



**EL PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR DESARROLLA A CABALIDAD EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, LA PRESERVACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO**

**I. EXPEDIENTE LAT-391 - SENTENCIA C-246/13 (Abril 24)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma revisada**

**LEY 1571 DE 2012**  
(agosto 2)

*Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia" suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010*

ARTÍCULO 1o.

El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.

ARTÍCULO 2o.

Cuando se produzca una de las situaciones contempladas en el artículo anterior el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá -en sesión extraordinaria- convocado por la Presidencia Pro Tempore: de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro de UNASUR.

ARTÍCULO 3o.

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el artículo 4o del presente Protocolo y respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

ARTÍCULO 4o.

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión.

- a) Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.
- b) Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.
- c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.
- d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- e) Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

ARTÍCULO 5o.

Conjuntamente con la adopción de las medidas señaladas en el artículo 4o el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Dichas acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia.

## ARTÍCULO 6o.

Cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.

## ARTÍCULO 7o.

Las medidas a que se refiere el artículo 4o aplicadas al Estado Miembro afectado, cesarán a partir de la fecha de comunicación a tal Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.

## ARTÍCULO 8o.

El presente Protocolo forma parte integrante del Tratado Constitutivo de UNASUR.

El presente Protocolo entrará en vigor 30 días después de la fecha de recepción del 9o instrumento de su ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo.

Para el Estado Miembro que ratifique el presente Protocolo luego de haber sido depositado el 9o instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigencia 30 días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

## ARTÍCULO 9o.

El presente Protocolo será registrado ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas.

## 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, "*Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia"* suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el "*Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia"* suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Examinado el trámite legislativo surtido por el proyecto que se convirtió en la Ley 1571 de 2012, la Corte constató la acreditación de todos los requisitos previstos en la Constitución y el Reglamento del Congreso, para que el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, se integre al ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, la Ley 1571 de 2012 resulta ajustada a la Constitución, desde el punto de vista formal.

De igual modo, el Tribunal encontró que los objetivos y el contenido normativo del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, aprobado mediante la ley revisada, busca preservar la integración latinoamericana y la democracia en los doce países que forman parte de UNASUR, a través de la posibilidad de intervención y adopción de un grupo de medidas dirigidas a lograr el restablecimiento del orden constitucional y democrático de cualquier Estado bajo riesgo o amenaza de agresión a sus instituciones, lo cual no solo constituye un desarrollo del Tratado Constitutivo de UNASUR, sino que se encuentra en plena armonía con la Constitución Política colombiana. En particular, sus disposiciones preservan la soberanía e integridad de los Estados miembros, no afecta ninguno de los principios constitucionales a los que están sujetas las relaciones internacionales, por cuanto, su objetivo es hacer retornar a la democracia y a la Constitución al Estado que resultare afectado por las acciones *de facto* de personas o grupos que vayan en contra del orden constitucional del país afectado. En este sentido, UNASUR configura un espacio de integración y unión de forma participativa y consensuada, de manera que la adopción de medidas se debe realizar con pleno consentimiento de los Estados miembros.

La Corte precisó que las medidas adoptadas por los demás Estados, a través del Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto, de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, cuando se afecta el orden democrático en uno de los Estados miembros, son constitucionales siempre que (i) respondan concretamente a la suspensión de la participación en la estructura regional o (ii) se refieran a medidas aceptadas por el derecho internacional; y (iii) no comprendan medidas indeterminadas para el Estado afectado. De esta forma, su contenido

normativo desarrolla el Tratado Constitutivo de UNASUR, el cual fue declarado constitucional en la sentencia C-644/04 y se ajusta a los principios de autodeterminación de los pueblos para resolver los asuntos de Estado. Por consiguiente, la Corporación procedió a declarar la exequibilidad del Protocolo Adicional revisado.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Alexei Julio Estrada** salvaron su voto. En su concepto, sin declaraciones interpretativas que delimiten una de las potestades que les reconoce el Protocolo a los Consejos, este último desconoce los principios de no intervención, soberanía e integridad territorial (CP arts. 2, 3 y 9). Si bien, indicaron que el artículo 4 es esencial dentro del esquema del Protocolo bajo revisión, empero, aseguraron que el literal b) de esa disposición contempla un grupo de medidas sumamente severas, tales como el "cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros". La posibilidad de imponer este tipo de medidas viola en su concepto la Constitución, en tanto pueden ser impuestas por UNASUR luego de una decisión adoptada – sin más especificaciones- "de forma consensuada" (art. 3 del Protocolo) por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Al admitirse que se tomen medidas tan drásticas como las señaladas solo de forma consensuada, sin ulteriores precisiones, los magistrados **Calle Correa** y **Julio Estrada** consideraron que se deja abierta la posibilidad, a su juicio riesgosa para la integridad de la Constitución Política, de que se interprete el consenso como lo dispuso el artículo 12 del Tratado Constitutivo de UNASUR; es decir, según lo precisó esta Corte en la sentencia C-633 de 2011 "como unanimidad obtenida, pero de una mayoría cualificada de la  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros de cada Consejo", y aunque con comunicación "a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de 30 o 15 días calendario", sin precisar si la respuesta de los mismos debe o no ser positiva para que las decisiones sean unánimes. Este margen de interpretación abre un espacio para decretar las medidas cuando exista una clara ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático. Dado que esta medida es, según los citados magistrados, vertebral dentro del Protocolo, consideran que la Corte no podía declararlo exequible sin disponer que el Presidente de la República, al prestar el consentimiento debía realizar una declaración interpretativa respecto del artículo 4, especial, de su literal b), de acuerdo con la cual las medidas que se contemplan en este último, solo pueden ser tomadas de forma consensuada por la totalidad de los miembros de la Unión de Naciones Suramericanas. Como la mayoría resolvió no acoger esa propuesta, salvaron el voto.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** anunció la presentación de una aclaración de voto, en relación con el tipo y alcance de las medidas que se pueden adoptar por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado en el ámbito de UNASUR.

**PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESISTAS EN LA COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN REGIONALES, DESARROLLA EL MANDATO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA ENTRE LAS RAMAS Y ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO Y NO CONFIGURA UNA INCOMPATIBILIDAD**

**II. EXPEDIENTE D-9270 - SENTENCIA C-247/13 (Abril 24)**  
M.P. Mauricio González Cuervo

#### 1. Norma acusada

**LEY 1530 DE 2012**  
(mayo 17)

*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*

ARTÍCULO 4o. **COMISIÓN RECTORA.** La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.

La Comisión Rectora está integrada por:

1. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Minas y Energía, o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
4. Dos (2) Gobernadores, de los cuales uno corresponderá a uno de los Departamentos Productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Gobernadores por un período de un (1) año.
5. Dos (2) Alcaldes, de los cuales uno corresponderá a uno de los municipios productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Alcaldes por un periodo de un (1) año.

**6. Un (1) Senador y un (1) Representante a la Cámara, que hagan parte de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes y sean elegidos por las respectivas Comisiones, por un período de un año, para que asistan a las reuniones de la Comisión Rectora como invitados especiales permanentes, con voz pero sin voto.**

En relación con los ministros y el director del Departamento Nacional de Planeación, la delegación de su participación en las sesiones de la Comisión Rectora solo podrá efectuarse en los viceministros y subdirector, respectivamente.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para efectos de determinar la participación en la Comisión Rectora, se considera como Departamento Productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, sean superiores al tres por ciento (3%) de la totalidad de las regalías y compensaciones recibidas por los departamentos del país, a título de asignaciones directas.

Se considera como Municipio Productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, sean superiores al uno por ciento (1%) de la totalidad de las regalías y compensaciones recibidas por los municipios del país, a título de asignaciones directas.

En el reglamento se podrá señalar la presencia de otros invitados permanentes, con voz pero sin voto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las decisiones que adopte la Comisión Rectora se efectuarán por mayoría calificada.

PARÁGRAFO TERCERO. La Comisión Rectora tendrá una Secretaría Técnica que será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación en los términos que señale el reglamento.

ARTÍCULO 6o. **ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN.** Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la presente ley.

El funcionamiento de los órganos colegiados de administración y decisión, así como la forma de seleccionar sus integrantes serán definidos por el reglamento. En todo caso, la participación en estos órganos colegiados será ad honorem. **Asistirán a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara. Esta representación se rotará cada año.** Habrá un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las comunidades indígenas, con voz y sin voto, en cada órgano de administración y decisión en aquellos departamentos en que estos tengan representación.

PARÁGRAFO. Para la designación del ejecutor, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, tendrá en cuenta, entre otras, las alertas generadas por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los recursos del Sistema General de Regalías.

## 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 1530 de 2012, por los cargos analizados.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*Asistirán a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara. Esta representación se rotará cada año*" del artículo 6 de la Ley 1530 de 2012, por los cargos analizados.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte determinó que la participación de congresistas en la Comisión Rectora del Sistema Nacional de Regalías y en los órganos Colegiados de Administración y Decisión es compatible con los artículos 113 y 114 de la Constitución. Señaló que esta disposición es un desarrollo de la potestad del Congreso para establecer la estructura de la administración (art. 150.7 C.P.) y

del Acto Legislativo 5 de 2011 que dejó a la ley, la regulación de los órganos colegiados de administración y decisión, a los cuales compete la definición de los proyectos que se financiarán con los recursos del Sistema General de Regalías. Observó que dicha participación no supone la intervención de los parlamentarios a título personal, sino que es una forma de concurrencia del Congreso en instancias políticas y técnicas previstas para la fijación de los lineamientos del Sistema General de Regalías, la evaluación de la ejecución general de la política general del Sistema y la adopción de regulaciones de carácter administrativo, a fin de asegurar el adecuado funcionamiento del mismo. Constató que, de acuerdo con el artículo 5º de la Ley 1530 de 2012, la caracterización de las tareas atribuidas a cada uno de esos órganos, es esencialmente de naturaleza ejecutiva o administrativa, las cuales no corresponden a las que la Constitución asignó de manera general y específica al Congreso de la República y tampoco se adscriben a lo dispuesto en el Acto Legislativo 5 de 2011. En efecto, varias de las actividades que deben desarrollar tales órganos se refieren a materias típicamente administrativas relacionadas, por ejemplo, con (i) la implementación de medidas específicas para la instrumentación de una política, (ii) la adopción de decisiones, a través de acuerdos de naturaleza administrativa, para el funcionamiento del Sistema de Regalías, (iii) la elaboración de informes que deben ser presentados al Congreso, (iv) la definición particular de la destinación de los recursos e incluso (v) con la especificación del ejecutor de los proyectos, entre otras. Además, el cumplimiento de algunas de las funciones asignadas a la Comisión Rectora podría afectar el ejercicio autónomo de las actividades del Congreso, pues se prevé la participación de los congresistas en la elaboración de informes o en la emisión de conceptos que, a su vez, deberán ser examinados o tenidos en cuenta por las cámaras en un etapa de control posterior.

Por lo expuesto, para la Corte, la intervención de los congresistas en órganos que ejercen funciones marcadamente administrativas, propias de la rama ejecutiva, solo resulta constitucional, si puede considerarse como una expresión del mandato de colaboración armónica y no incorpora el derecho a votar. Esta limitación asegura que la intervención tenga el único propósito de promover la deliberación y no propiciar una injerencia indebida en el ejercicio de las competencias propias. De esta manera, constituye una articulación constitucionalmente posible del mandato de separación funcional y colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la Carta Política. Verificado que en dichos órganos del Sistema Nacional de Regalías, por el nivel nacional, el voto se encuentra radicado única y exclusivamente en el Gobierno Nacional y en los demás niveles territoriales, en las universidades, el gobierno departamental o el gobierno municipal según el caso, el Tribunal concluyó que la participación de los congresistas como invitados permanentes en esos organismos rector, de administración y decisión debe desarrollarse conforme al propósito de promover el diálogo entre los distintos niveles territoriales y las visiones de los representantes de las diversas ramas del poder público y respetando siempre las demás restricciones establecidas en la ley. En tal sentido, el numeral 6 del artículo 4º y el aparte acusado del artículo 6º, ambos, de la Ley 1530 de 2012, fueron declarados ajustados a los artículos 113 y 114 de la Constitución Política.

Por otra parte, la Corporación pudo establecer, que la Comisión Rectora de Regalías y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión no son del tipo de entidades a las que alude la incompatibilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución, esto es, la prohibición para que los congresistas sean miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos. Ni la Constitución ni la ley calificó esos organismos como entidades descentralizadas del orden nacional o territorial, ni tienen los atributos de las entidades territoriales, pues carecen de personería jurídica, patrimonio propio y no se encuentran sujetas al control político ni a la suprema dirección de un órgano de la administración, en tanto su diseño no incluye forma alguna de adscripción. Se trata de órganos autónomos, con participación de entidades de diferentes poderes y sectores que no se erigen, por esta razón, en entidades descentralizadas. Igualmente, resulta complejo encuadrar estos órganos en alguno de los tipos de entidades que en la actualidad se reconocen en el ordenamiento jurídico colombiano, no solo por la materia que constituye la razón para su creación sino, principalmente, por el hecho de que allí participan con poderes de decisión, entidades territoriales dotadas de autonomía y, en algunos casos, entidades no integradas a ninguna de las ramas. Tampoco, son entidades que administren tributos, toda vez que, como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, las regalías no constituyen una forma de tributo.

En consecuencia, el cargo por violación de la incompatibilidad prevista para los congresistas en el numeral 3 del artículo 180 de la Constitución, no está llamado a prosperar.



**LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LAS DECISIONES PROFERIDAS POR LOS REPRESENTANTES LEGALES Y JEFES SUPERIORES DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL NIVEL TERRITORIAL, NO VULNERA EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**

**III. EXPEDIENTE D-9285 - SENTENCIA C-248/13 (Abril 24)**  
M.P. Mauricio González Cuervo

**1. Norma acusada**

**LEY 1437 DE 2011**  
(enero 18)

*Por la cual se expide al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*

**Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

**Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.**

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** el aparte acusado del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, por la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución Política, por los motivos expuestos en esta providencia.

**3. Síntesis de los fundamentos**

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en el presente proceso, consistió en definir, si la improcedencia del recurso de apelación contra las decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades u organismos del nivel territorial, vulnera el debido proceso administrativo y específicamente, el derecho de contradicción y defensa de las personas frente a los actos de la administración territorial que los afectan.

El análisis del cargo de inconstitucionalidad parte de la potestad de configuración normativa que detenta el legislador para definir los procesos y actuaciones administrativas. Según lo ha precisado la jurisprudencia, esta atribución consagrada en el artículo 150.2 de la Constitución, tiene un amplio margen que faculta al legislador para evaluar y definir las etapas, características, términos, recursos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial y concretan el ejercicio y garantía efectiva del derecho al debido proceso. Sin embargo, la Corte recordó que esta facultad debe ser ejercida con respeto a los principios y valores constitucionales y debe ser razonable y proporcional. De igual modo, reiteró que el canon constitucional de la doble instancia –apelación o consulta- no tiene carácter absoluto, ni forma parte esencial de la garantía del debido proceso, por cuanto la Constitución no la ordena como exigencia de un juicio adecuado, salvo en el ámbito penal, como quiera que el artículo 29 de la Carta consagra el derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria y, por tanto, en este caso, sí forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso. Al mismo tiempo, advirtió que el artículo 31 de la

Constitución autoriza a la ley para establecer excepciones a la posibilidad de apelar las sentencias condenatorias, con fundamentos de hecho y de derecho que las justifique por su finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Ahora bien, el Tribunal reafirmó que la cláusula general del debido proceso, es un derecho constitucional aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, sin que ello signifique que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio. En realidad, lo que propone el constituyente es que, en todo caso de actuación administrativa, exista un proceso debido que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas.

De acuerdo con lo anterior, la Corporación estableció que la restricción del recurso de apelación contra las decisiones de los representantes legales y de las máximas autoridades de las entidades y organismos de los entes territoriales contenida en el numeral 2, inciso tercero del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, cabe dentro del ámbito de regulación de los procedimientos que le compete al legislador. Advirtió, que la posibilidad de impugnar una decisión de la administración puede ser satisfecha no solamente a través del recurso de apelación sino mediante el uso de otros mecanismos, tales como el recurso de reposición ante el mismo funcionario que expidió la decisión, para que la aclare, modifique, adicione o revoque (art. 74.1 CPACA) y la facultad de acudir ante la jurisdicción de los contencioso administrativo, para que, a través de las acciones previstas en los artículos 135 a 148 de la Ley 1437/11, se decida la controversia de que se trate mediante sentencia judicial, sujeta a los recursos de ley. A su juicio, la restricción impuesta reúne las condiciones que la hacen compatible con el debido proceso, a saber: **a)** persigue un fin legítimo, cual es la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus propios asuntos (art. 287 C.P.); **b)** es necesaria, al no existir otro método que garantice de manera efectiva dicha autonomía y **c)** no impone una carga desproporcionada para el ejercicio de los derechos del administrado, en la medida que este puede controvertir la decisión, mediante los mecanismos indicados anteriormente. Adicionalmente, observó que algunas de esas autoridades carecen de superior jerárquico ante el cual interponer el recurso de apelación, como ocurre en el caso de los alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas departamentales y en todo caso, el administrado cuenta con todas las garantías de conocer y ejercer su derecho de defensa y contradicción, de acuerdo con las formas propias del procedimiento ante la Administración.

**LA OBLIGACIÓN DE PAGAR LOS IMPUESTOS MEDIANTE INSTRUMENTOS BANCARIOS, PARA OBTENER LA ACEPTACIÓN A PARTIR DE 2014, DE LOS COSTOS, PASIVOS, DEDUCCIONES E IMPUESTOS DESCONTABLES, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD TRIBUTARIA Y BUENA FE**

**IV. EXPEDIENTE D-9297 - SENTENCIA C-249/13 (Abril 24)**  
M.P. María Victoria Calle Correa

**1. Norma acusada**

**LEY 1430 DE 2010**  
(diciembre 29)

*Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*

**Artículo 26. Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables.** Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

**Artículo 771-5.** *Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables.* Para efectos de su reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: Depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el Gobierno Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo no impide el reconocimiento fiscal de los pagos en especie ni la utilización de los demás modos de extinción de las obligaciones distintos al pago, previstos en el artículo 1625 del Código Civil y demás normas concordantes.

Así mismo, lo dispuesto en el presente artículo solo tiene efectos fiscales y se entiende sin perjuicio de la validez del efectivo como medio de pago legítimo y con poder liberatorio ilimitado, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 31 de 1992.

PARÁGRAFO. Podrán tener reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos en efectivo que efectúen los contribuyentes o responsables, independientemente del número de pagos que se realicen durante el año, así:

– En el primer año, el menor entre el ochenta y cinco por ciento (85%) de lo pagado o cien mil (100.000) UVT, o el cincuenta por ciento (50%) de los costos y deducciones totales.

– En el segundo año, el menor entre el setenta por ciento (70%) de lo pagado u ochenta mil (80.000) UVT, o el cuarenta y cinco por ciento (45%) de los costos y deducciones totales.

– En el tercer año, el menor entre el cincuenta y cinco por ciento (55%) de lo pagado o sesenta mil (60.000) UVT, o el cuarenta por ciento (40%) de los costos y deducciones totales.

A partir del cuarto año, el menor entre cuarenta por ciento (40%) de lo pagado o cuarenta mil (40.000) UVT, o el treinta y cinco por ciento (35%) de los costos y deducciones totales.

Esta gradualidad prevista en el presente artículo empieza su aplicación a partir del año gravable 2014”.

## 2. Decisión

**Primero.- INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo, en lo que se refiere a la acusación por supuesta violación del derecho al debido proceso, contra el artículo 26 de la Ley 1430 de 2010.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 26 de la Ley 1430 de 2010 por los cargos analizados.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En esta ocasión se cuestionaba la totalidad del artículo 26 de la Ley 1430 de 2010, por supuestamente violar, en concordancia con los artículos 2 y 4 de la Constitución, el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.), el principio de equidad tributaria (arts. 95-9 y 363 C.P.) y la buena fe (art. 83 C.P.).

Tras enunciar el contenido de la norma demandada, la Corte Constitucional encontró que la primera acusación carecía de *certeza* en la medida en que se edificaba sobre la base de una interpretación que no resultaba razonable deducir del texto normativo cuestionado. De acuerdo con el actor, la norma acusada *"limita [los] medios de prueba a uno solo, pues para efectos del reconocimiento como costo o deducción, todos los pagos deben ser realizados empleando los intermediarios financieros"*, y en esa medida viola la libertad probatoria en materia de tributos, a su juicio protegida por el derecho al debido proceso. No obstante, la Corte sostuvo que a partir de la redacción del artículo acusado no era posible llegar a esa conclusión. Este último dice ciertamente que los pagos hechos por algunos medios en ella señalados tienen pleno reconocimiento fiscal, y que los pagos en efectivo sólo tendrán parcialmente efectos fiscales. Sin embargo, no dice en ninguna parte que para acreditar el uso de unos u otros medios de pago sólo pueda emplearse un medio probatorio en específico, con exclusión de los demás. El artículo no establece entonces que carezcan de valor la confesión, el testimonio, la prueba indiciaria, u otros medios de prueba como los documentales, la inspección tributaria y la prueba pericial. Por lo mismo, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en lo atinente a este reproche.

En cuanto al cargo por supuesta violación del principio de equidad tributaria, la Corte concluyó que la norma no lo desconocía. Ciertamente, advirtió que la disposición podía suponer un tratamiento *prima facie* inicuo, especialmente desde un plano horizontal. Cuando llegue el año dos mil catorce (2014) y empiece a implementarse la gradualidad establecida en el Parágrafo del precepto acusado, no todos los costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables que efectivamente pague el contribuyente van a tener pleno reconocimiento fiscal. No obtendrán total aceptación tributaria los pagos en efectivo, mientras los demás sí la obtendrán. Esto significa, por ejemplo en el impuesto de renta, que dos sujetos con ingresos netos iguales, que hayan incurrido en los mismos costos, pagado los mismos pasivos e impuestos descontables, y que hoy tendrían las mismas deducciones, podrían



terminar pagando montos dinerarios impositivos desiguales, si uno hace todos sus pagos en efectivo, y el otro por los medios privilegiados en la norma con pleno reconocimiento fiscal. Esto en principio contraría el principio de equidad horizontal, en virtud del cual sujetos con igual capacidad de pago deberían contribuir en la misma medida al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

No obstante, la Corte señaló que esta preliminar falta de equidad no es por sí misma suficiente para juzgar el precepto contrario a la equidad, por las siguientes razones. Primero, porque los contribuyentes tienen en principio la oportunidad de acceder al sistema financiero voluntariamente. Segundo, porque se les da un tiempo para que lo hagan, pues la norma sólo empieza a implementarse, y gradualmente, a partir del año gravable 2014. Tercero, porque los costos que les implica a los contribuyentes el uso de los productos y servicios financieros tienden parcialmente a desmontarse (como es el caso del Gravamen a Movimientos Financieros) y los que persisten pueden administrarse de un modo ponderado. Cuarto, porque la norma persigue una finalidad imperiosa, como es la de promover la bancarización para evitar la evasión y el fraude fiscal, aumentar el recaudo y promover la eficiencia del sistema tributario (CP art. 363). Quinto, porque es eficaz para alcanzarla, de acuerdo con lo que ha sostenido la Corte y con la opinión de estudios autorizados sobre la materia. Y sexto, porque la materialización de esa finalidad permite mejorar el recaudo fiscal, y de ese modo se aumentan los ingresos públicos, con lo cual se puede corregir la preliminar inequidad de la medida. En ese sentido, la Corte declaró exequible la norma por este cargo.

Finalmente, en lo que corresponde al último cargo, por presunta infracción del principio de buena fe, la Corporación decidió que no debía prosperar. La norma en su concepto no autoriza a sospechar de la licitud del proceder del contribuyente, ni tampoco a asumir de antemano su mala fe. Lo que hace es no reconocerles plenos efectos fiscales a los pagos en efectivo, como un instrumento para desestimular el uso del mismo. Ese instrumento normativo es útil para reconducir los pagos hacia el sistema financiero, y así lograr que las transacciones resulten más transparentes al control de la administración tributaria. En esa medida, la norma busca materializar el fin constitucional imperativo de conformar un sistema tributario eficiente (CP art. 363). La disposición es por otra parte, eficaz para alcanzar ese cometido. Por consiguiente, el reproche por supuesto desconocimiento de la presunción de buena fe consagrada en el artículo 83 superior, no logra desvirtuar la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 1430 de 2010 y, en consecuencia, la Corte Constitucional lo declaró exequible por ese motivo.

**LA NO CONFORMACIÓN DE COMISIONES DE PERSONAL EN LAS SUPERINTENDENCIAS, DESCONOCE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO, PARTICIPATIVO, DE CARRERA ADMINISTRATIVA E INTRODUCE UN FACTOR DE DISCRIMINACIÓN QUE NO SE JUSTIFICA SOLO POR ESTAR SUJETAS A UN RÉGIMEN ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

**V. EXPEDIENTE D-9212 - SENTENCIA C-250/13** (Abril 24)  
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

**1. Norma acusada**

**DECRETO 775 DE 2005**

(Marzo 17)

*Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional*

ARTÍCULO 49. Para los solos efectos del Sistema Específico de Carrera Administrativa de las Superintendencias no se conformarán Comisiones de Personal.

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 49 del Decreto 775 de 2005.

**3. Síntesis de los fundamentos**

El problema jurídico que debía resolver la Corte en esta oportunidad, consistió en determinar si la no conformación de las comisiones de personal en las superintendencias, es contraria a los principios democrático y de participación, así como los que guían la ordenación constitucional de la carrera administrativa y de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Así mismo, si introduce un factor de discriminación y de contera, infringe el artículo 209 superior y el debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

La Corte reiteró que el sistema de carrera configura un principio axial del ordenamiento constitucional y en esa condición, coadyuva a la realización y consecución de otros principios como la igualdad, eficacia, prevalencia del interés general e imparcialidad y de ciertos derechos fundamentales como el trabajo, el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos y aquellos derivados de las garantías laborales reconocidas expresamente por el artículo 53 de la Carta Política. En esa medida, la jurisprudencia ha recalcado que los sistemas específicos de carrera se ajustarán a la Constitución, siempre que "respeten el principio general" en virtud de la previsión de procedimientos de selección y acceso basados en el mérito, las competencias y calificaciones de los aspirantes, de la garantía de la estabilidad de los servidores, de la determinación de causales de retiro ceñidas a la Constitución y a la ley y siempre que contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales, al tiempo que realicen con eficiencia las funciones a su cargo y satisfagan el interés general.

A juicio de la Corporación, en nada contribuye a la realización de principios y derechos fundamentales, la desaparición de las comisiones de personal en las superintendencias. Estas comisiones están encargadas, según lo establece la Ley 909 de 2004, de velar para que en los procesos de selección y evaluación de desempeño, se acate lo previsto en normas y procedimientos legales y reglamentarios, para lo cual, la comisión deberá elaborar informes, atender solicitudes y resolver las reclamaciones que se les atribuya, dentro de los procesos de selección, evaluación de desempeño y encargo. Después de repasar las funciones atribuidas por el artículo 16 de la Ley 909 de 2004, a la luz de la preceptiva superior en torno de la carrera administrativa, concluyó que no cabía duda acerca del vínculo existente entre las comisiones de personal y el conjunto de principios y derechos que se derivan de dicha carrera. Para la Corte, el ejercicio de los derechos que la existencia de una comisión de personal hace posible, quedaría suspendido o sufriría una franca e inadmisibles restricción, que no se justifica so pretexto de tratarse de un sistema de carrera administrativa específico, ya que no ofrecería garantías a los aspirantes, escalafonados o encargados, en lo atañedor al ingreso a la carrera, la permanencia en el sistema, el ascenso o el retiro. Además, la regla prevista en el artículo 49 del Decreto 775 de 2005, rompe la igualdad, pues no hay justificación para sustraer a las superintendencias de lo dispuesto en el régimen general de carrera administrativa, en lo que se aplica a todas las carreras y tal excepción priva a los servidores de estas entidades de la participación que se hace posible mediante las comisiones de personal.

En consecuencia, el Tribunal consideró que le asistía razón al demandante, cuando aduce que la no conformación de comisiones de personal para los solos efectos del sistema específico de carrera de las superintendencias, viola los artículos 125, 209, 13, 1º y 2º de la Constitución. A lo anterior, se agrega que también le corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, ejercer la administración y vigilancia de los sistemas específicos de carrera administrativa creados por ley, pues la salvedad que contempla el artículo 130 superior, se refiere solo a los sistemas *especiales* de carrera administrativa establecidos por la Constitución (entre otros, la carrera judicial, militar, de la Policía Nacional, Fiscalía General). Luego, en el caso de las superintendencias, la Comisión debe cumplir las funciones constitucionalmente asignadas y su cabal desarrollo requiere de la comisión de personal como uno de los órganos específicos de carrera. Por consiguiente, la Corte Constitucional, procedió a excluir del ordenamiento jurídico, el artículo 49 del Decreto 775 de 2005.

**EXISTENCIA DE COSA JUZGADA EN RELACIÓN CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE QUE LOS CONCURSOS PARA LA ELECCIÓN DE PERSONEROS LA REALICE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**VI. EXPEDIENTE D-9315 - SENTENCIA C-251/13 (Abril 24)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada****LEY 1551 DE 2012**

(julio 6)

*Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios*

ARTÍCULO 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. *Elección.* Los concejos municipales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su período constitucional, **previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la ley vigente.** Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

**Corresponde a la Procuraduría General de la Nación comunicar a los Concejos Municipales y Distritales los resultados del concurso público de méritos, indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles que tendrá vigencia por el período institucional.**

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categorías especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. **En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.**

**Si en un municipio no se presentan candidatos al concurso de méritos, o ninguno de ellos lo hubiere superado, el Procurador General de la Nación elaborará la lista con los candidatos de los municipios vecinos que figuren en la lista de elegibles de acuerdo al puntaje, siempre y cuando los municipios pertenezcan a la misma categoría. De esa lista, el Concejo municipal o distrital respectivo elegirá personero.**

En caso de falta absoluta de personero municipal o distrital, el respectivo Concejo designará como tal a la persona que siga en lista, y si no hubiere lista para hacerlo, designará un personero encargado, quien desempeñará el cargo hasta tanto la Procuraduría General de la Nación realice el concurso correspondiente.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública, se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.

**2. Decisión**

**ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-105 de 2013, en la que se declara la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "*que realizará la Procuraduría General de la Nación*" contenida en el inciso primero del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y de los incisos segundo, cuarto y quinto de la misma disposición.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL ENCONTRÓ QUE SE CONFIGURABA EL FENÓMENO DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE TERRITORIOS ESPECIALES BIODIVERSOS Y FRONTERIZOS**

**VII. EXPEDIENTE D-9310 - SENTENCIA C-252/13 (Abril 24)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma acusada****LEY 1551 DE 2012**

(julio 6)

*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios*

**Artículo 44.** De conformidad con el artículo 285 de la Constitución Nacional, créense los territorios especiales biodiversos y fronterizos en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales, para que en los términos que reglamente el Gobierno nacional dentro del término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado pueda cumplir las funciones y servicios que tiene a su cargo, así:

1. El Encanto – Amazonas
2. La Chorrera – Amazonas
3. La Pedrera – Amazonas
4. La Victoria – Amazonas
5. Mirití-Paraná – Amazonas
6. Puerto Alegría – Amazonas
7. Puerto Arica – Amazonas
8. Puerto Santander – Amazonas
9. Tarapacá – Amazonas
10. Barrancominas – Guainía
11. Cacahual – Guainía
12. La Guadalupe – Guainía
13. Mapiripán – Guainía
14. Morichal – Guainía
15. Pana Pana – Guainía
16. Puerto Colombia – Guainía
17. San Felipe – Guainía
18. Pacoa – Vaupés
19. Papunaua – Vaupés
20. Yavaraté – Vaupés
21. Jardines de sucumbíos – Nariño.

Estos territorios especiales tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad político administrativa será de elección popular, para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

## 2. Decisión

**ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-100 de 2013, en cuanto declaró **INEXEQUIBLE** el artículo 44 de la Ley 1551 de 2012, *"por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios"*.

**LA DENOMINACIÓN DE "COMUNIDADES NEGRAS" NO IMPLICA DISCRIMINACIÓN DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA, NI IMPONÍA LA REALIZACIÓN DE UNA CONSULTA PREVIA A ESTAS COMUNIDADES DE LAS LEYES EN LAS QUE SE INCLUYE**

**VIII. EXPEDIENTE D-9305 - SENTENCIA C-253/13 (Abril 25)**  
M.P. Mauricio González Cuervo

## 1. Normas acusadas

En esta oportunidad, se demanda la expresión *comunidades negras* contenida en la **Ley 70 de 1993** "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política"; la **Ley 649 de 2001** "Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política"; el **Decreto 1332 de 1992**, "Por el cual se crea la comisión especial para las comunidades negras, de que trata el artículo transitorio número 55 de la Constitución Política, sobre el reconocimiento de los derechos territoriales y culturales, económicos, políticos y sociales del pueblo negro de Colombia" y se establecen las funciones y atribuciones de la misma"; el **Decreto 2374 de 1993** "Por el cual se adiciona el Decreto 2128 de 1992 y se dictan otras disposiciones".

## 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE**, en relación con el cargo de discriminación, la expresión "comunidades negras" contenida en la Ley 70 de 1993 *"Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política"* y en el Decreto 2374 de 1993, *"Por el cual se adiciona el Decreto 2128 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE**, en relación con el cargo de omisión de consulta previa a las comunidades afrocolombianas, la expresión "comunidades negras" contenida en la Ley 70 de 1993 *"Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política"* y en el Decreto 2374 de 1993, *"Por el cual se adiciona el Decreto 2128 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*.

**Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-169 de 2001, en relación con la expresión "comunidades negras" contenida en la Ley 649 de 2001 "Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia".

### 3. Síntesis de los fundamentos

El actor demandó la inconstitucionalidad de la expresión "comunidades negras" contenida en las normas acusadas, porque en su concepto desconoce los artículos 1º, 2º, 4º, 7º, 13, 17, 93 de la Constitución Política. Sin embargo, no especifica en qué forma, la expresión impugnada desconoce cada una de las normas superiores que se considera vulneradas, ya que la inconstitucionalidad se plantea en términos generales, por discriminación y omisión de la realización de una consulta previa a las comunidades afrocolombianas. De un lado, el demandante aduce que la carga negativa de la expresión "comunidades negras" asociada con usos y costumbres heredadas de la época colonial y de la esclavitud se relaciona con el desconocimiento del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta y con el artículo 93 que incluye todos los tratados internacionales ratificados por Colombia en esa materia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad. De otro lado, el actor arguye la omisión de la realización de una consulta previa para indagar si la comunidad afrocolombiana considera adecuada la denominación de "negros" o "negras", lo cual se identifica con el eventual desconocimiento del artículo 2º sobre derecho de participación, e igualmente con el artículo 93 superior. Adicionalmente, la Corte observó que la solicitud de aplicación de los apartes 190 y 193 de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia, realizada en Santiago de Chile en el año 2000, no constituye un cargo. Así mismo, el examen de la Corte se circunscribió a la Ley 70 de 1993 y al Decreto 2374 de 1993, por cuanto sobre la Ley 649 de 2001, se configuraba el fenómeno de cosa juzgada constitucional y el Decreto 1332 de 1992 se encuentra derogado, como quiera que creó una Comisión Especial que debía sesionar hasta el 7 de julio de 1993.

Después de analizar el marco normativo y el contexto histórico en el que se inserta la expresión "comunidades negras", los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, del artículo transitorio 55 de la Constitución y de la utilización de la expresión "comunidades negras" en el ordenamiento jurídico colombiano, los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en los que se han reconocido los derechos de las comunidades étnicas, entre las cuales se incluyen las comunidades negras y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, el Tribunal concluyó que la inclusión de la expresión "comunidades negras" en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 2374 de 1993 no desconoce la Constitución, porque: (i) en el contexto el que se emplea la citada expresión no es excluyente, ni pretende invisibilizar o denigrar a los afrocolombianos; (ii) se trata de una expresión que el legislador extrae de la propia Constitución y específicamente del artículo 55 transitorio; (iii) la expresión "comunidades negras" ha sido apropiada por muchos movimientos y numerosas organizaciones de afrocolombianos como un concepto autodenominatorio y autodefinitorio.

De igual modo, la Corte no advirtió violación del derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa, puesto que, si bien se trata de una expresión que tiene que ver con la definición de la identidad de la comunidad afrocolombiana, esta ha sido adoptada por la propia Constitución Política y por los miembros del grupo étnico. Además, observó que la consulta debe realizarse en un momento previo a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República, para que los resultados del proceso de participación tenga una incidencia real en el contenido de la iniciativa que se somete a su consideración. En el caso concreto, para la época en que se expidieron las normas acusadas, no se había desarrollado aún, la jurisprudencia constitucional en torno de la consulta previa prevista en el Convenio 169 de la OIT, la cual se inició años más tarde.

En consecuencia, la Corporación determinó que los cargos de inconstitucionalidad no estaban llamados a prosperar y, por ende, procedió a declarar exequible la expresión "comunidades negras" contenida en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 2374 de 1993, tanto frente el cargo de discriminación como el de omisión de una consulta previa a las comunidades afrocolombianas.

### 4. Salvamentos de voto parciales y aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva** salvaron el voto de manera parcial, en cuanto consideraron que el cargo por omisión de la consulta previa a las comunidades afrocolombianas, no cumplía con los requisitos previstos en la ley y precisados por la jurisprudencia para que se pudiera



realizar un examen de fondo y proferir una decisión de mérito sobre el mismo. En su concepto, la Corte ha debido inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

La magistrada **María Victoria Calle Correa** anunció la presentación de una aclaración de voto, en relación con las consideraciones que se hacen en relación con la obligatoriedad de la consulta previa a las comunidades étnicas y la naturaleza del vicio de inconstitucionalidad que implica la omisión de esta consulta, la cual, como lo ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia de esta Corporación, no es de naturaleza meramente procedimental.

El magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** aclaró el voto, en el sentido de que a su juicio, las razones que sustentan la improcedencia del primer cargo, según las cuales, inequívocamente, se concluyó la inexistencia de discriminación por la inclusión en la ley de las expresiones cuestionadas, alusivas a las comunidades negras, resultan suficientes, consecuentemente, para concluir la carencia de afectación directa que haya ameritado, de conformidad con la línea jurisprudencial vigente, la consulta previa de que trata el Convenio 169 de 1989, aprobado por la Ley 21 de 1991.

#### **UNIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO**

### **IX. EXPEDIENTE T 2406014 AC - SENTENCIA SU-254/13 (Abril 25)** M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

En este fallo se revisaron 39 expedientes acumulados por la Corte Constitucional por tratarse de situaciones de hecho y de derecho, análogas o similares, y por tanto presentar unidad de materia. Dentro de los mismos, los actores presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la presunta vulneración del derecho fundamental a la reparación integral, y como parte de ella, a la indemnización pronta, adecuada y efectiva de todos los daños y perjuicios causados por el desplazamiento forzado en el país.

En el análisis de los casos en concreto la Corte concluyó que: **(i)** Los accionantes, en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado, tienen derecho a la reparación integral y a una indemnización justa, pronta y proporcional; **(ii)** el derecho a la reparación integral no se agota en el componente económico, pues se trata de un derecho complejo que contempla distintos mecanismos encaminados a ese fin; **(iii)** las obligaciones del Estado en materia de reparación no pueden confundirse con las relativas a la ayuda humanitaria o a la asistencia, pues son de naturaleza jurídica diversa; **(iv)** existen diferentes vías para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011, marcos legales que resultan complementarios, más no excluyentes; **(v)** la condena en abstracto dentro del trámite de la acción de tutela tiene un carácter subsidiario y excepcional, reiterando la aplicación restrictiva del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; **(vi)** los términos de caducidad para población desplazada en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurros de tiempo anteriores; y **(vii)** se resuelven algunos problemas jurídicos, que se presentan en virtud de la entrada en vigencia de la nueva normatividad contenida en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente del Decreto 4800 de 2011, como:

**a)** A las solicitudes de reparación administrativa y de reparación integral bajo estudio se les debe aplicar la norma específica relativa al régimen de transición previsto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, por tratarse de una norma posterior y específica, a la cual remite la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 132, pues éstas efectivamente se presentaron en virtud del Decreto 1290 de 2008 y los demandantes se encuentran inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. Por lo anterior, se aplica el monto estipulado por el artículo 5to. del Decreto 1290 de 2008, es decir, veintisiete (27) salarios mínimos legales, en atención a los mismos criterios de fijación de monto de indemnización administrativa que estipula el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011.

**b)** De otra parte, para la resolución de estos casos, se reitera la diferenciación entre los conceptos de atención y asistencia social, frente al concepto de reparación integral, de conformidad con los artículo 25 de la ley 1448 de 2011 y el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011, según los principios de diferencialidad, favorabilidad y progresividad, y atendiendo a la interpretación que el propio Gobierno Nacional ha realizado en punto a este tema. De esta manera, el monto de la indemnización administrativa de que trata el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, en aplicación del régimen de transición que prevé el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio de vivienda previsto por el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008.

En armonía con esto se concluye igualmente, que lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, parágrafo 3ero., y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que prevén los medios a través de los cuales se pagará la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, deben interpretarse de conformidad con la diferenciación entre lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación, y la atención o asistencia social, y que por tanto el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, a la permuta de predios, a la adquisición y adjudicación de tierras, a la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada, y al subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

**c)** 1. Respecto de las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, y por tanto, el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos *inter comunis* de esta sentencia; 2. En relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y 3. Frente a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

En relación con los otros componentes o mecanismos necesarios que hacen parte de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado, que contemplan la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011 estas medidas deberán garantizarse a las víctimas de desplazamiento forzado, tanto a las que hayan solicitado la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, a las cuales se les aplica el régimen de transición, como a las que lo hayan solicitado una vez entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011.

**d)** En el fallo se esclarece igualmente el problema jurídico que surge en relación con la fecha de desplazamiento de las víctimas que presentaron las solicitudes y acciones de tutela que se estudian, para que puedan ser beneficiarios de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, el cual como se expuso, establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011, determina que las solicitudes hechas en virtud del Decreto 1290 de 2008 se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas -RUV-, y que si ya se encontraban inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, se seguirán los procedimientos establecidos en el Decreto 4800 de 2011 para la entrega de la indemnización administrativa. Así mismo, establece que si los hechos ocurrieron antes del 1985, pero se cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, se otorgará la indemnización administrativa.

En conclusión, **(viii)** las pretensiones de indemnización administrativa se despacharon favorablemente y **(ix)** frente al monto de la misma, se ordenó pagar a los accionantes el máximo estipulado por el artículo 5 del Decreto 1290 de 2008, es decir 27 SMMLV. En otros casos será la UARIV, o el juez excepcionalmente, quienes atendiendo al grado de vulnerabilidad y debilidad presentes en cada caso, señalen el valor de la indemnización administrativa, teniendo como límite el monto de 27 SMMLV para el régimen de transición, y

17 SMMLV para el nuevo régimen instaurado por la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 de 2011<sup>1</sup>.

Finalmente, a la sentencia de la Corte Constitucional le fueron otorgados **(x)** efectos *inter comunis*<sup>2</sup>, es decir, cubre los casos análogos o similares a los decididos, en los cuales se reivindicó el derecho fundamental a la reparación administrativa por vía de tutela. Ahora bien, esta Corporación aclara, en primer término, que estos efectos se extienden a los casos de tutela que prosperaron concediendo la indemnización a las víctimas como condena en abstracto, pero cuyos montos decididos por los jueces no fueron pagados por Acción Social y todavía no han sido pagados por la ahora UARIV en virtud de la medida cautelar adoptada por la Corte mediante el Auto 207 del 2010. Por consiguiente, para estos casos la UARIV deberá pagar el monto máximo fijado en esta sentencia de conformidad con el régimen de transición.

En segundo término, la Sala precisa que en los casos de tutela que prosperaron y en los cuales ya se hubiere surtido efectivamente el pago del monto indemnizatorio fijado por los jueces contencioso administrativos, en cumplimiento de fallos de tutela que condenaron en abstracto a la Nación en cabeza de la otrora Acción Social, constituyen situaciones jurídicas que configuran derechos adquiridos.

Los casos análogos o similares a los que se deciden en esta oportunidad, y cuyas acciones de tutela no prosperaron, a pesar de tratarse de víctimas de desplazamiento forzado que interpusieron en su momento solicitud de reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad responsable, obteniendo respuesta negativa de la misma, y que por tanto se vieron compelidos a interponer sin éxito acción tutelar, quedarán igualmente cobijados por los efectos *inter comunis* de esta sentencia, de manera que la ahora UARIV deberá concederles el monto máximo del régimen de transición fijado mediante este fallo.

De otra parte, las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral, que hayan sido elevadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 y que no hayan sido resueltas todavía, y respecto de las cuales no se hayan presentado acciones de tutela, las víctimas deberán seguir el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011.

**LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL CONFIRMÓ UN AUTO QUE HABÍA RECHAZADO DOS DEMANDAS ACUMULADAS CONTRA EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO REFORMATARIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

**X. EXPEDIENTE D-9203 AC - AUTO 074/13 (Abril 24)**  
M.P. María Victoria Calle Correa

Luego de examinar los elementos obrantes en el proceso y en especial, las pruebas recaudadas por el Magistrado sustanciador, la Sala Plena llegó al convencimiento de que el proyecto de Acto Legislativo No. 07 de 2011 Senado y 143 de 2011 Cámara, acumulado con los proyectos de Acto legislativo No. 009 de 2011 Senado, 012 de 2011 Senado y 013 de 2011 Senado, "por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones", no tiene vocación de producir efectos jurídicos. Primero, porque el Congreso de la República, organismo competente para expedirlo, decidió archivarlo. Segundo, porque este archivo obedeció a que el Presidente de la República presentó 'objeciones' al citado proyecto.

A pesar de lo anterior, los ciudadanos demandantes buscaban mediante el recurso de súplica, que se admitiera sus demandas solo para abrir un espacio de deliberación democrática en sede judicial y definir con mayor juicio, las propiedades del *proyecto* acusado. Para la Corte, los ciudadanos que piden la revocatoria del auto que rechazó la demanda no demostraron las

<sup>1</sup> La Corte advierte que en caso de que las entidades responsables del pago de la indemnización por vía administrativa a los beneficiarios de las medidas adoptadas en la presente sentencia, no hayan dispuesto la partida presupuestal correspondiente para tal efecto, el pago efectivo de este concepto se deberá hacer con cargo al rubro que corresponda al programa destinado para la reparación integral a las víctimas.

razones por las cuales era necesaria otra manifestación democrática distinta de la que ya se dio en el seno del Congreso de la República. Esa interacción entre el ejecutivo y el constituyente derivado, fue la que produjo el archivo del proyecto de reforma, de manera que no había objeto sobre el cual la Corte tuviera competencia para ejercer el control de constitucionalidad.

El magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** manifestó su **salvamento de voto** respecto de esta decisión, toda vez que en su concepto, la falta de promulgación de un acto legislativo no está prevista como causal de rechazo de una demanda de inconstitucionalidad. En su sentir, existe una compleja discusión jurídica sobre (i) la viabilidad de que el Presidente de la República tenga facultad de objetar actos reformativos de la Constitución, (ii) su trámite en sesiones extraordinarias y (iii) la eventualidad de que sean demandados antes de su promulgación. Advirtió, que la admisión de la demanda permitía una discusión profunda y abierta a las intervenciones ciudadanas para que, oído el concepto del Ministerio Público, se resolviera la controversia. A su juicio, también era necesario examinar si el procedimiento de reforma se ajustó o no a las reglas de transparencia democrática.

Los magistrados **Mauricio González Cuervo** y **Luis Guillermo Guerrero Pérez** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto, puesto que si bien participan de la decisión de confirmar el rechazo de las demandas, consideraban que esta era una oportunidad para que la Sala Plena se pronunciara sobre algunos de los aspectos que se planteaban estas demandas, entre otros, la procedencia de objeciones gubernamentales respecto de proyectos de acto legislativo.

**AUTO 078/13** (24 ABRIL)

**M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

**NEGATIVA A LAS SOLICITUDES DE LOS MINISTROS DE INTERIOR Y DE MINAS Y ENERGÍA, Y DE LA SECRETARÍA JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DE PROFERIR UNA PROVIDENCIA DE SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA C-366 DE 2011, PARA PRORROGAR EL PLAZO DE DOS AÑOS DE DIFERIMIENTO A LA INEXEQUIBILIDAD DE LA LEY 1382 DE 2010**

Los Ministros y la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República presentaron a esta Corporación el 1º de marzo de 2013, una petición dirigida a que esta Tribunal profiriera "... una providencia de seguimiento de cumplimiento (*sic*) a la sentencia C-366 de 2011, que le permitiera a la Corte evaluar los procedimientos adelantados hasta la fecha para expedir la legislación que adopte el proyecto de reforma al Código de Minas y determinara la viabilidad de prorrogar el plazo de dos años conferido en dicha providencia hasta que sea promulgada la ley que reforma el Código de Minas" .

La Corte Constitucional estableció la imposibilidad jurídica de atender lo solicitado por el Gobierno Nacional, por dos razones: En primer lugar, los peticionarios incurren en el error de considerar que la sentencia C-366/11 contiene una orden judicial al Gobierno y al Congreso para formular y aprobar un proyecto de ley en materia de Código de Minas. Observó que una orden de esa naturaleza es jurídicamente inconsistente, pues desconocería el principio de separación de poderes, así como la autonomía e independencia que la Constitución confiere al Ejecutivo y al Legislativo en el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, no era viable adelantar seguimiento alguno al cumplimiento a una orden que no solo es inexistente, sino que de concurrir, vulneraría aspectos definitorios de la democracia constitucional. En segundo término, la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la modificación del plazo en que opera la inexecutable diferida contemplada en la sentencia mencionada, puesto que ese asunto está sometido a los efectos de la cosa juzgada constitucional consagrada en el artículo 243 de la Carta Política.

El magistrado **Nilson Pinilla Pinilla** se apartó de la decisión anterior, por cuanto, si bien era evidente que el problema que se enfrentaba con la inminente desaparición de la Ley 1382 de 2010, que reformaba el Código de Minas en aspectos cruciales, obedecía a la inercia y falta de diligencia del Gobierno Nacional en iniciar y adelantar de manera oportuna el proceso de consulta a las comunidades indígenas y afrocolombianas, en su concepto, la Corte

Constitucional ha debido proceder a extender el plazo de diferimiento de la declaración de inexecutable de la citada ley, dando prelación a lo sustancial sobre lo forma, como un remedio extraordinario, en aras de preservar la explotación racional de los recursos naturales no renovables y evitar el grave riesgo a que se exponen con la actividad minera, de manera que se adelantara de manera acorde con la preservación del ambiente, que es un deber primordial del Estado.

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio** anunciaron la presentación de una aclaración de voto, en el caso del magistrado Mendoza Martelo, en relación su posición de discrepancia frente a la sentencia C-366/11, consignada en el salvamento de voto que expresó en su oportunidad. Los magistrados Guerrero Pérez y Palacio Palacio, en cuanto a los efectos adversos que puede producir la desaparición de la Ley 1382 de 2010, que son los mismos, de cuando la Corte declaró su inexecutable.

Por su parte, la magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**  
Presidente