto.

Por último, la Corte señaló que no es cierto que la norma acusada permita a la Contraloría General de la República reglamentar el procedimiento para la imposición de la medida correccional en desconocimiento del debido proceso administrativo. De nuevo, los demandantes interpretan la norma de una manera que dista de su tenor, pues no hace mención alguna al procedimiento que debe seguirse para imponer la multa a la que hace referencia, pues el mismo se encuentra previsto, por vía de remisión, dado el vacío normativo, en los artículos 47 y siguientes del CPACA. Las normas en cuestión, se limitan a fijar el valor máximo de la multa y a establecer ciertas conductas coercibles.

A lo anterior se suma que el cargo se dirige a evidenciar que las normas atacadas *“han sido aplicadas en su forma más inconstitucional, como lo es la regulación del procedimiento por una norma distinta a la ley”*, por lo que se echa de menos la confrontación de las disposiciones en su sentido objetivo y los preceptos superiores que se estiman violados, por lo que n puede considerarse cumplido el requisito de *pertinencia*.

En conclusión, aun cuando no existe cosa juzgada sobre las normas demandadas en este proceso, la Corte no encontró mérito para estudiar de fondo los cargos planteados, de modo que procedió a inhibirse, por ineptitud sustantiva de la demanda.

**LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA LEGAL ORDINARIA QUE LIMITABA LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ AL CONOCIMIENTO DE CIERTOS DELITOS, POR DESCONOCER LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA Y EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN**

**VI. EXPEDIENTE D-13401 - SENTENCIA C-050/20 (febrero 12)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

**1. Norma acusada**

**LEY 1922 DE 2018**  
(julio 18)

*Por medio de la cual se adoptan reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz*

**ARTÍCULO 11. FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.** La investigación de delitos de competencia de la JEP debe apuntar, según el caso, a los siguientes objetivos:

1. Determinar las circunstancias geográficas, económicas, sociales, políticas y culturales en las cuales sucedieron los delitos de competencia de la JEP.
2. Cuando proceda describir la estructura y el funcionamiento de la organización criminal, sus redes de apoyo, las características del ataque y los patrones macrocriminales.
3. Develar el plan criminal.
4. Asociar casos y situaciones.
5. Identificar sus responsables.

6. Establecer los crímenes más graves y representativos.
7. Identificar a las víctimas y las condiciones particulares que les ocasionen afectaciones diferenciadas.
8. Cuando sea procedente, determinar los móviles del plan criminal y en especial aquellos que comporten razones de discriminación por etnia, raza, género, orientación sexual, identidad de género, convicciones religión, ideologías políticas o similares.
9. Establecer las rutas del narcotráfico y actividades ilícitas; bienes de los perpetradores y las organizaciones criminales.
10. Los demás que se estimen necesarios.

**PARÁGRAFO. La JEP será competente de manera exclusiva y prevalente para conocer de las conductas delictivas cometidas por causa con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles que se hayan sometido voluntariamente a esta, en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno.**

**PARÁGRAFO 2.** Las investigaciones en la Jurisdicción Especial para la Paz parten del reconocimiento de que el Estado tiene como fin esencial proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos, y tiene la obligación de contribuir al fortalecimiento de las instituciones. Por lo anterior, sus agentes, en particular los miembros de la Fuerza Pública, ostentan el ejercicio legítimo de la fuerza y sus acciones se presumen legales.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 1º del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018 “por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”, excepto la expresión “relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno” que se declara **INEXEQUIBLE**.

## 3. Síntesis de la providencia

La Sala abordó inicialmente el problema jurídico derivado de la pretensión principal de los demandantes, consistente en establecer si el parágrafo primero del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018, según el cual la JEP es competente de manera exclusiva y prevalente para conocer de las conductas delictivas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública -AENIFUP- y terceros civiles que se hayan sometido voluntariamente a esta, “relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno”, desconoce la reserva de ley estatutaria por haber modificado vía ley ordinaria la competencia material de la JEP.

Este Tribunal estableció que, al tratarse de un vicio de competencia por violación de la reserva de ley estatutaria, antes de llevar a cabo un análisis material del contenido normativo demandado, era necesario establecer si el Legislador ordinario tenía la competencia para expedirlo. Para ello, estableció la siguiente metodología: (i) la determinación del tipo de norma bajo examen, (ii) el estudio de sus contenidos frente a las previsiones y límites constitucionales en la materia y (iii) la constatación de una invasión en la órbita de competencia del Legislador estatutario. Después de haber llevado a cabo este ejercicio, concluyó que la norma examinada efectivamente era una norma de competencia. Por otro lado, resaltó que las competencias de la JEP fueron establecidas de manera genérica por el Constituyente, mediante definiciones realizadas por comprensión y a través de exclusiones, sin acudir a una definición por extensión o por listado. Estas enfatizan en la competencia material para conocer de las conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, con una mención especial a las consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, concluyó que la manera en que el Constituyente definió la competencia material de la JEP se explica por los principios básicos del

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), los cuales son de rango constitucional.

En consecuencia, precisó que no existe un catálogo de delitos para terceros y AENIFPU, debido a que esta es la manera de interpretar las competencias amplias dadas por el Constituyente. No es posible alterar este enfoque a través de una ley ordinaria que contenga catálogos taxativos de conductas de competencia de la JEP que restrinjan lo establecido por la Constitución. En la práctica, esto limitaría su competencia al restar o anular el margen de valoración que la misma jurisprudencia constitucional ha reconocido como indispensable para que la entidad pueda ejercer sus funciones y maximizar el cumplimiento de los objetivos del SIVJRNR. No obstante, la remisión a la cláusula general de competencia tampoco significa que la JEP tenga potestades ilimitadas e indeterminables.

Por lo tanto, esta Corporación concluyó que, de conformidad con las normas establecidas para la administración de justicia transicional, el Legislador ordinario no puede modificar una disposición que defina su competencia mediante un listado, debido a que la Constitución previamente definió su competencia de manera amplia a través de exclusiones. En ese sentido, toda Legislación ordinaria que detalle la competencia material de la JEP, en realidad limita sus facultades, lo cual no está permitido por la Constitución.

Finalmente, la Sala Plena encontró que el párrafo sólo contiene algunas expresiones inconstitucionales derivadas de la violación a la reserva de ley estatutaria, porque el resto del artículo reitera las previsiones superiores. Por lo tanto, de la norma demandada tan solo la fórmula "*relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno*" será declarada inexecutable.

**TENIENDO EN CUENTA QUE LA DEMANDA NO PRESENTA ARGUMENTOS QUE SE DIRIJAN A CUESTIONAR LA MEDIDA EN LOS PRECISOS TÉRMINOS EN LA QUE FUE CONCEBIDA POR EL LEGISLADOR, LA CORTE NO CONTÓ CON LOS ELEMENTOS PARA PODER EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONTRAVENCIÓN IMPUGNADA**

## VII. EXPEDIENTE D-13314 - SENTENCIA C-051/20 (febrero 12)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

### 1. Norma acusada

**LEY 1801 DE 2016**  
(julio 29)

*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*

**ARTÍCULO 27. COMPORTAMIENTOS QUE PONEN EN RIESGO LA VIDA E INTEGRIDAD.** <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, y, por lo tanto, son contrarios a la convivencia: [...]

7. Portar armas neumáticas, de aire, de fogueo, de letalidad reducida o sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta o cualquier elemento que se asimile a armas de fuego, en lugares abiertos al público donde se desarrollen aglomeraciones de personas o en aquellos donde se consuman bebidas embriagantes, o se advierta su utilización irregular, o se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia.

### 2. Decisión

**INHIBIRSE** de pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión "*o sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta*" contenida en el numeral 7 del artículo 27 de la Ley 1801 de 2016.

### 3. Síntesis de la providencia

En el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte estableció que el concepto de la violación no cumplió con los mínimos argumentativos de certeza y especificidad. Si bien la demanda respeta el contenido objetivo de la norma demandada, en cuanto se refiere al objeto que cuyo porte se regula, no ocurre lo mismo en cuanto se refiere al lugar o espacio en el cual se porta.

Para llegar a la anterior conclusión, la Corte comenzó por analizar el alcance y sentido de la norma demandada, a fin de establecer si la argumentación de la ciudadana demandante se funda en una interpretación que corresponda de manera objetiva al enunciado: “o sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta”.

En este ejercicio, determinó que, en cuanto atañe al comportamiento que corresponde al verbo portar, existe una especificación a partir de dos circunstancias: 1) la del objeto que se porta y 2) la del lugar o espacio en el cual se lo porta.

En relación con el objeto que se porta, el concepto de la violación respeta el contenido objetivo de la norma demandada, pues en realidad se califica como un comportamiento que pone en riesgo la vida y la integridad de las personas y, por ello, como contrario a la convivencia, el portar, entre otros objetos, sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta.

En cuanto al lugar o espacio en el cual se porta el objeto, la norma demandada prevé, a modo de restricción, dos ámbitos a partir de una doble delimitación. Esta delimitación viene dada por un factor común y por un factor diferencial. El factor común es que se trate de un lugar abierto al público. El factor diferencial es que en dicho lugar se desarrollen aglomeraciones de personas o se consuman bebidas embriagantes. Por tanto, el comportamiento de portar los referidos objetos, sólo se considera como contrario a la convivencia si ocurre en lugares abiertos al público en los cuales o bien se desarrollen aglomeraciones de personas o bien se consuman bebidas embriagantes; si el comportamiento ocurre en lugares diferentes a los antedichos, ello no está regulado por el artículo 27.7 del CNPC y escapa a su alcance.

Sobre la base del anterior análisis, la Corte prosiguió por determinar que la demanda asume de manera objetiva que la norma demandada prevé que portar sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta es una conducta contraria a la convivencia, en tanto y en cuanto pone en riesgo la vida y la integridad de las personas. Sin embargo, al considerar que el porte de tales objetos se califica así en cualquier ámbito o lugar, se aleja del contenido objetivo de la norma demandada y asume una lectura subjetiva de la misma, que no se deriva de lo que en ella se enuncia. En efecto, el ámbito de la norma demandada no es todo el territorio nacional, ni siquiera todos los lugares abiertos al público, sino sólo algunos de ellos, que están debidamente delimitados.

En estas condiciones, al no advertir la restricción existente en la norma respecto del lugar o espacio en el cual se porta el objeto, la Corte concluyó que el concepto de la violación de la demanda no sólo parte de una base que no corresponde al contenido objetivo de la misma (falta de certeza), sino que desarrolla una argumentación general en torno a la eventual incompatibilidad que habría entre prohibir el porte sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta en cualquier lugar y las normas superiores que señala como vulneradas, sin que tales criterios resulten predicables de igual manera de la norma demandada. En consecuencia, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la disposición demandada.

**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
Presidente

