



**LA AUSENCIA DE CERTEZA Y SUFICIENCIA EN EL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA IMPIDIÓ A LA CORTE EMITIR UNA DECISIÓN DE FONDO**

**I. EXPEDIENTE D-9174 - SENTENCIA C-096/13**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**DECRETO 1791 DE 2000**  
(Septiembre 14)

*Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional*

ARTÍCULO 52. ASCENSO DEL PERSONAL RESTABLECIDO EN FUNCIONES. El personal restablecido **por absolución, preclusión, cesación o revocatoria de la medida de aseguramiento**, excepto por vencimiento de términos, podrá ser ascendido al grado inmediatamente superior con novedad fiscal, antigüedad y orden de prelación que le hubiere correspondido en el momento en que ascendieron sus compañeros de curso o promoción, sin que para el efecto se exija requisitos diferentes a los establecidos en la ley.

**2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión "*por absolución, preclusión, cesación o revocatoria de la medida de aseguramiento*", contenida en el artículo 52 del Decreto Ley 1791 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda.

**3. Fundamentos**

La Corte constató que la demanda no cumplía las condiciones exigidas para poder emitir una decisión de fondo en relación con el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. A juicio del actor los efectos conferidos al restablecer en sus funciones al personal de la Policía Nacional producto de un proceso penal, también deben predicarse de las sentencias proferidas en virtud de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, para este Tribunal no se cumplieron los requisitos exigidos en una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, toda vez que del aparte cuestionado no se deriva la consecuencia que señala el accionante, tampoco se aportan todos los elementos de juicio normativos que permitan realizar el test de comparación. La supuesta omisión se sustenta en una concepción subjetiva acerca de lo que en concepto del actor ha debido ser la regulación expedida por el Ejecutivo en desarrollo de las facultades extraordinarias. En consecuencia, la falta de certeza y suficiencia en el cargo formulado, impiden que la Corte pueda proferir un fallo de fondo.

Los magistrados **Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Nilson Pinilla Pinilla salvaron el voto** al considerar que la demanda sí cumplía los requisitos para efectuar el estudio y decisión de fondo sobre la omisión legislativa relativa alegada. Ello atendiendo que el demandante satisfizo los requerimientos mínimos que permitían realizar el test de comparación entre las situaciones involucradas.

**LA CONCENTRACIÓN DE LA VIGILANCIA EN LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA SOBRE LOS OPERADORES DE LA INFORMACIÓN DE LA PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACIÓN -PILA- NO EXCEDIÓ LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y SE INSCRIBE EN EL PROPÓSITO DE PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR ACTOS DE CORRUPCIÓN**

**II. EXPEDIENTE D-9223 - SENTENCIA C-097/13**  
M.P. Alexei Julio Estrada**1. Norma acusada****DECRETO 19 DE 2012**

(enero 10)

*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*

ARTÍCULO 73. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PARA OPERADORES DE LA PILA. El artículo 31| de la Ley 1393 de 2010, quedará así:

"La actividad del Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA- será objeto de inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, con base en las facultades legales previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás disposiciones que lo modifiquen y bajo los criterios técnicos aplicados a las demás entidades vigiladas, en materia de riesgo operativo, seguridad y calidad de la información.

El régimen sancionatorio aplicable a los Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA- será el previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 1465 de 2005 y demás disposiciones que los modifiquen o sustituyan.

La inspección y vigilancia se ejercerá por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, únicamente sobre la actividad del Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- definida en el artículo 2o del Decreto 1465 de 2005 y demás disposiciones que lo modifiquen o sustituyan."

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Superintendencia Financiera de Colombia asumirá la función señalada en este artículo, seis (6) meses después de entrada en vigencia el presente decreto. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para adecuar la estructura de la citada Superintendencia, dotándola de la capacidad presupuestal y técnica necesaria para cumplir con dicha función.

ARTÍCULO 74. RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN PREVIA. Las personas que pretendan desarrollar la actividad de Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, deberán acreditar ante la Superintendencia Financiera de Colombia que cuentan con la infraestructura técnica y operativa necesaria para funcionar en condiciones de seguridad, calidad y eficiencia.

ARTÍCULO 75. REGIMEN DE TRANSICIÓN PARA LOS ACTUALES OPERADORES DE INFORMACIÓN DE LA PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACIÓN -PILA-. Las personas que, a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto desarrollen la actividad propia del Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, previamente autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, y que en la actualidad no están bajo la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, deberán acreditar ante este Organismo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que la Superintendencia asuma la competencia para la vigilancia de los operadores de la PILA, el cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo anterior para continuar operando.

PARÁGRAFO. Las entidades que actualmente desarrollen la actividad de operación de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- que no cumplan con los requerimientos establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia, no podrán continuar desarrollando esta actividad a partir del vencimiento del plazo señalado en este artículo y deberán disponer lo necesario para la entrega de la información y culminación de sus actividades como operadores de la PILA.

ARTÍCULO 76. OTRAS FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA. En caso que la Superintendencia Financiera de Colombia en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia determine que los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- no cumplen con las condiciones señaladas en el presente decreto podrá impartir las órdenes e instrucciones necesarias para su ajuste, pudiendo incluso ordenar la suspensión y el desmonte de las actividades autorizadas, si a ello hay lugar.

Los operadores de información podrán reiniciar la realización de las actividades autorizadas cuando acrediten el restablecimiento de las condiciones que establezca la Superintendencia Financiera para el cumplimiento de dicha actividad.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 73, 74, 75 Y 76 del Decreto ley 19 de 2012, por los cargos examinados.

### 3. Fundamentos

El problema jurídico consistió en determinar si las reformas introducidas en las normas acusadas al régimen de vigilancia y control sobre los operadores de información de la Planilla PILA, en cabeza de la Superintendencia Financiera, excedieron las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 y, por ende, vulneran el artículo 150.10 de la Constitución.

A juicio de la Corporación tales regulaciones no implican una extralimitación de las facultades, toda vez que dicho régimen de vigilancia y control se inscribe en el conjunto de disposiciones dirigidas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, propósitos que orientan la ley habilitante, en desarrollo de una política antitrámite. Esta conclusión se deriva no solo del contexto de la habilitación, sino que deviene también del texto mismo del artículo que contiene las facultades, ya que este se refiere a la posibilidad de *reformular* y no solo de *suprimir*. Al mismo tiempo, tanto la pretensión del legislador y la autorización expedida, como la necesidad de normas para lograr los fines mencionados, sugieren la adopción de medidas que procuren reformas para lograr la efectividad del control de la gestión.

Visto el contenido de los artículos demandados el Tribunal concluyó que las medidas adoptadas en materia de vigilancia y control de los operadores de información de la PILA, no sólo son coherentes con el objetivo de mejorar la gestión pública, sino también con la reforma consistente en concentrar la vigilancia de los operadores en una sola autoridad. Estas disposiciones antes que ir en contravía del componente temático de la norma habilitante y del sentido mismo del decreto expedido, atienden la necesidad de reformas para proteger el patrimonio público, la transparencia y la moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, como lo prescribe el mismo decreto citado.

### **EL RÉGIMEN SALARIAL, PRESTACIONAL, DE CARRERA Y DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL DE LOS EMPLEADOS DEL DAS REUBICADOS EN OTRAS ENTIDADES POR LA SUPRESIÓN DE ESTE ORGANISMO NO DESCONOCE SUS DERECHOS ADQUIRIDOS**

#### **III. EXPEDIENTE D-9231 - SENTENCIA C-098/13** M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

#### 1. Norma acusada

##### **DECRETO 4057 DE 2011**

(octubre 31)

*Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones*

ARTÍCULO 7o. *RÉGIMEN DE PERSONAL*. **El régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados será el que rija en la entidad u organismo receptor**, con excepción del personal que se incorpore al Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional cuyo régimen salarial y prestacional lo fijará el Presidente de la República en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

Para todos los efectos legales y de la aplicación de las equivalencias que se establezcan para los fines de la incorporación, la asignación básica de los empleos en los cuales sean incorporados los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) comprenderá la asignación básica y la prima de riesgo correspondientes al cargo del cual el empleado incorporado sea titular en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a la vigencia del presente decreto. En consecuencia, a partir de la incorporación, la prima de riesgo se entiende integrada y reconocida en la asignación básica del nuevo cargo.

Los servidores que sean incorporados en un empleo al cual corresponde una asignación básica inferior al valor de la asignación básica y la prima de riesgo que vienen percibiendo, la diferencia se reconocerá con una bonificación mensual individual por compensación que se entiende integrada a la asignación básica y por lo tanto constituye factor salarial para todos los efectos legales.

Los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que ostenten derechos de carrera administrativa que sean incorporados en las entidades que asuman las funciones de que trata el presente decreto, conservarán sus derechos y se actualizará su inscripción en el correspondiente registro por parte de la autoridad competente. **A partir de la incorporación su régimen de carrera será el que rige en la entidad receptora.**

La incorporación de los servidores con derecho de carrera administrativa se hará teniendo como referencia el empleo en el cual ostentan tales derechos.

PARÁGRAFO 1o. Para la actualización en el registro de carrera de los servidores que sean incorporados en la Fiscalía General de la Nación, el DAS enviará la certificación que emita la Comisión Nacional del Servicio Civil que acredite la condición de empleados con derechos de carrera.

PARÁGRAFO 2o. A los empleados que sean incorporados en la Fiscalía General de la Nación o en las demás entidades receptoras, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión deberá reconocer y pagar los beneficios salariales y prestacionales causados o su proporcionalidad a la fecha de incorporación.

Los servidores públicos que se encuentren en periodo de prueba a la fecha de publicación del presente decreto permanecerán en la planta de personal del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); una vez se produzca la evaluación satisfactoria de dicho período serán incorporados a los empleos que se hayan creado para el efecto en las entidades receptoras.

Hasta tanto se produzca dicha calificación serán comisionados a prestar sus servicios en las entidades receptoras.

Para los efectos del acto legislativo 04 del 7 de julio de 2011, entiéndase que la fecha de ingreso de los empleados provisionales que sean incorporados en las entidades receptoras de funciones, será la de su vinculación en esta condición en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos examinados en la presente sentencia, las expresiones "El régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados será el que rija en la entidad u organismo receptor" y "A partir de la incorporación su régimen de carrera será el que rige en la entidad receptora", contenidas en los incisos primero y cuarto del artículo 7º del Decreto ley 4057 de 2011.

## 3. Fundamentos

La Corte entró a establecer si el ingreso de los servidores del DAS a las nuevas entidades receptoras, afecta los derechos que los trabajadores adquirieron mientras trabajaron para dicho establecimiento.

En el presente caso, encontró que el legislador optó por la reincorporación de sus empleados en distintas entidades, al mismo tiempo que la norma acusada establece de manera expresa que quienes ostenten derechos de carrera administrativa, conservarán sus derechos y se actualizará su inscripción en el correspondiente registro por parte de la autoridad competente. En esa medida, no advirtió que exista afectación de los principios constitucionales en materia laboral. No obstante, aclaró que la protección que brinda el artículo acusado recae sobre aquellos derechos adquiridos por los trabajadores desvinculados del DAS y no sobre las meras expectativas. La protección de los derechos de los servidores inscritos en carrera administrativa, en virtud de la estabilidad laboral, no pueden ir más allá de la incorporación, reincorporación o la indemnización, toda vez que el Estado no puede garantizar la vigencia de un régimen de una entidad, que en virtud de la supresión ya no existe. Por consiguiente, la norma impugnada no vulnera los derechos adquiridos por los trabajadores que fueron reubicados en otras entidades del Estado, al no estipular que seguirían cobijados por el régimen de carrera aplicable a dicha entidad.

## 4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva salvaron el voto** por considerar que la Corte ha debido garantizar los derechos adquiridos de los servidores del DAS, toda vez que al tenor del artículo 58 de la Constitución no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Dentro de este contexto, encontró desconocida la jurisprudencia constitucional vertida en las sentencias C-314 de 2004, C-349 de 2004 y C-574 de 2004 (escisión del ISS y creación de Empresas Sociales del Estado), y C-177 de 2005 (las normas sobre trabajo por ser de orden público no pueden afectar situaciones definidas o consumadas conforme a leyes anteriores), las cuales señalan que en los procesos de reestructuración de la administración pública "*deben respetarse los derechos adquiridos*"; toda vez que constituirían situaciones jurídicas que se han

consolidado conforme a leyes anteriores, por haber ingresado definitivamente al patrimonio jurídico de sus titulares.

En el presente caso, la violación de este derecho resulta aún más palmaria, atendiendo que el legislador extraordinario, bajo las directrices de la ley habilitante, se preocupó por llevar a cabo la incorporación de los trabajadores del DAS a las entidades receptoras, bajo la garantía de sus derechos laborales, tal como puede ejemplificarse de la lectura integral de la disposición acusada, particularmente del inciso 4 al reconocer que los servidores que ostenten beneficios de carrera administrativa, "conservarán sus derechos", lo cual ha debido al menos despertar una inquietud para la mayoría de la Sala, consistente en entrar a determinar si las prerrogativas otorgadas encausaban dentro del concepto de derechos adquiridos. El cambio del régimen laboral de los antiguos empleados del DAS no puede implicar *per se* la pérdida de los derechos adquiridos, máxime cuando ello no aparece de manera clara en la norma impugnada. Ello implicaba al menos realizar un escrutinio judicial estricto al estar en discusión los derechos de los trabajadores respecto de la administración pública. Por tanto, la norma ha debido ser declarada exequible siempre que se entendiera que debían respetarse los derechos adquiridos.

El magistrado **Alexei Julio Estrada anunció una aclaración de voto** sobre algunas de las consideraciones en que se fundamenta la decisión de exequibilidad de las expresiones demandadas.

**LOS DAÑOS CAUSADOS POR CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD QUE SEAN ATRIBUIBLES A AGENTES DEL ESTADO, NO PUEDEN SER OBJETO DE TRANSACCIÓN. ÚNICA INSTANCIA EN PROCESOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

**IV. EXPEDIENTE D-9214 - SENTENCIA C-099/13**  
M.P. María Victoria Calle Correa

**1. Norma acusada**

**LEY 1448 DE 2011**

(junio 10)

*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*

ARTÍCULO 79. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en **única instancia** los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en **única instancia** los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.

PARÁGRAFO 1o. Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.

PARÁGRAFO 2o. Donde no exista Juez Civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.

ARTÍCULO 88. OPOSICIONES. Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberá ser valorada y tenida en cuenta por el Juez o Magistrado.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando no haya actuado como solicitante podrá presentar oposición a la solicitud de restitución.

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Quando la solicitud haya sido presentada **por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores,** el Juez o Magistrado procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.

**La víctima podrá aceptar, de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción en el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que este debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. Lo anterior, sin perjuicio del reconocimiento de las demás medidas de reparación consagradas en la presente ley, de los derechos no patrimoniales de las víctimas, y en el entendido de que ello no releva al victimario de su obligación de reparar a la víctima según sea establecido en el marco de un proceso judicial de cualquier naturaleza.**

**En el evento que la víctima acepte que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción, el monto de esta indemnización será superior al valor que le entregaría a la víctima por este mismo concepto, según el reglamento que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los funcionarios o personal encargado de asesorar a las víctimas deberán manifestarle, de forma clara, sencilla y explicativa, las implicaciones y diferencias de aceptar o no que la indemnización sea realizada en el marco de un contrato de transacción.**

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta sentencia, la expresión "única instancia", contenida en el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta sentencia, el inciso final del artículo 88 de la Ley 1448 de 2011.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos examinados, los incisos 2º y 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011, en el entendido que en el caso de los daños causados por crímenes de lesa humanidad que sean atribuibles a agentes del Estado, no podrá entenderse que la indemnización administrativa se produce en el marco de un contrato de transacción, pudiéndose descontar de la reparación que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado, los valores pagados por concepto de reparación administrativa.

## 3. Fundamentos

La Corte determinó que el proceso judicial de restitución de tierras es una excepción constitucional al principio de doble instancia. A pesar de algunos vacíos que pueden surgir de la implementación de este nuevo procedimiento judicial, encontró que la estructura, etapas y garantías definidas por el legislador son suficientes para garantizar los derechos al debido proceso, defensa y acceso a la justicia. La brevedad del procedimiento se justifica como una medida necesaria para proteger a las víctimas del empleo de artimañas jurídicas y del abuso del derecho para perpetuar el despojo jurídico de los predios, finalidad que es legítima e importante y atiende principalmente los derechos de las víctimas. No obstante su brevedad, el legislador brindó garantías suficientes para que quienes tengan interés puedan intervenir en el

proceso, solicitar pruebas y controvertir las que hayan sido presentadas. Ello se observa al examinar las exigencias de publicidad que establece la ley para asegurar la presencia de todos los interesados en la restitución, en la posibilidad de que el juez solicite todas las pruebas que considere necesarias, en el nombramiento de apoderado judicial que represente a los terceros determinados que no se presenten al proceso para que hagan valer sus derechos, en la intervención obligatoria del Ministerio Público como garantía de los derechos de los despojados y opositores, en la participación del representante legal del municipio o municipios donde se encuentre ubicado el predio y en caso de procesos iniciados sin la intervención de la Unidad de Tierras, en la posibilidad de tomar parte como posible opositora; lo cual garantiza un debate amplio de los derechos de todos los que tengan interés en la restitución y de las pruebas que permitan llegar al convencimiento sobre la procedencia de la misma. Estas oportunidades garantizan que se pueda llegar a la verdad de los hechos del despojo en breve lapso y no se postergue indefinidamente en detrimento de los derechos de la víctima despojada.

En cuanto al artículo 88 se sostuvo que si bien la ley le otorga mayor credibilidad a las pruebas presentadas por las víctimas representadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el hecho de que las solicitudes de restitución sean el resultado de un proceso juicioso y fundamentado de investigación que permite adoptar una decisión imparcial y legítima sobre la viabilidad de la inscripción del predio objeto de despojo o abandono forzado, hace que no se desconozca el derecho a la igualdad de las víctimas que no son representadas.

De otra parte, la Corte señaló que si bien el derecho de acceso a la justicia es un derecho fundamental, admite limitaciones por el legislador siempre que sean razonables. El contrato de transacción previsto en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 es una limitación razonable al derecho de acceso a la justicia, ya que la víctima puede decidir, de manera libre e informada, si acepta la transacción, sin que ello afecte la posibilidad de recibir la indemnización administrativa. También recordó que en el contexto de justicia transicional son admisibles reducciones sustanciales de las reparaciones que correspondería bajo la justicia ordinaria, con el fin de lograr un mayor impacto en el proceso de pacificación que impulsa a reparar al mayor número de víctimas posibles, en lugar de indemnizar integralmente a unas pocas, y lograr una compensación adicional a través de medidas de reparación simbólicas que permitan a las víctimas recuperar su dignidad.

El Tribunal encontró que en la mayor parte de los casos cobijados por la Ley 1448 de 2011, la indemnización administrativa, sumada a las otras formas de reparación simbólica, de rehabilitación y de garantías de no repetición, constituyen una reparación que contribuye a la pacificación. Sin embargo, en la jurisprudencia se ha reconocido que en algunas circunstancias el daño causado por los delitos de lesa humanidad, tortura, genocidio, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual, son de tal gravedad y sus efectos son devastadores para las víctimas más vulnerables, por lo que impedir que acudan a la justicia para buscar una reparación complementaria resulta una carga manifiestamente desproporcionada que tendrían que soportar las víctimas más vulnerables. Por ello, condicionó la exequibilidad de la disposición demandada a que en estos casos no pueda entenderse que la víctima recibió la indemnización administrativa en el marco de un contrato de transacción y que pueda descontar de la indemnización que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado, los valores que haya pagado éste por concepto de reparación administrativa.

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

Los magistrados **Mauricio González Cuervo** y **Luis Ernesto Vargas** salvaron el voto en relación con la declaratoria de exequibilidad condicionada de los incisos 2º y 3º del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

Para el magistrado **González Cuervo** en la sentencia de la que se aparta parcialmente, confunde el estado de necesidad al momento de victimización, con el momento en que el Estado entra a reparar los daños causados por los delitos de lesa humanidad, de manera que no puede sostenerse que el incentivo económico afecte el consentimiento de la víctima en grado tal que la norma sea inconstitucional, toda vez que está en su libre decisión si acepta suscribir la transacción o no. A su juicio, tampoco se viola el derecho de acceso a la justicia, por cuanto se trata de un mecanismo alterno de justicia, complementario, que no reemplaza otros mecanismos judiciales a los que puede acudir la víctima para reclamar del Estado la

indemnización por los daños causados por sus agentes. En su criterio, la norma es constitucional sin ningún tipo de condicionamiento.

En opinión del magistrado **Vargas Silva** las disposiciones debieron ser declaradas inexecutable debido a que la posibilidad de que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario suscriban un contrato de transacción para obtener la reparación por vía administrativa, a pesar de perseguir un fin legítimo, asociado al manejo racional y eficiente de los recursos del Estado, genera una restricción desproporcionada y, por tanto, inconstitucional sobre los derechos de esta población a la verdad, la justicia y la reparación, así como al acceso a la administración de justicia. En primer término, señaló que aunque la norma se propone como una manifestación de la autonomía de la voluntad contractual, en realidad esa autonomía no se concreta en un contrato por medio del cual se ofrece a personas en condición de extrema vulnerabilidad económica un estímulo para no demandar al Estado. A su juicio, ese contrato no es una manifestación libre de la voluntad de las víctimas, ya que un presupuesto de la autonomía es el goce de condiciones materiales mínimas para satisfacer las necesidades básicas, y estas personas no cuentan con esas condiciones mínimas para iniciar un pacto de esa naturaleza. En segundo lugar, consideró que el contrato de transacción se celebraría para reparar esas graves violaciones a derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, materias en las cuales la posibilidad de transar debería estar restringida y, eventualmente, prohibida en los casos de mayor gravedad. Se trata de aspectos centrales en la política de derechos humanos del Estado, en los que las obligaciones de reparación, verdad y justicia deben primar sobre la eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Finalmente, ese contrato de transacción no cumple su objetivo porque las víctimas podrán acudir a las instancias internacionales de protección de derechos humanos, argumentando la insuficiencia de la reparación recibida y la ausencia de recursos judiciales internos a los que puedan acudir, una vez acceden a suscribir ese contrato de transacción. Concluyó que: (i) no es cierto que el contrato de transacción propicie el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las víctimas porque en los términos en que se prevé en la Ley 1448 de 2011, no permite a las personas interesadas suscribirlo libres de presiones; (ii) genera una limitación desproporcionada a los derechos de las víctimas, especialmente en materia de reparación y acceso a la administración de justicia; (iii) lleva al plano de la negociación los derechos de las víctimas, incluso de quienes han sufrido graves violaciones de derechos humanos, asunto en el cual el Estado debe mantener siempre sus obligaciones de investigar, reparar y perseguir la verdad. Finalmente, (iv) la norma resulta "auto frustrante", pues aunque su propósito es el de precaver litigios, puede propiciarlos en escenarios internacionales.

La magistrada **María Victoria Calle Correa** señaló que si bien está de acuerdo con el condicionamiento al artículo 132, dado que este evita que se imponga una carga desproporcionada a quienes son las víctimas más vulnerables del conflicto y que de no ser atendidos frustrarían la posibilidad de pacificación que se busca con la Ley 1448 de 2011, **aclara su voto** teniendo en cuenta que en los casos de víctimas de delitos de lesa humanidad, tortura, genocidio, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violaciones, hubiera sido más protector para los derechos de las víctimas una declaratoria de inexecutable de aquellos factores que generaban los mayores obstáculos para que la decisión de las víctimas al transigir fuera realmente libre e informada, dada la gravedad de los daños que sufren estas víctimas y su especial situación de vulnerabilidad y necesidad. En todo caso aceptó que en estos casos de delitos de lesa humanidad, el condicionamiento conduce a que el efecto de cosa juzgada del contrato de transacción desaparezca en esos eventos y facilita que la víctima acuda a los estrados judiciales a reclamar una reparación complementaria que constituya una verdadera garantía de no repetición frente a las conductas más atroces, en especial si tales conductas son imputables al Estado. En su concepto, en estos eventos resultaba ilegítimo anteponer los costos de una eventual reparación imputable al Estado, para sacrificar casi totalmente el contenido de derechos fundamentales e impedir que el fin de pacificación que busca la ley se logre. En esas circunstancias, la finalidad perseguida por la norma es ilegítima y prohibida constitucionalmente.

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero**, **Luis Ernesto Vargas Silva** y **Jorge Ignacio Pretelt** anunciaron la presentación de una **aclaración de voto** sobre algunas de los fundamentos de las decisiones adoptadas en esta sentencia. El magistrado **Alexei Julio Estrada** se reservó una eventual aclaración de voto.



**REFORMAS AL RÉGIMEN DE MUNICIPIOS INTRODUCIDAS POR LA LEY 1551 DE 2012 NO CONTRAVIENEN LA CONSTITUCIÓN, CON LA SALVEDAD DE LOS ARTÍCULOS 44 (TERRITORIOS BIODIVERSOS Y FRONTERIZOS) Y 49 (FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA CODIFICAR LAS NORMAS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL), QUE FUERON DECLARADOS INCONSTITUCIONALES**

**V. EXPEDIENTE D-9219 - SENTENCIA C-100/13**  
M.P. Mauricio González Cuervo

**1. Norma acusada**

**LEY 1551 DE 2012**

**Artículo 6°.** El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3°. *Funciones de los municipios.*

Corresponde al municipio:

(...)

Parágrafo 4°.

Se autoriza a los entes territoriales del orden **departamental y** municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

(...)

**Artículo 9°.** Toda norma que tenga injerencia en la vida municipal para los municipios con población de 30.000 habitantes o menos, tendrá tratamiento especial como mínimo en los siguientes aspectos:

1. Organización: Estos municipios no estarán obligados más que a la implementación de la estructura mínima que imponga la Constitución, de modo que no podrá norma alguna imponer la creación de dependencia o cargo, salvo que la norma prevea la asignación de recursos suficientes para su funcionamiento.

2. Funcionamiento: En materia de planes de ordenamiento territorial, bastará con la elaboración de **esquemas mínimos de ordenación**, previendo especialmente los usos del suelo.

**Artículo 30.** El artículo 92 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 92. *Delegación de funciones.*

El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los **jefes** de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993.

**Artículo 31.** El artículo 100 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 100. Renuncias, Permisos y Licencias.**

**La renuncia del alcalde, la licencia o el permiso para separarse transitoriamente del cargo, la aceptará o concederá el Gobernador respectivo o el Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Bogotá.** Las incapacidades médicas serán certificadas por la respectiva Entidad Promotora de Salud a la que se encuentre afiliado el mandatario local.

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

Artículo 170. *Elección.*

(...)

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.

(...)

**Artículo 42.** El Artículo 119 de la Ley 136 de 1994 quedará así.

Artículo 119. Juntas Administradoras Locales.

(...)

Parágrafo 1º. **En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles**, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una Póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

(...)

**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:

(...)

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.

**Artículo 49. Facultades Extraordinarias.**

Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, proceda a sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo, las disposiciones legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios.

Confórmese una comisión de seguimiento integrada por (5) Senadores y (5) Representantes a la Cámara, designados por el Presidente de cada una de las Cámaras, para hacer seguimiento permanente a las facultades conferidas en este artículo, recibir informes del gobierno y presentarlos al Congreso.

## 2. Decisión

**Primero. INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 9, numeral 2, 30 y 42 de la Ley 1551 de 2012.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, los apartes demandados de los artículos 6, 31 y 35 de la Ley 1551 de 2012.

**Tercero.** Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 44 y 49 de Ley 1551 de 2012.

## 3. Fundamentos

En primer término, la Corte se inhibió de adoptar una decisión de fondo respecto de los artículos 9.2, 30 y 42 de la Ley 1551 de 2012, dado que los cargos formulados en su contra no reúnen las condiciones exigidas por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional. En segundo lugar, la Corporación determinó que la expresión "departamental y" del parágrafo 4 del artículo 6, al regular la posibilidad de que las Juntas de Acción Comunal celebren convenios de solidaridad con entes territoriales del orden departamental, no desconoce el principio de unidad de materia (artículos 158 de la Constitución y 148 de la Ley 5 de 1992), en virtud de su conexidad temática, teleológica, metodológica y sistemática con la materia dominante de la ley. Tal materia consiste en la regulación de la administración, gobierno y organización de las entidades municipales y distritales y, en ese contexto, en la adopción de reglas aplicables a su relación con otros niveles territoriales. Advirtió que las juntas de acción comunal son un escenario de participación y gestión marcadamente local y, en esa medida, establecer disposiciones que inciden en sus actividades se vincula con el objeto de la ley. Así mismo, la participación de los Departamentos en los convenios de solidaridad con las Juntas de Acción Comunal, se relaciona con importantes funciones que cumplen tales entidades territoriales respecto de los municipios, en el marco de principios constitucionales de coordinación y concurrencia.

En tercer lugar, la Corte encontró que no se desconoce la autonomía de las entidades territoriales, reconocida en los artículos 1 y 287 de la Constitución, la atribución conferida al

Presidente de la República y a los Gobernadores -en el artículo 31 de la ley 1551 de 2012-, para aceptar la renuncia o para autorizar las licencias o permisos del alcalde mayor del Distrito Capital y de los alcaldes municipales, según el caso. En efecto, esa disposición ha sido expedida con fundamento en lo dispuesto en el artículo 293 de la Constitución que le asigna al legislador la competencia para adoptar el régimen de las faltas absolutas y temporales de los ciudadanos elegidos popularmente así como para disciplinar el desempeño de sus funciones. Adicionalmente la atribución conferida no es extraña al sistema de relaciones entre los diferentes niveles territoriales definido en la Constitución. En cuarto lugar, el Tribunal estableció que no constituye una infracción del artículo 13 de la Constitución, la disposición - artículo 35 de la ley 1551 de 2012- que establece una exigencia de formación adicional, consistente en tener título de postgrado, para aquellos abogados que pretendan ocupar el cargo de personero en los municipios de categoría especial, primera o segunda. La norma demandada (i) impone requisitos diferentes para ser personero en atención a la diversidad de supuestos objeto de regulación y, en particular, a la complejidad que puede tener el cumplimiento de las funciones en atención a la categoría del municipio; (ii) es manifestación de la competencia prevista en el artículo 320 de la Constitución y (iii) la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de tal tipo de medidas (C-223 de 1995 y C-1067 de 2001).

En quinto lugar, la Corte encontró que es inconstitucional, por violar el artículo 286 de la Constitución, la creación legal -en el artículo 44 de la ley 1551 de 2012- de los territorios diversos y fronterizos, en tanto constituyen una entidad territorial diferente de aquellas señaladas en la Constitución: (i) El artículo 286 superior reconoce las ordenaciones territoriales que pueden ser consideradas como entidades territoriales: se trata de un conjunto taxativo que comprende a los municipios, a los departamentos, a los distritos, a las entidades territoriales indígenas, a las provincias y a las regiones. La regulación de los territorios biodiversos y fronterizos -antiguas zonas no municipalizadas correspondientes a los corregimientos departamentales-, implican la creación de una entidad territorial nueva, sin asimilarla a los municipios, por la asignación de algunos derechos que solo ellos tienen, y les atribuye responsabilidades iguales a las previstas en el artículo 311 de la Constitución. (ii) La facultad para llevar a cabo la división general del territorio establecida en el artículo 285 -invocado en la disposición demandada-, no supone una habilitación para crear nuevas entidades territoriales. (iii) La disposición demandada desconoce, igualmente, la *ratio decidendi* definida en la sentencia C-141 de 2001, al declarar la inconstitucionalidad de la norma que, con apoyo en disposiciones transitorias de la Constitución, había creado los corregimientos departamentales. De acuerdo con ella salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio. (iv) El artículo demandado desconoce la competencia de las asambleas departamentales, prevista en el numeral 6 del artículo 300, para crear y suprimir municipios.

Finalmente, la Corporación determinó que desconoce la prohibición de revestir de facultades extraordinarias para la expedición de códigos prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, una disposición legal -artículo 49 de la ley 1551- que le concede al Presidente de la República la facultad de sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo las disposiciones vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios. Las facultades conferidas al Presidente de la República en el artículo demandado, coinciden con conductas de típica codificación: no se trata simplemente de facultades dirigidas a aglutinar o reunir en un solo estatuto diversas disposiciones relativas a los municipios, sino de la atribución consistente en ordenarlas adecuadamente y en incorporarlas de manera tal que no se opongán.

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**  
Presidente