



LA PRESUNCIÓN DEL PERÍODO DE PRUEBA APLICABLE ÚNICAMENTE A LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS CONFIGURA UNA DISCRIMINACIÓN QUE NO SE JUSTIFICA FRENTE A LOS DEMÁS TRABAJADORES Y POR TANTO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD LABORAL. EN CONSECUENCIA, COMO OCURRE CON TODOS LOS TRABAJADORES, EL PERÍODO DE PRUEBA NO SE PRESUME, SINO QUE DEBE SER PACTADO EXPRESAMENTE

I. EXPEDIENTE D-12745 - SENTENCIA C-028/19 (enero 30)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

Adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 "Sobre Código Sustantivo del Trabajo", publicado en el Diario Oficial No. 27.407 del 9 de septiembre de 1950, en virtud del Estado de Sitio promulgado por el Decreto Extraordinario No. 3518 de 1949.

ARTICULO 77. ESTIPULACION.

1. El período de prueba debe ser estipulado por escrito, y en caso contrario los servicios se entienden regulados por las normas generales del contrato de trabajo.

2. En el contrato de trabajo de los servidores domésticos se presume como período de prueba los primeros quince (15) días de servicio.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el numeral 2 del artículo 77 del Decreto Ley 2663 de 1950, que dice "2. *En el contrato de trabajo de los servidores domésticos se presumen como período de prueba los primeros quince (15) días de servicio*".

3. Síntesis de la providencia

La Corte estudió una demanda contra el numeral 2 del artículo 77 del Decreto Ley 2663 de 1950. Una vez constató la aptitud de los cargos, debía determinar si la presunción del periodo de prueba, aplicable únicamente a los trabajadores domésticos, quebrantaba los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, relativos al derecho fundamental a la igualdad de trato y al principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores, respectivamente.

La Sala Plena encontró que la presunción impugnada es inconstitucional. Luego de analizar que el periodo de prueba es una excepción al principio constitucional de estabilidad en el empleo, en virtud de la cual se permite terminar el contrato sin que el empleador deba indemnizar al trabajador, y que por lo tanto las partes siempre deben estipularlo por escrito, se refirió al tratamiento diferenciado que incorpora la norma acusada respecto del trabajo doméstico, el cual se realiza mayoritariamente por mujeres de escasos recursos y con un déficit de protección social. Sostuvo que la situación de vulnerabilidad de quienes realizan trabajo doméstico ha dado lugar a que se reproduzca en condiciones inadecuadas, bajos salarios, extensas jornadas, alta informalidad y una limitada protección social. Acreditado que en su mayoría sus vinculaciones laborales se realizan a través de contratos verbales, la presunción del periodo de prueba opera en ellos, lo cual no ocurre con los empleados que se desempeñan en otras tareas, lo que contraviene los principios incorporados en el artículo 53 constitucional, en punto a la igualdad de oportunidades y a la realización del trabajo en condiciones dignas y justas.

Bajo ese entendido, la Corte explicó que la finalidad constitucional de la presunción prevista en la norma acusada no es legítima ni imperiosa; por el contrario, dicha disposición otorga un

trato discriminatorio a las personas que laboran en el servicio doméstico, en contraste con los trabajadores que sin pactar el periodo de prueba cuentan con estabilidad en el empleo desde el inicio de la relación, al paso que los trabajadores y trabajadoras domésticas deben soportar, aunque no lo acuerden, una presunción consistente en estar a prueba en sus funciones por quince (15) días. De acuerdo con precedentes jurisprudenciales y con el bloque de constitucionalidad, en especial lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio 189 de la OIT, la Sala Plena determinó que las personas que se emplean en el servicio doméstico deben, si así lo convinieron con su empleador, contar por escrito con la información de que su contrato está sujeto a periodo de prueba y el lapso por el cual ello se prolongará, así como las demás condiciones del contrato, lo cual constituye un componente esencial del trabajo en condiciones dignas y justas.

La Corte enfatizó que existe un mandato de equiparación de derechos en relación con los trabajadores domésticos, que visibiliza la labor de cuidado esencial en el sostenimiento de la vida y que implica otorgar, por lo menos, idénticas garantías que las reconocidas al restante segmento de trabajadores, específicamente en relación con la forma en la que se desarrollará su vinculación y la estabilidad de la misma. En ese sentido, al determinar que unos y otros trabajadores son sujetos comparables, que no existe justificación constitucional que permita que, en caso de no acordarlo, a las trabajadoras domésticas se les presuma el periodo de prueba, y dado que la finalidad de la norma no es legítima, imperiosa o necesaria, la disposición demandada es incompatible con los artículos 13 y 53 de la Constitución Política y, en consecuencia, fue declarada inexecutable.

Sigue de todo lo anterior que, en lo sucesivo, el periodo de prueba no se presume y que debe pactarse por cierto en las condiciones en que podría hacerse respecto de los demás trabajadores, a efecto de que, de no hacerse, los empleados del servicio doméstico cuenten con estabilidad en el empleo desde el inicio de la relación.

4. Salvamentos de voto

Los Magistrados **Carlos Bernal Pulido**, **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** manifestaron su salvamento de voto en relación con la decisión de inexecutable adoptada en la sentencia C-028 de 2019.

En concepto del Magistrado **Bernal Pulido**, la norma acusada debió haber sido declarada constitucional porque establecía una diferencia razonable y proporcional, que no un tratamiento discriminatorio. En **primer lugar**, recordó que según el artículo 13 de la Constitución Política, los criterios sospechosos o prohibidos para efectuar tratamientos diferenciados son el "*sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*". Ahora bien, en la medida en que el Estado tiene el deber de promover "*las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva*" por medio de la adopción de "*medidas en favor de grupos discriminados o marginados*", las distinciones que se fundamentan en una condición de debilidad o exclusión, pese a no pertenecer a aquellas categorías explícitamente prohibidas, también generan un grado de sospecha de discriminación que obliga al juez constitucional a valorar con especial cuidado la existencia de razones objetivas que avalen tratamientos diferenciados. Este es el caso de los trabajadores domésticos, tal como se deriva del "*Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)*", incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 1595 de 2012, uno de cuyos fines es la eliminación de las formas de discriminación respecto de tales trabajadores. En **segundo lugar**, consideró que la distinción que realiza la disposición demandada, en relación con el periodo de prueba de los trabajadores domésticos, no es discriminatoria porque no se efectúa sobre un punto *especialmente sensible para la igualdad*. Según el Convenio en cita, son aspectos especialmente sensibles para la igualdad en relación con los trabajadores domésticos "*las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas*" (art. 10), "*la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad*" (art. 14), los "*pagos en especie*" (art. 12), y "*el acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos*" (art. 16). De esta enunciación no es posible inferir que el *periodo de prueba* sea un elemento sospechoso del que pueda derivarse un tratamiento discriminatorio para los trabajadores domésticos. Más aún, según el Convenio en cita, el Legislador cuenta con un margen de apreciación suficiente para regular el periodo de prueba, siempre y cuando no afecte el derecho a la información de

los empleados domésticos. Su artículo 7 dispone lo siguiente: "*Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos sean informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, cuando sea posible, mediante contratos escritos en conformidad con la legislación nacional*" (subrayado por fuera del original). La disposición en cita resalta que uno de los aspectos en los que existe un deber especial de información es "*(i) el período de prueba, cuando proceda*". Si la garantía especial que reviste al periodo de prueba es *el acceso a la información*, y al tiempo deja *un margen de apreciación a las legislaciones nacionales* respecto de la forma en que este se celebra, no es posible inferir que exista una imperiosa necesidad de igualdad en que este, el periodo de prueba se pacte por escrito.

En **tercer lugar**, a pesar de lo dicho, estimó que también era posible inferir que la distinción que realiza el legislador es razonable y proporcional si se considera el alto grado de confianza en que se fundamenta esta especial relación laboral, pues la prestación del servicio se realiza en el hogar del empleador y su familia. Si esto es así, es razonable inferir que un periodo de prueba corto, presunto, pretende proteger, de un lado, la intimidad familiar, al exigir al empleador valorar en tal término las aptitudes del empleado para desempeñar su sensible labor; de otro lado, permite al trabajador doméstico superar de manera rápida la situación de inestabilidad en que se podría encontrar en un periodo de prueba mucho más largo, como el que se posibilita con la declaratoria de inexequibilidad de la disposición demandada, a pesar de que se sujeta a la solemnidad escrita.

Así las cosas, el Magistrado **Bernal Pulido** concluyó que: **(i)** la disposición demandada supone una intervención *baja* en la estabilidad laboral de los empleados domésticos y genera beneficios *medios* o *altos* en la satisfacción de la protección de la intimidad familiar. La intensidad de la intervención en la estabilidad laboral es *baja* porque además de tratarse de un periodo de prueba corto, este resulta incluso menor al que pudiera pactarse por escrito. La norma consigue un nivel de satisfacción *medio* o *alto* en la protección de la intimidad familiar pues favorece la existencia de espacios para establecer, de manera pronta, si el trabajador que ingresa a lo más íntimo del hogar reúne las condiciones que se esperan para ejercer su labor. **(ii)** La medida, al mismo tiempo que implica una intervención de intensidad *media* en las garantías formales del periodo de prueba (por permitir su presunción en los contratos verbales), consigue un beneficio *alto* en la satisfacción de la estabilidad laboral del trabajador. Como el periodo de prueba es más corto que aquel que se puede pactar por escrito, la disminución en las garantías formales genera un efecto favorable al trabajador, ya que le permite superar más rápidamente el periodo de inestabilidad y **(iii)** Finalmente, la disposición demandada genera un beneficio abstracto mayor para los trabajadores domésticos que el que se obtiene con la obligación de regular el periodo de prueba por escrito. Al presumirse el periodo de prueba en los contratos verbales, este se fija en un periodo corto. Por el contrario, dado que la declaratoria de inexequibilidad de la disposición impone el deber a las partes de pactar por escrito el periodo de prueba, se genera una mayor inestabilidad laboral para los trabajadores domésticos, pues se incentiva la posibilidad de pactar periodos escritos mucho más amplios para el periodo de prueba.

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se apartó de la decisión mayoritaria, porque, en su criterio, por un lado, existen diferencias relevantes que avalaban la decisión de dar un tratamiento diferenciado al periodo de prueba aplicable a los trabajadores del servicio doméstico, y, por otro, la presunción legal tenía un alcance protector para los trabajadores, dado que, salvo pacto en contrario, fijaba para esos casos el periodo de prueba en 15 días, lo cual, ante la informalidad que suele asociarse a este tipo de vinculación laboral, brindaba certeza a las partes sobre el término a partir del cual se entiende que el trabajador queda amparado por la estabilidad que garantiza la ley.

Para el Magistrado **Guerrero Pérez**, la presunción establecida por el legislador, refleja una realidad marcada por la informalidad en la que, por la naturaleza del servicio y las condiciones en las que está llamado a prestarse, el contrato tiene, en la práctica, un entendimiento implícito sobre la necesidad de una mutua adaptación entre el empleado y la familia para la cual va a prestar el servicio. Al fijar como presunción legal ese periodo en 15 días, la ley protegía al trabajador frente a la probabilidad de que, si se decidiese hacerlo constar por escrito, el periodo de prueba se extendiese hasta por dos meses.

De igual manera, el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** salvó su voto al considerar que no configuraba una discriminación prohibida por la Constitución, pues la presunción del período de prueba -artículo 77 del Código Sustantivo del Trabajo-, operaba como una acción afirmativa en beneficio de la estabilidad laboral de los trabajadores domésticos, en la medida que en ausencia de una estipulación expresa en un contrato laboral escrito, transcurrido el lapso de quince días el trabajador vinculado verbalmente gozaba del principio de estabilidad laboral, lo que lo beneficiaba ante la imposibilidad de celebrar un contrato escrito y poder negociar los términos del periodo de prueba. Advirtió que la desaparición de la norma que contemplaba la presunción de un período de prueba no va a garantizar que desde ahora los contratos laborales con trabajadores domésticos vayan a celebrarse siempre por escrito, habida cuenta que el contrato verbal implica iguales derechos y garantías laborales que el contrato suscrito de trabajo, así como las mismas cargas para el empleador y deberes del trabajador.

En la misma línea, el Magistrado **Lizarazo Ocampo** se apartó de la declaración de inexecutable adoptada en la sentencia C-028 de 2019, por cuanto consideró que la presunción del período de prueba en el caso de los trabajadores domésticos establecida en la norma acusada constituía una norma que se justificaba desde la perspectiva constitucional, por las variables y las condiciones particulares de la contratación verbal que se acostumbra a celebrar y el ámbito en el que prestan su servicio dichos trabajadores. Observó que hoy los trabajadores domésticos gozan de los mismos derechos y garantías laborales, así como de la seguridad social de todos los trabajadores. La única diferencia que subsistía era la presunción de un período de prueba más breve que a diferencia de lo que se consideró por la mayoría de la Sala, daba mayor garantía de estabilidad en un lapso más breve que el dado por regla general a los demás trabajadores, lo que significaba que los trabajadores domésticos contratados en forma verbal, solo tenían que esperar quince días para gozar de la estabilidad laboral que implica que superado ese plazo, no pudieran ser despedidos sin una indemnización. Como también se advirtió por los magistrados disidentes, la exclusión de esta presunción del ordenamiento no llevará necesariamente a que la contratación de estos trabajadores se realice siempre por escrito, como lo expone la mayoría como uno de los fundamentos de inconstitucionalidad del precepto demandado.

LA EXONERACIÓN DEL PAGO DE LOS DERECHOS NOTARIALES PARA CIERTOS ACTOS JURÍDICOS QUE RECAIGAN SOBRE BIENES INMUEBLES OCUPADOS CON VIS UBICADOS EN PREDIOS OBJETO DE LEGALIZACIÓN URBANÍSTICA, NO CONSTITUYE UNA EXONERACIÓN TRIBUTARIA QUE REQUIERA DE LA INICIATIVA GUBERNAMENTAL. NO OCURRE LO MISMO CON LA INSCRIPCIÓN EN LA CORRESPONDIENTE OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE (I) ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CESIÓN O TRANSFERENCIA, Y (II) SENTENCIAS QUE CONSTITUYAN TÍTULO DE PROPIEDAD

II. EXPEDIENTE D-12759 - SENTENCIA C-029/19 (enero 30)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1848 DE 2017
(julio 18)

Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1. EXENCIÓN PARA EL PAGO DE DERECHOS NOTARIALES. Los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural.

Se liquidarán como actos sin cuantía los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural.

ARTÍCULO 2. EXENCIÓN PARA EL PAGO DE DERECHOS REGISTRALES. La inscripción de los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social,

que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

ARTÍCULO 3. REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SENTENCIAS. La inscripción de actos administrativos de cesión o transferencia, a otras entidades públicas o a particulares, de bienes inmuebles de propiedad pública susceptibles de ser enajenados, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de sentencias judiciales que constituyan título de propiedad para quien demuestre posesión material sobre bienes inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes.

PARÁGRAFO. No se requerirá la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos ni de las sentencias a que se refiere este artículo. Los actos administrativos o sentencias constituirán título de dominio o de los derechos reales que correspondan y serán inscritos por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2 y parágrafo del artículo 3 de la Ley 1848 de 2017, *"Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones,* respecto de los cargos examinados en esta providencia.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLES** los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 1848 de 2017.

3. Síntesis de la providencia

Frente al primer cargo planteado en la demanda, por desconocimiento de la iniciativa gubernamental en leyes que introducen o crean exenciones a tributos nacionales, la Corte consideró necesario precisar el verdadero alcance de las normas demandadas. Así, en *primer lugar*, determinó que los artículos 1 y 2 cuando se referían a los derechos notariales y registrales, establecían en realidad un concepto de honorarios, como retribución de la labor de notarios y registradores. En consecuencia, y contrario a lo sostenido por algunos intervinientes, se halló que no reunían las condiciones para que dichos derechos fueran considerados como tasas. Esta conclusión, expuso la Sala, está respaldada por la jurisprudencia constitucional en la materia. El *segundo presupuesto* del análisis implicó determinar si los artículos 1º y 2º - que obligan a considerar *"sin cuantía"* actos en los que el beneficiario sea una persona natural y se prediquen de bienes inmuebles ubicados en predios objeto de legalización urbanística y en particular, cuando recaigan sobre VIS localizadas en esos predios-, establecían una exención tributaria, concluyéndose que materialmente no configuraban dicho concepto, a pesar de que la titulación de los artículos demandados sugería lo contrario.

A partir de lo anterior, se analizó si podía exigirse el cumplimiento del mandato constitucional que exige, para algunas materias específicamente enlistadas, iniciativa gubernamental. Sobre este punto, se determinó que, al no decretarse una exención a impuestos, contribuciones o tasas nacionales, esta podía tener origen en una iniciativa de sujetos distintos del gobierno, como ocurrió en este caso, sin que ello implicara la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas. De otro lado, se destacó que con la reducción en el monto a pagar por concepto de derechos notariales, el Legislador busca permitir que las VIS, construidas y compradas en un contexto de ilegalidad e informalidad, sean regularizadas desde el punto de vista jurídico, con menores costos.

Respecto del segundo cargo, encontró que los artículos 1 y 2 no crearon exenciones, por lo que no podría considerarse vulnerado el contenido del artículo 294 Superior. Para resolver este cargo, la Sala reafirmó que el ejercicio de las competencias que le corresponden a las entidades territoriales en materia tributaria, en virtud del principio de autonomía territorial, está limitado por el principio de Estado unitario.

En cuanto al parágrafo del artículo 3 de la Ley 1848 de 2017, la Corporación no encontró que contrariara los artículos 154 y 294 de la Carta Política, habida cuenta que no regula cuestiones

tributarias, sino que se restringe a eximir de la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos y sentencias a que alude este artículo y a establecer la inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, de dichos actos y sentencias como títulos de dominio o de los derechos reales sobre bienes inmuebles objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes. En efecto, y siguiendo la línea argumental trazada respecto de los artículos 1 y 2, la Corte concluyó que dado que la materia regulada no tenía que ver con tributos nacionales, los contenidos constitucionales supuestamente infringidos, en realidad no se veían afectados.

Por otra parte, los incisos primero y segundo del artículo 3 de la Ley 1848 de 2017 se encontraron contrarios al artículo 294 de la Constitución. En los supuestos regulados por estos incisos, en los que se obliga a tener como "*actos sin cuantía*" el registro de ciertas sentencias judiciales y actos administrativos, la Corte consideró que se infringía la prohibición constitucional, por cuanto dicha disposición legislativa generaba una afectación a una renta de propiedad los departamentos y, por tanto, no podía ser objeto de exención por parte del legislador.

4. Salvamentos de voto

Las Magistradas **Gloria Stella Ortiz Delgado** y **Cristina Pardo Schlesinger** salvaron su voto al considerar que los artículos 1 y 2 de la Ley 1848 de 2017 son inconstitucionales por violación del artículo 154 constitucional, conforme al cual las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales deben ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, y que el artículo 3 de la misma Ley también lo es por desconocimiento del artículo 294 superior, que dispone que la ley no puede conceder exenciones en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales.

A juicio de las magistradas disidentes, la mayoría concluyó que los artículos 1 y 2 resultaban conformes con la Constitución en cuanto se referían a *tarifas* y no a tasas y no constituían verdaderas exenciones sino disminución de dichas tarifas. Tal entendimiento, a juicio de las magistradas Ortiz y Pardo, implica una interpretación contratextual de las disposiciones acusadas, que expresamente en su epígrafe advierten que consagran exenciones y que en su contenido material disponen la reducción de la base gravable de las tasas que se cancelan por el servicio público notarial y registral. Para ellas, la base gravable de dichas tasas es la cuantía del acto o contrato y el legislador, al disponer que en los actos jurídicos que se mencionan en las disposiciones se considerarán como "*actos sin cuantía*", lo que hace es crear una exención mediante el mecanismo de presumir que la base gravable equivale a cero. Las tarifas de las mencionadas tasas se mantienen, pero es la base gravable la que se establece en cero.

Para las magistradas disidentes, la mayoría se refirió a una categoría tributaria inexistente en el artículo 338 superior, conforme al cual las categorías tributarias son los impuestos, las tasas y las contribuciones. Así, de conformidad con esta norma constitucional que regula quién puede imponer tributos y menciona cuáles de ellos son imponibles, no existe una categoría tributaria denominada *tarifa*. De la lectura de dicha norma lo que se deduce es que la *tarifa* en un elemento del tributo, junto a los sujetos activo y pasivo, el hecho gravable y la base gravable. Aunque en el lenguaje corriente, y aun en el legal, algunas veces la palabra *tarifa* se utiliza para referirse a las tasas que se cobran por la prestación de los servicios públicos, en el lenguaje constitucional la *tarifa* en un elemento del tributo. De igual manera en el lenguaje corriente y aun en el legal se utiliza la palabra "*derechos*" para referirse a categorías tributarias que corresponden a la noción de tasa.

En las normas acusadas, la tasa por la prestación de los servicios notariales o registrales es llamada "*derechos*", pero su verdadera naturaleza es la de una tasa. Y cuando el Legislador señaló que en ciertos actos jurídicos la cuantía de la base gravable sobre la cual se liquidan equivale a cero (*actos sin cuantía*), establece una exención tributaria. Al haberlo hecho en una ley que no contó con iniciativa gubernamental no con aval de ejecutivo, claramente incurrió en un vicio de trámite por desconocimiento del artículo 154 de la Constitución Política.

En cuanto al artículo 3, las magistradas **Ortiz Delgado** y **Pardo Schlesinger** sostuvieron que toda la disposición está afectada de inconstitucionalidad, toda vez que por el mismo camino de establecer en cero la base gravable de un impuesto de carácter territorial, desconoce

frontalmente el artículo 294 de la Constitución, conforme al cual la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Respecto del párrafo de dicha disposición, que señala que no se requerirá protocolizar mediante escritura pública los actos administrativos ni las sentencias a que se refiere la misma disposición, sostuvieron que está afectado de inconstitucionalidad por exonerar por esta vía del pago de derechos notariales dichos actos administrativos y sentencias, estableciendo así una exención tributaria sobre una tasa de carácter nacional, en una ley que no contó con iniciativa ni aval del ejecutivo.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** manifestó su discrepancia parcial con lo decidido en la sentencia C-029 de 2019, de manera específica, con la declaración de inexecutable de los incisos primero y segundo del artículo 3 de la Ley 1848 de 2017. A diferencia de lo acordado por la mayoría de los integrantes de la Sala, el Magistrado consideró que estos dos incisos regulan la tarifa de los servicios públicos vinculados en el primer caso a la inscripción de actos administrativos de cesión o transferencia, a otras entidades públicas o a particulares, de bienes inmuebles de propiedad pública susceptibles de ser enajenados, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, **inscripción que debía ser liquidada como un acto sin cuantía**. En el segundo caso, el legislador establecía que serían liquidados como actos sin cuantía la inscripción de sentencias judiciales que constituyan título de propiedad para quien demuestre posesión material sobre bienes inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, es decir, **el legislador regulaba la tarifa por la inscripción de decisiones judiciales**, sin afectar el régimen tributario de las entidades territoriales, como erradamente lo acogió la mayoría de integrantes de la Corporación.

En criterio del Magistrado **Rojas**, los incisos primero y segundo del artículo 3 de la Ley 1848 de 2017, no exoneraban del pago de la tarifa por el registro de actos administrativos y sentencias judiciales, sino que su esencia era disminuir el monto de la tarifa por el servicio público de registro, precisando que sería cobrado como *acto sin cuantía*, lo que suponía, según la resolución número 2854 de 2018, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la cual fueron fijadas para el año 2018 las tarifas para el ejercicio de la función registral, que el registro de estos actos sería cobrado aplicándoles la tarifa mínima. De esta manera, el Magistrado encontró que era claro que los dos primeros incisos del artículo 3 de la Ley 1848 de 2017 no exoneraban del pago de ningún tributo, puesto que nada tienen que ver con el régimen contributivo de las entidades territoriales y en esta medida, no vulneraban lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución Política.

Por su parte, el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto por cuanto si bien un acto sin cuantía no equivale técnicamente a una exención (art. 154 C.P.), era preciso que la sentencia analizara con mayor detenimiento la naturaleza tributaria o no tributaria, de los derechos registrales y notariales a la luz del Estatuto de Registro e Instrumentos Públicos y del Estatuto de Notariado, respectivamente. En efecto, para el Magistrado **Linares**, era importante diferenciar, en relación con la función registral (i) el impuesto de registro o de beneficencia y (ii) las denominadas tarifas registrales. Y, en relación con la función notarial, los diferentes gravámenes que la afectan, a saber (i) el impuesto de industria y comercio, (ii) el impuesto sobre las ventas, (iii) *el aporte a la administración de Justicia* y (iv) *el aporte con destino al fondo especial de la Superintendencia de Notariado y Registro*. En concreto, se debió determinar la naturaleza de estos dos últimos aportes con miras a establecer su correspondencia con el concepto de derechos notariales.

LA AUSENCIA EN LA LEY DE CRITERIOS Y PARÁMETROS EXPRESOS PARA ESTABLECER LA BASE GRAVABLE DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA Y EL ACPM CONFIGURA UNA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CERTEZA TRIBUTARIA. LA CORTE DISPUSO DAR EFECTOS DIFERIDOS A LA DECLARACIÓN DE INEXECUTABILIDAD DEL ART. 121 DE LA LEY 488 DE 1998, POR EL TÉRMINO DE DOS AÑOS, A FIN DE QUE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, FIJE DICHOS CRITERIOS

III. EXPEDIENTE D-12349 - SENTENCIA C-030/19 (enero 30)

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma acusada

LEY 488 DE 1998 (diciembre 24)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales

ARTICULO 121. BASE GRAVABLE. Está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.

2. Decisión

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 121 de la Ley 488 de 1998.

Segundo.- Conforme a lo expuesto en el fundamento 5.4 de esta sentencia, los efectos de la declaración de **INEXEQUIBILIDAD** quedan diferidos por el término de dos legislaturas a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que determine o fije los criterios concretos y específicos para determinar la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM.

3. Síntesis de la providencia

El problema jurídico que debía resolver la Corte Constitucional en esta oportunidad, consistió en determinar si la definición de la base gravable de la sobretasa a la gasolina motor y ACPM contenida en el artículo 121 de la Ley 488 de 1998, con base en el "*valor de referencia de venta al público*" certificado por el Ministerio de Minas y Energía, vulnera el principio de legalidad en materia tributaria, en sus dimensiones de reserva legal y obligatoriedad de certeza de los elementos del tributo, según lo consagran los artículos 150, numeral 12 y 338 de la Constitución Política, por no haber dispuesto para ello en la ley, ningún criterio, pauta o referente.

Realizado el examen de las normas, y de remarcar la importancia de los principios de legalidad y certeza en materia tributaria, la Corte reafirmó la importancia en el Estado Social y Democrático de Derecho del principio de no tributación sin representación, por el cual la determinación de los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de fijación de las tarifas de las tasas y las contribuciones, recae en la órbita amplia, exclusiva y general de los cuerpos de representación popular, y por lo tanto, dicha función no puede ser encargada a la administración sin un parámetro de acción que defina, de manera precisa, un referente de acción en esta materia.

Así, luego de revisar con detenimiento la disposición acusada y la forma en que la misma se ha venido implementando, para la Corte resultó claro que, si bien el legislador asumió la definición de la base gravable, la redacción de la disposición atacada hace que este valor lo fije exclusivamente el Ministerio de Minas y Energía sin la observancia de un criterio, un método o pautas objetivas para ello. De esta forma, la ausencia de parámetros legales para el cálculo de la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM no hace posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo, y ello atenta contra el principio de legalidad tributaria y tiene como *efecto práctico* la incertidumbre sobre uno de los elementos esenciales del tributo, lo que repercute en la dificultad para calcular el presupuesto de ingresos de departamentos y municipios, y en la posibilidad de estar sometidos a cambios abruptos e imprevisibles que afecten notoriamente los recaudos territoriales.

Por lo tanto, y considerando la importancia de los principios de legalidad y certeza tributaria que se derivan de los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución Política, la Corte encontró que el legislador había vulnerado el principio de legalidad tributaria en sus dimensiones de reserva de ley y de certeza tributaria por haber delegado al Ministerio de Minas y Energía la certificación del "*valor de referencia de venta al público*" que constituye la base gravable del impuesto de la sobretasa a la gasolina y el ACPM, sin haber dispuesto para ello ningún criterio, pauta o referente, que fijara con concreción la labor de la administración.

Por otra parte, dada la importancia y el impacto que la decisión de inconstitucionalidad tiene para la estabilidad presupuestal de la Nación, los departamentos y municipios, la Corte

consideró la necesidad de adecuar la decisión para proteger el interés público, y en ese sentido, la declaración de inexecutable se da con efectos diferidos por el término prudencial de las dos legislaturas posteriores a la notificación de la sentencia, lo que resulta suficiente para que el Congreso de la República realice la modificación al artículo 121 de la Ley 488 de 1998 a fin de establecer, con certeza y claridad, la base gravable de la sobretasa a los combustibles motores, o los criterios para determinarla, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución.

4. **Salvamento de voto**

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de la anterior decisión, por cuanto, en su concepto, la disposición examinada no contrariaba el principio de legalidad tributaria y tampoco introducía una falta de certeza insuperable. Destacó que la carga que se debe exigir al legislador tributario es que la base gravable sea determinable de manera precisa y no un señalamiento exhaustivo de todos sus componentes en la norma analizada. Argumentó que, en ocasiones, resulta necesario acudir a un contenido externo a la norma tributaria para completar el concepto jurídico de base gravable, pero que esto no implica *per se*, que no se realice el principio de legalidad. En efecto, señaló que lo que se requiere, desde el punto de vista constitucional es que la norma contenga la referencia precisa para su determinación en cada caso concreto. Ejemplos de este tipo de bases gravables complejas, es decir, que requieren una referencia externa para su determinación precisa, se encuentran en sinnúmero de normas tributarias como las que refieren a un valor de mercado, un valor total, un precio en una determinada plaza, un avalúo, el valor de un contrato, etc. En su opinión, en todos estos casos y en el analizado en la sentencia C-030/2019, las normas dan la posibilidad de conocer, de manera certera, el elemento externo, por lo que la base gravable resulta determinable y con ello, el principio de legalidad se encuentra realizado.

El Magistrado **Linares** resaltó el hecho de que la fijación de los precios de comercialización de los combustibles no deriva de la norma analizada, o del ejercicio de competencias tributarias, sino de un conjunto normativo que define la distribución de combustibles como servicio público y desarrolla obligaciones constitucionales de intervención en la economía. Es por esto que el precio concreto de un determinado combustible resulta ser un hecho anterior y ajeno a la materia tributaria, que no puede ser razón para decidir la inconstitucionalidad de la norma que define la base gravable de la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM. Estimó que es otro el juez el competente para valorar si hay deficiencias en su aplicación, o si de sus efectos prácticos se deriva una afectación de rango legal. En cualquier caso, la autonomía de la norma tributaria frente a estas circunstancias de aplicación de normas de otra índole, permiten determinar la executable del contenido analizado.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL AL DEUDOR DE LA DEMANDA DENTRO DEL PROCESO MONITORIO CUMPLE UN FIN CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMO, COMO ES LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE CONTRADICCIÓN Y DEFENSA DEL DEMANDADO Y ES UNA MEDIDA CONDUCENTE PARA LOGRAR SU COMPARECENCIA AL PROCESO

IV. EXPEDIENTE D-12337 - SENTENCIA C-031/19 (enero 30) M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. **Norma acusada**

LEY 1564 DE 2012 (julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 421. TRÁMITE. Si la demanda cumple los requisitos, el juez ordenará requerir al deudor para que en el plazo de diez (10) días pague o exponga en la contestación de la demanda las razones concretas que le sirven de sustento para negar total o parcialmente la deuda reclamada.

El auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos **y se notificará personalmente al deudor**, con la advertencia de que si no paga o no justifica su renuencia, se dictará sentencia que tampoco admite recursos y constituye cosa juzgada, en la cual se le condenará al pago del monto reclamado, de los intereses causados y de

los que se causen hasta la cancelación de la deuda. Si el deudor satisface la obligación en la forma señalada, se declarará terminado el proceso por pago.

Si el deudor notificado no comparece, se dictará la sentencia a que se refiere este artículo y se proseguirá la ejecución de conformidad con lo previsto en el artículo 306. Esta misma sentencia se dictará en caso de oposición parcial, si el demandante solicita que se prosiga la ejecución por la parte no objetada. En este evento, por la parte objetada se procederá como dispone el inciso siguiente.

Si dentro de la oportunidad señalada en el inciso primero el demandado contesta con explicación de las razones por las que considera no deber en todo o en parte, para lo cual deberá aportar las pruebas en que se sustenta su oposición, el asunto se resolverá por los trámites del proceso verbal sumario y el juez dictará auto citando a la audiencia del artículo 392 previo traslado al demandante por cinco (5) días para que pida pruebas adicionales.

Si el deudor se opone infundadamente y es condenado, se le impondrá una multa del diez por ciento (10%) del valor de la deuda a favor del acreedor. Si el demandado resulta absuelto, la multa se impondrá al acreedor.

PARÁGRAFO. En este proceso no se admitirá intervención de terceros, excepciones previas reconvencción, el emplazamiento del demandado, ni el nombramiento de curador *ad litem*. Podrán practicarse las medidas cautelares previstas para los demás procesos declarativos. Dictada la sentencia a favor del acreedor, proceden las medidas cautelares propias de los procesos ejecutivos.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta sentencia, la expresión "*se notificará personalmente al deudor*", prevista en el inciso segundo del artículo 421 de la Ley 1564 de 2012 "*por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*".

3. Síntesis de la providencia

El demandante acusa la constitucionalidad del artículo 421 del Código General del Proceso, en la medida en que obliga a que la notificación personal del demandado en el proceso monitorio, con exclusión de la notificación por aviso, lo cual considera, vulnera los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Esto, debido a que dicha exigencia deja en manos del demandado la posibilidad de notificación, lo cual restaría toda idoneidad a dicho trámite judicial y configuraría una barrera injustificada de acceso a la justicia en contra del acreedor.

Para resolver el asunto, la Corte partió de evidenciar que el proceso monitorio es un trámite declarativo especial, cuya finalidad es permitir la exigibilidad judicial de obligaciones dinerarias de mínima cuantía que no están expresadas en un título ejecutivo. A partir de ese objetivo, la estructura del proceso es inicialmente declarativo, pero una vez reconocida la deuda por el demandado o ante su renuencia a responder el auto de requerimiento para pago, el trámite torna en un juicio de ejecución de la sentencia judicial, respecto del cual no se establecen nuevas oportunidades de contradicción por el deudor. Es por esta razón que es constitucionalmente válido que el Legislador haya previsto expresamente que la única alternativa aceptable de notificación sea la de carácter personal, pues es aquella la que garantiza la comparecencia material del demandado.

Luego de aplicado un juicio intermedio de proporcionalidad, la Corte concluyó que la medida legislativa objeto de examen es compatible con los derechos fundamentales invocados por el demandante, por cuanto (i) cumple un fin constitucionalmente legítimo, como es la protección de los derechos de contradicción y defensa del demandado, y (ii) es una medida conducente para lograr dicho objetivo, puesto que la notificación personal es el instrumento que asegura, desde una perspectiva material, la comparecencia del demandado al proceso. Adicionalmente, en razón de las consecuencias que tiene para el deudor la falta de oposición al requerimiento de pago, la exigencia de notificación personal es una medida razonable en términos de garantía de sus derechos de contradicción y defensa.

De otro lado, en lo que respecta al demandante, en caso que no sea posible efectuar la notificación personal, la Corte encontró que esta circunstancia no configura una barrera para el acceso a la justicia, ni una carga desproporcionada para el acreedor, puesto que el mismo Código General del Proceso ofrece otras vías procedimentales para la exigibilidad judicial de la obligación dineraria, las cuales sí admiten formas diversas y supletorias de notificación al demandado. Además, aunque es válido afirmar que dichas vías no tienen el mismo nivel de celeridad que el proceso monitorio, también debe tenerse en cuenta que la simplificación y

eficiencia en los procesos judiciales debe ponderarse con la protección de los derechos fundamentales de las partes. Así, de aceptarse la procedencia de la notificación por aviso en el proceso monitorio, se impondría una carga desproporcionada para el demandado, en términos de eficacia de sus derechos de contradicción y defensa. De allí que, correlativamente, la limitación impuesta por el Legislador resulte razonable y conforme con la Constitución.

4. Aclaración de voto

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto respecto de la notificación personal y de algunas consideraciones del test de proporcionalidad desarrollado.

LA FACULTAD DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE PARA COORDINAR CON LAS ENTIDADES COMPETENTES EL DESARROLLO DE CAMPAÑAS PEDAGÓGICAS PARA FOMENTAR LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES, NO DESCONOCE EL DEBER DE PROTECCIÓN CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

V. EXPEDIENTE D-12285 - SENTENCIA C-032/19 (enero 30)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma acusada

LEY 1774 DE 2016
(enero 6)

Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones

Artículo 10. El Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes **podrá** desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*podrá*” contenida en el artículo 10 de la Ley 1774 de 2016, por el cargo analizado en esta sentencia.

3. Síntesis de la providencia

A la Corte le correspondió decidir si la expresión “*podrá*”, contenida en el artículo 10 de la Ley 1774 de 2016, viola el deber de fomentar la educación para la protección del medio ambiente, dentro del cual se encuentran los animales, conforme al artículo 79 de la Constitución, al establecer en forma facultativa que el Ministerio de Ambiente desarrolle campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo ambiental.

Para resolver el problema planteado, reiteró la jurisprudencia sobre: (i) la protección de los animales como componente de la protección al medio ambiente, y (ii) el deber constitucional de utilizar la educación ambiental como una herramienta de salvaguarda al medio ambiente. Después de analizar el contenido normativo acusado y su contexto, Corte determinó que la expresión demandada es una facultad-competencia para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que consiste en coordinar con las entidades competentes la elaboración de campañas pedagógicas para la protección de los animales. Por esa razón, concluyó que no desconoce el deber de protección contemplado en el artículo 79 de la Constitución. Explicó que si bien el Legislador optó por atribuir al Ministerio mencionado una facultad por oposición a una obligación, tal realidad no pugna con el mandato superior de fomento a la educación en ese aspecto, puesto que la norma se inscribe en un contexto en el que esa y otras entidades ya ostentan el deber reclamado por los demandantes. Igualmente, encontró que las campañas pedagógicas representan una forma de fomento a la educación, pero no la única, por lo cual el Legislador no está circunscrito a determinarla como un deber.

Por lo tanto, estimó que la implementación del artículo 79 de la Constitución mediante la aducida habilitación se encuentra dentro del margen de configuración del Legislador. Adicionalmente, expuso que los funcionarios públicos siempre deben ejercer las facultades que

se les otorgan en armonía con las obligaciones impuestas por la Constitución que, en este caso, establecen el fomento a la educación como una herramienta para la prevención de los daños contra los animales como parte del medio ambiente.

4. **Aclaración de voto**

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto por considerar que asumir el deber previsto en el artículo 79 superior como sinónimo de facultad que podría ejercerse discrecionalmente implica una contradicción, por cuanto la protección de los animales, seres sintientes protegidos por la Norma Superior, corresponde a un imperativo que comprende a todas las personas, la sociedad y especialmente al Estado. Añadió que el amparo en favor de la fauna busca protegerla del maltrato y la crueldad, como también procura evitar su gradual extinción y genera conciencia de responsabilidad respecto de los seres que nos acompañan como parte del ecosistema. En efecto, conforme al significado que corre en el idioma, la facultad en una "aptitud, potencia física o moral, o poder, derecho para hacer alguna cosa", al paso que deber es "estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva" (sic.).¹

En concepto del Magistrado **Rojas Ríos**, mientras el artículo 79 superior predica que "*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente*", el texto demandado establece que el Ministerio de Ambiente en coordinación con la entidades competentes "*podrá*" desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales. En su criterio, la expresión "*podrá*" sólo puede ser interpretada como sinónimo de deber asignado por la Constitución Política al Estado a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, los Magistrados **Diana Fajardo Rivera**, **Alejandro Linares Cantillo**, **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Fernando Reyes Cuartas**, se reservaron la posibilidad de aclarar su voto respecto de algunas consideraciones de la parte motiva.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE QUE SE EXALTARA A LA ARQUIDIÓCESIS DE PAMPLONA COMO CREADORA, GESTORA Y PROMOTORA DE LAS PROCESIONES DE LA SEMANA SANTA EN DICHA CIUDAD. EN LO RELATIVO A LA FUNCIÓN ATRIBUIDA AL MUNICIPIO DE PAMPLONA EN LA CREACIÓN, GESTIÓN Y PROMOCIÓN DE DICHAS PROCESIONES, SE CONDICIONÓ SU CONSTITUCIONALIDAD, PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LAICIDAD

VI. EXPEDIENTE D-12039 - SENTENCIA C-033/19 (enero 30)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. **Norma acusada**

LEY 1645 DE 2013
(julio 12)

Por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona. Departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 5. Declárese a la Arquidiócesis de Pamplona y al municipio de Pamplona como los creadores, gestores y promotores de las Procesiones de la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander.

2. **Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de vulneración al principio constitucional de laicidad, el artículo 5o. de la Ley 1645 de 2013 "*Por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones*", en el entendido de que en desarrollo de la labor atribuida al Municipio de Pamplona como gestor y promotor de las procesiones de Semana Santa en dicha ciudad, la administración municipal debe preservar la neutralidad del Estado en materia religiosa y, por lo tanto, debe evitar promover directa o indirectamente la religión católica, afectar la igualdad entre las distintas confesiones religiosas o realizar actos de adhesión a dicha religión.

¹ DRAE. Madrid, vigésima primera edición, 1992, pág. 469 y 666.

3. Síntesis de la providencia

Le correspondió a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿Al declarar que la Arquidiócesis y el municipio de Pamplona son los creadores, gestores y promotores de las Procesiones de la Semana Santa en dicha ciudad, el artículo 5º de la Ley 1645 de 2013 desconoció el principio constitucional de laicidad?

Para resolver este problema jurídico, encontró la Corte que es posible que el Estado exalte manifestaciones sociales que tengan un referente religioso, pero que para que ello resulte constitucionalmente admisible es imperante que la normatividad o medida correspondiente tenga en adición a los motivos esbozados por el legislador, unos efectos seculares, que cumplan con dos características: (i) deben ser suficientemente identificables; y (ii) deben tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o accidental. Por lo cual, cuando se está frente a una manifestación cultural que incorpora particularmente un contenido religioso, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 19 Superior y ampliamente desarrollado en la jurisprudencia, como el *principio de neutralidad*, característico del Estado laico colombiano, tanto las autoridades competentes -Ministerio de Cultura, gobernación, municipio y distrito- como el Congreso de la República, tienen el deber de fundar las medidas de promoción, difusión, y salvaguarda de tal expresión, en un criterio secular preponderante.

Con fundamento en lo anterior, concluyó la Corte Constitucional que la exposición de motivos no es suficiente para declarar dicho criterio secular preponderante, pero evidenció que existen manifestaciones no religiosas que se desarrollan alrededor de la realización de las procesiones de Semana Santa en la ciudad de Pamplona, tales como eventos culturales y gastronómicos. Por lo cual, es posible identificar beneficios seculares para la comunidad de dicha ciudad, entre otros, en materia de turismo, que justifican la exaltación de la Arquidiócesis de Pamplona como creadora, gestora y promotora de las procesiones de Semana Santa en dicha ciudad.

Por lo tanto, en reconocimiento de la competencia legislativa para reconocer y promover actividades culturales, así como en aplicación del principio de conservación del derecho y considerando el criterio secular preponderante que se evidencia en el marco de la celebración de las procesiones de Semana Santa en Pamplona, este tribunal condicionó la exequibilidad de la norma en el sentido de que en el cumplimiento de estas funciones, la administración municipal deberá gestionar y promover este evento, como una actividad cultural y preservar la neutralidad del Estado en materia religiosa. Por lo tanto, debe evitar promover directa o indirectamente la religión católica, afectar la igualdad entre las distintas confesiones religiosas o realizar actos de adhesión a dicha religión. Concluyó la Corte que de esta manera se busca preservar el principio de separación de lo público y lo privado y, en particular, el principio de laicidad, en sus componentes de separación entre el Estado y las iglesias y la neutralidad estatal en materia religiosa.

4. Salvamentos de voto

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** salvó voto en este asunto porque consideró que la disposición acusada, debió ser declarada inexecutable. Sostuvo que, si bien la Arquidiócesis de Pamplona y el municipio de Pamplona, fueron declarados creadores, gestores y promotores de las Procesiones de la Semana Santa de Pamplona, en razón de que tal celebración fue reconocida por el legislador como patrimonio cultural inmaterial de la Nación por la Ley 1645 de 2013, no debió soslayarse el hecho de que el artículo 8º de esta misma ley, que autorizó a la administración municipal de Pamplona para asignar partidas presupuestales destinadas al cumplimiento de las disposiciones allí contenidas, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-224 de 2016. Recordó que en dicha oportunidad, la Corte encontró que tal disposición resultaba contraria a los artículos 1º y 19 de la Constitución Política porque la citada ley busca "fortalecer la fe católica" y ese objetivo no es compatible con el principio de laicidad del Estado.

Para el Magistrado, los artículos 5 y 8 de la Ley 1645 de 2013 tienen un contenido normativo inescindible, razón por la cual, ante la existencia de este precedente jurisprudencial, conforme al cual las Procesiones de la Semana Santa de Pamplona tienen un carácter religioso y no secular, en la práctica, resultaría imposible que el municipio de Pamplona gestione esas procesiones, en conjunto con la Arquidiócesis de Pamplona, sin promover directa o

indirectamente la religión católica y sin realizar actos de adhesión a dicha religión. Por esas razones, el Magistrado **Bernal Pulido** sostuvo que la *ratio decidendi* de la Sentencia C-224 de 2016, debió ser aplicada al estudio de constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 1645 de 2013, y, en consecuencia, la Corte debió declarar su inexecutableidad.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó su voto frente a la decisión de declarar exequible el artículo 5 de la Ley 1645 de 2013, por considerar que dicha norma es contraria al principio de laicidad (arts. 1, 19 y 136 C.P.), el cual implica que al Estado (léase Municipio de Pamplona) le está prohibido el reconocimiento, la promoción o financiación de actividades religiosas. Refirió que el principio de laicidad concreta un valor democrático del Estado, en tanto permite y protege la libertad de conciencia individual, y establece mecanismos para garantizar la separación entre el Estado y la religión. Esa emancipación en relación con los dispositivos culturales y sociales, es determinante para crear espacios políticos y jurídicos libres y autónomos en relación con la guía clerical, y por ello resulta inadmisibles justificar que la celebración de la semana santa deba ser promovida por autoridades estatales.

En ese sentido, señaló que, si bien el patrimonio cultural en muchos casos reviste una expresión religiosa, en el proceso de constitucionalidad sometido a revisión el elemento central y preponderante consiste en la exaltación de los ritos o ceremonias de una confesión religiosa en particular. Sobre este aspecto, explicó que las manifestaciones religiosas, cualquiera que sea su dogma, son esencialmente expresiones culturales y, por tal razón, la disposición mediante la cual se declara al municipio y a la arquidiócesis de Pamplona para que funjan como creadores, gestores y promotores de las procesiones de la Semana Santa Católica en Pamplona, son incompatibles con los principios de laicidad y neutralidad religiosa del Estado Colombiano.

Con base en lo anterior, y en función de la coherencia que debe caracterizar las decisiones de la Corte Constitucional, el Magistrado Rojas Ríos sostuvo que la providencia objeto de salvamento debió reiterar las reglas mediante las cuales fue declarada inexecutable la destinación de recursos públicos para la celebración de la Semana Santa Católica en esa misma entidad territorial (sentencia C-224 de 2016), por quebrantar el principio de laicidad y neutralidad religiosa del Estado colombiano. Señaló que sobre esta materia la Corte está profiriendo jurisprudencia contradictoria (sentencias C-224 de 2016, C-441 de 2016 y C-567 de 2016) con fundamento en el sofisma de argumentaciones jurídicas que apelan a distinciones conceptuales ininteligibles entre los conceptos de cultura y religión, y que la falta de correspondencia de las decisiones en estos casos indica que esta Corporación no está siendo congruente en sus fallos en relación con la neutralidad religiosa y la laicidad del Estado, violando de suyo el artículo 13 de la Constitución en punto de la igualdad para la resolución de controversias judiciales sobre una misma materia y frente a unas mismas condiciones jurídicas, conforme lo ordena el principio "*Stare decisis et non quieta moveré*".

LA CORTE CONSTITUCIONAL REALIZÓ EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1812 DE 2016 "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN LA CELEBRACIÓN DE LA SEMANA SANTA DE LA PARROQUIA SANTA GERTRUDIS LA MAGNA DE ENVIGADO, ANTIOQUIA", ENCONTRANDO QUE EL MISMO NO REVISTE PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y POR LO TANTO, FUE DECLARADO EXEQUIBLE

VII. EXPEDIENTE D-12080 - SENTENCIA C-034/19 (enero 30)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma acusada

LEY 1812 DE 2016
(octubre 27)

Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis la Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones

[...]

ARTÍCULO 8. A partir de la vigencia de la presente ley, la Administración Municipal de Envigado y la Administración Departamental de Antioquia, estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

[...]

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016, "*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones*".

3. Síntesis de la providencia

La Sala Plena estudió la demanda presentada contra la el artículo 8 de la Ley 1812 por la posible violación de los artículos 2 (pluralismo), 19 (neutralidad religiosa), 355 y 136.4 de la Constitución. La demanda indicaba que la disposición atacada transgredía la igualdad en materia religiosa, al autorizar partidas presupuestales en pro de un culto de carácter particular (religión católica), desfavoreciendo a las personas o comunidades que no comparten esta confesión, pues en su sentir no existía un valor cultural desde el punto de vista histórico, artístico o científico de este evento, en comparación a las realizadas por las demás parroquias, ciudades y/o credos e iglesias a lo largo del país en esas fechas. Adicionalmente, consideró que la norma atacada desconocía el artículo 355 de la Constitución que impide a las ramas de poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, así como el artículo 136.4 que prohíbe al Congreso decretar erogaciones de cualquier tipo a favor de entidades privadas.

La Corte, previo a formular los problemas jurídicos, encontró que la demanda era apta, al cumplir con los presupuestos establecidos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991. En igual sentido, estableció que en este caso no resultaba necesario integrar la unidad normativa, **dado que** la declaratoria de inexecutable del aparte normativo demandado, no generaría una repercusión directa en la validez constitucional de otras disposiciones de la ley, ni perdería efecto porque otras disposiciones siguieran vigentes.

En consecuencia, la Corte procedió a determinar: (i) si el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016 desconoce el pluralismo (art. 2 C.P.), el carácter laico del Estado y el deber de neutralidad en materia religiosa (art. 19 C.P.); y (ii) si el Congreso desconoció el artículo 355 de la Constitución que impide a las ramas de poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, así como el artículo 136.4 superior que prohíbe al Congreso decretar erogaciones de cualquier tipo en favor de entidades privadas.

En cuanto al **primer problema jurídico**, se concluyó que el artículo demandado cuenta con una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente, ante la necesidad de proteger una tradición con un arraigo social superior a los 200 años, que goza de un amplio contenido cultural que se ha mantenido durante generaciones e involucra la participación de la comunidad en diferentes actos artísticos, aspecto que además tiene implicaciones en el desarrollo comercial y turístico de la región. Así, ante la obligación de adelantar un juicio más estricto debido a la asignación de recurso hecha por el Congreso, la Corte verificó el cumplimiento de los pasos del denominado *Lemon Test*, tendientes a verificar: (i) el propósito secular de la disposición; (ii) la ausencia de una indebida promoción o la inhibición de una religión; y (iii) evitar el excesivo enmarañamiento entre el Estado y la religión. A partir de lo cual consideró viable otorgar recursos para la conservación, mantenimiento y desarrollo de este evento.

Respecto al **segundo problema jurídico** se estableció que el Congreso no desconoció los artículos 355 y 136.4 de la Constitución, en la medida que se limitó a autorizar, mas no a obligar a realizar una apropiación presupuestal, potestad que bien puede ejercerse o no, de acuerdo con las funciones asignadas en la Constitución a los concejos municipales y las asambleas departamentales.

4. Salvamentos de voto

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** salvó voto en este asunto porque no compartió la conclusión de la mayoría respecto del carácter eminentemente secular de la celebración de la Semana Santa en la Parroquia Santa Gertrudis del municipio de Envigado. Consideró que tal conclusión es errada, porque la evidencia empírica no es suficiente ni concluyente. En tal sentido destacó que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, en su intervención, advirtió que debe adelantarse el procedimiento establecido en el Decreto 2941 de 2009, que implica un proceso de investigación con amplia participación de la comunidad, para finalmente determinar si esa celebración es calificable como una expresión cultural inmaterial representativa.

Advirtió que precisamente la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Envigado, al responder el cuestionario formulado por el Despacho a cargo de este asunto, justificó la representatividad de la celebración de la Semana Santa en la Santa Gertrudis en argumentos eminentemente religiosos y que, incluso, la exposición de motivos que dio lugar a la expedición de esta ley, tan solo tuvo en consideración que se trata de una celebración con 240 años de antigüedad, que tiene tradiciones que revelan la religiosidad popular y "*ciertos elementos del folclor*". Señaló que lo que había lugar a concluir, era que la medida legislativa examinada no cumplía con los criterios previstos en la jurisprudencia constitucional, esto es, que tenga una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente, pues lo cierto es que la autorización presupuestal prevista en el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016, se otorgó para promover y preservar una actividad predominantemente religiosa, sin justificación secular alguna.

Por su parte, como lo ha expresado en asuntos similares resueltos por la Corte, el Magistrado **Alberto Rojas Ríos** reiteró en este caso su inconformidad respecto de lo decidido en forma mayoritaria por la Sala. En su concepto, el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016 debió ser declarado inexecutable, por cuanto vulnera los artículos 1 y 19 de la Constitución Política. La norma examinada autoriza a la Administración Municipal de Envigado y a la Administración Departamental de Antioquia para asignar partidas presupuestales de sus respectivos presupuestos anuales para fomentar, promocionar, difundir, conservar, proteger y desarrollar la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado. Al comparar este texto con lo establecido en los artículos 1 y 19 superiores, encontró el Magistrado que los principios de pluralismo ideológico y de laicidad resultan conculcados, porque el legislador confiere un trato preferencial a determinadas actividades religiosas, cuando su deber es el de mantener la neutralidad respecto de los credos reconocidos en Colombia.

En criterio del Magistrado **Rojas Ríos**, el Estado social y democrático de derecho se funda, entre otros valores, en el pluralismo, y en el respeto por las ideas y los credos religiosos, ambos considerados como fundamento de nuestras instituciones y de los cuales deriva la separación entre la Iglesia y el Estado. A pesar de lo dispuesto por el constituyente de 1991, el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016 contiene elementos que identifican a Estados confesionales que abrazan y adoptan como propia una sola religión, en desmedro de los derechos de aquellos ciudadanos que en ejercicio de su derecho a escoger libremente religión o culto, bien pueden adoptar o no una ideología diferente.

El Magistrado **Rojas Ríos** recordó que la Corte, en la sentencia C-224 de 2016, declaró inexecutable la destinación de recursos públicos para la celebración de la Semana Santa Católica en Pamplona, Norte de Santander, por vulnerar los principios de pluralismo y neutralidad religiosa previstos en los artículos 1 y 19 de la Constitución Política. La dimensión propia del Estado social de derecho, sus valores fundantes, el respeto por la dignidad de la persona humana, imponen a las autoridades el deber de velar por la vigencia y aplicación de las normas de la Constitución Política, más aún cuando se trata de proteger derechos de la más alta jerarquía, como corresponde a la libertad de pensamiento y a la de escoger una determinada religión. Quiso el constituyente de 1991 que el Estado se mantuviera neutral en esta materia, es decir, que no impusiera criterios.

Reiteró el Magistrado **Rojas Ríos** que el Estado laico o secular y el pluralismo religioso son valores de la Carta de 1991: el primero garantiza un tratamiento igual a todos los credos religiosos, está basado en la igualdad reconocida a todos los credos, por tanto, el Estado acepta que la práctica del culto hace parte de las libertades individuales. En la misma medida, dado que el artículo 19 superior proscribía tratos preferentes a un credo particular, mal puede el legislador emplear su autoridad para privilegiar determinadas expresiones religiosas.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto con el fin de reiterar su posición, entre otros, en el sentido que el Congreso de la República cuenta con una amplia competencia para el reconocimiento y promoción de actividades culturales, lo cual, en el caso de actividades con contenido religioso implica la demostración de un factor secular que justifique dicho reconocimiento. Para determinar dicho factor religioso, la exposición de motivos es un criterio necesario pero no suficiente, pues es necesario que el juez constitucional adelante un ejercicio probatorio que le permita verificar la existencia de factores seculares. Finalmente, el magistrado Linares Cantillo, señala que la introducción del llamado *Lemon test* es un criterio auxiliar y doctrinal, que no puede ser transplantado a nuestra jurisprudencia, sin hacer un reconocimiento del ordenamiento constitucional colombiano, su jurisprudencia y los factores que lo diferencia del estadounidense en el cual tienen su origen.

EXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1812 DE 2016, TODA VEZ QUE MEDIANTE SENTENCIA C-034 DE 2019, ESTA DISPOSICIÓN FUE DECLARADA EXEQUIBLE, POR LOS CARGOS ANALIZADOS, DE MANERA QUE EN ESTA OPORTUNIDAD HA DE ESTARSE A LO RESUELTO EN LA MENCIONADA SENTENCIA

VIII. EXPEDIENTE D-12747 - SENTENCIA C-035/19 (enero 30)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1812 DE 2016
(octubre 27)

Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis la Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 8. A partir de la vigencia de la presente ley, la Administración Municipal de Envigado y la Administración Departamental de Antioquia, estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

2. Decisión

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-034 de 2019, en la cual se declaró EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016, "*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones*".

Segundo.- Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 8º de la Ley 1812 de 2016, por la vulneración del artículo 18 de la Constitución, por ineptitud sustancial de la demanda.

3. Síntesis de la providencia

La Corte encontró que la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley 1812 de 2016 fue juzgada anteriormente en esta sesión, por medio de la sentencia C-034 de 2019, frente a los mismos cargos y por idénticas razones formuladas por el demandante en este proceso. Del análisis efectuado, la Sala Plena concluyó que existe identidad sustancial de cargos, concluyendo que la sentencia C-034 de 2019 hizo tránsito a cosa juzgada formal y relativa.

En cuanto al concepto de la violación fundado en la vulneración del artículo 18, la Sala Plena consideró que el cargo carece de *especificidad*, puesto que el actor se limita a mencionar la disposición sin exponer las razones en que sustenta la vulneración. Derivado de ello, el cargo resulta *impertinente*, pues en la demanda no se indican las razones de índole constitucional sobre los reproches que recaen sobre la norma acusada y en consecuencia, resulta *insuficiente*, habida cuenta que la carencia argumentativa de la que adolece la demanda en este punto, es incapaz de suscitar en el juzgador una duda sobre la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley 1812 de 2016 frente al artículo 18 superior. Por consiguiente, se inhibió de emitir un fallo de fondo en relación con este precepto.

4. Salvamento de voto

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó su voto frente a la decisión adoptada en esta oportunidad, al considerar que debió declararse inexecutable el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016, "*Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis la Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.*" A juicio del magistrado, la norma demandada desconoce el pluralismo (Art. 1 CP), los principios de laicidad (Arts. 1 y 19 CP), neutralidad del Estado en materia religiosa (Arts. 19 y 136 CP), igualdad (Arts. 13 y 19 CP) y los fines esenciales del Estado (Art. 2 CP).

El mencionado Magistrado señaló que, pese a que los artículos 1 y 19 Superiores establecen con claridad el carácter pluralista y el principio de laicidad con los cuales fue instituida Colombia como un Estado Social de Derecho y cuyo alcance básicamente alude a la posibilidad de coexistencia de diversas expresiones religiosas o confesiones y que le está vedado al Estado, entre otras cosas, promover el financiamiento de alguna de ellas, el Congreso de la República, al cabo de más de 27 años de entrada en vigencia de la Constitución de 1991, contraría tales institutos al autorizar a la Administración Municipal de Envigado y a la Administración Departamental de Antioquia para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual con el objeto de fomentar, promocionar, difundir, conservar, proteger y desarrollar la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado.

Explicó el Magistrado **Rojas Ríos** que ello llevaba consigo la vulneración del principio de neutralidad del Estado en cuanto a las diversas expresiones religiosas, toda vez que la disposición legal acusada pone en evidencia la participación directa del Legislador en la conmemoración y apoyo financiero de una actividad cuya práctica se realiza en el marco de una religión en particular, esto es, la Iglesia Católica, Apostólica y Romana. Y de contera la vulneración del principio de igualdad, puesto que con dicha participación únicamente se exalta y privilegia económicamente a la iglesia señalada, a pesar de coexistir numerosas confesiones religiosas e iglesias en el Estado Colombiano, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 19 de la Constitución, son iguales ante la ley, así como las personas que las profesan y practican.

Finalmente arguyó que todo lo anterior, en suma, derivaba en el desconocimiento de los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2 de la Carta Política, específicamente el de "*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*", por cuanto el Congreso de la República, en lugar de hacer efectivos los principios anteriormente identificados, claramente los soslaya tal y como se demostró en precedencia.

HABIDA CUENTA QUE LOS CARGOS FORMULADOS EN LA DEMANDA, CARECÍAN DE CERTEZA, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA PARA EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1564 DE 2012, LA CORTE DECLARÓ SU INHIBICIÓN

IX. EXPEDIENTE D-12448 - SENTENCIA C-036/19 (enero 30)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma acusada

LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones***ARTÍCULO 28. COMPETENCIA TERRITORIAL.** La competencia territorial se sujeta a las siguientes reglas:

1. En los procesos contenciosos, salvo disposición legal en contrario, es competente el juez del domicilio del demandado. Si son varios los demandados o el demandado tiene varios domicilios, el de cualquiera de ellos a elección del demandante. **Cuando el demandado carezca de domicilio en el país, será competente el juez de su residencia. Cuando tampoco tenga residencia en el país o esta se desconozca, será competente el juez del domicilio o de la residencia del demandante.**

2. En los procesos de alimentos, nulidad de matrimonio civil y divorcio, cesación de efectos civiles, separación de cuerpos y de bienes, declaración de existencia de unión marital de hecho, liquidación de sociedad conyugal o patrimonial y en las medidas cautelares sobre personas o bienes vinculados a tales procesos o a la nulidad de matrimonio católico, **será también competente el juez que corresponda al domicilio común anterior, mientras el demandante lo conserve.**

[...]

2. Decisión

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo respecto a la demanda formulada contra las expresiones contenidas en los numerales 1o. y 2o. del artículo 28 de la Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".

3. Síntesis de la providencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2017 de 1991, la Corte determinó que en el presente asunto debía declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, porque, no obstante la admisión inicial- la demanda instaurada en contra de apartes de los numerales 1 y 2 del artículo 28 del Código General del Proceso no cumplía con las cargas mínimas de argumentación.

En efecto, los apartes normativos acusados no se refieren a los trámites internos que se deben realizar para poder homologar el divorcio que se declare en el extranjero a través del trámite del *exequátor*, sino que se refiere concretamente a la competencia territorial de los trámites contencioso y se asuntos de familia que están centrados en el **factor subjetivo y territorial**.

La Corte encontró que la demandante no contrasta los apartes impugnados con las normas constitucionales que se supone están siendo vulneradas (arts. 42, 228 y 229 C.P.), sino alude a una serie de trámites que pueden constituirse en barreras para la posibilidad de tramitar el divorcio de colombianos en el exterior, pero que no se encuentran contenidos en las normas acusadas sino en otros preceptos como el artículo 607 de la Ley 1564 de 2012 sobre el *exequátor* y el artículo 164 del Código Civil. En consecuencia, la demanda carece de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia requeridos para un examen y decisión de fondo.

EL INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE INMEDIATEZ DE LA ACCIÓN, CONDUJO A LA CORTE A DECLARAR LA IMPROCEDENCIA DEL AMPARO SOLICITADO POR LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO CONTRA UNA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO QUE DECLARÓ LA RESPONSABILIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

X. EXPEDIENTE T-6171737 - SENTENCIA SU-037/19 (enero 31)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

En sede de revisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado contra la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para controvertir la condena impuesta al Congreso de la República por el daño causado a la empresa Solidda Group S.A.S. atribuible al cobro de la tasa contemplada en los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000, sobre la base de que dicha condena desconoció que la Corte Constitucional, al declarar inconstitucional de dicho tributo, no le otorgó efectos retroactivos a su decisión y que, por ello, la recaudación efectuada con anterioridad al fallo de inconstitucionalidad, no podía considerarse como un daño antijurídico en los términos del artículo 90 superior.

Para resolver los problemas jurídicos que subyacían al amparo, la Corte reitero la jurisprudencia constitucional sobre los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, y las causales generales de procedencia denominadas defecto sustantivo, violación directa de la Carta Política y desconocimiento del precedente constitucional.

A continuación, este Tribunal reseñó la evolución de la jurisprudencia en torno a la responsabilidad del Estado derivada de la expedición de leyes inconstitucionales. En concreto, esta Corporación puso de presente las tesis divergentes que sobre la materia subsistieron en el Consejo de Estado, así como la posterior posición unificada fijada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 13 de marzo de 2018, en la que se estimó que es posible decretar la responsabilidad por el hecho del legislador derivada de un fallo de inconstitucionalidad, cuando el interesado en la reparación respectiva demuestre que (i) sufrió un daño con ocasión de la aplicación de una norma legal, la cual, (ii) con posterioridad a la ocurrencia del mismo, fue declarada inexecutable con efectos retroactivos por la Corte Constitucional.

Al abordar el examen del asunto planteado, la Corte puntualizó que cuando este Tribunal declara la inconstitucionalidad de una norma sin retrotraer los efectos de su determinación, convalida, de contera, con fuerza de cosa juzgada *erga omnes*, las situaciones jurídicas consolidadas a su amparo entre el instante en el que entró en vigencia la disposición y la fecha de la sentencia que la expulsa del ordenamiento jurídico, toda vez que las actuaciones adelantadas en ese lapso, en principio, se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente. Agregó que la Corte Constitucional es la única autoridad que tiene la facultad de modular los efectos temporales de sus sentencias, lo cual, tratándose de providencias de control abstracto de constitucionalidad, se ha realizado con base en una serie de criterios que pretenden racionalizar el uso de dicha atribución y procurar la mayor eficacia de la Constitución Política en cada asunto.

Por otra parte, en atención a que la accionante había solicitado un pronunciamiento extensivo que comprendiera todos los supuestos que presentan identidad de supuestos fácticos y jurídicos, la Corte hizo un recuento de su jurisprudencia en torno a los efectos *inter pares* e *inter comunis* de las sentencias de tutela y, en especial, se refirió a los presupuestos requeridos para su adopción en un caso determinado, así como su relación con la cosa juzgada constitucional.

Finalmente, la Corte resolvió el caso concreto, señalando la improcedencia de la acción de tutela presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por no cumplir con el requisito de procedibilidad referente a la inmediatez, comoquiera que, sin una justificación válida a la luz de los criterios fijados por la jurisprudencia, se acudió al amparo constitucional más de un año y tres meses después de la fecha de la sentencia condenatoria. Destacó la Corte que la tutela contra providencias judiciales tiene un carácter verdaderamente excepcional y está sujeta a un más riguroso examen de procedibilidad, debido a que de por medio se encuentran la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y los efectos de la cosa juzgada.

Por lo anterior, sin perjuicio de las consideraciones que en la parte motiva de esta providencia dan cuenta del alcance de las decisiones de inexecutable en materia tributaria en punto de una eventual responsabilidad patrimonial del Estado, la Sala decidió confirmar el fallo de tutela de segunda instancia, en el que se declaró improcedente el amparo solicitado, por falta de inmediatez.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente