

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

**COMUNICADO No. 17**  
Mayo 6 y 7 de 2015

**LA EXIGENCIA DE UN MÍNIMO DE DOS AÑOS DE CONVIVENCIA PARA QUE PUEDA DECLARARSE LA SOCIEDAD PATRIMONIAL ENTRE LOS MIEMBROS DE UNA UNIÓN MARITAL DE HECHO NO VULNERA LA IGUALDAD ENTRE LAS FAMILIAS**

**I. EXPEDIENTE D-10.462 - SENTENCIA C-257/15 (mayo 6)**  
M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

## 1. Norma acusada

**LEY 54 DE 1990**  
(diciembre 28)

*por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes*

**Artículo 2.** *Modificado por la Ley 979 de 2005, art. 1º.* Se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes y hay lugar a declararla judicialmente en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando exista unión marital de hecho ***durante un lapso no inferior a dos años***, entre un hombre y una mujer sin impedimento legal para contraer matrimonio;
- b) Cuando exista una unión marital de hecho ***por un lapso no inferior a dos años*** e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o de ambos compañeros permanentes, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales anteriores hayan sido disueltas por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

Los compañeros permanentes que se encuentren en alguno de los casos anteriores podrán declarar la existencia de la sociedad patrimonial acudiendo a los siguientes medios:

1. Por mutuo consentimiento declarado mediante escritura pública ante Notario donde dé fe de la existencia de dicha sociedad y acrediten la unión marital de hecho y los demás presupuestos que se prevén en los literales a) y b) del presente artículo.
2. Por manifestación expresa mediante acta suscrita en un centro de conciliación legalmente reconocido demostrando la existencia de los requisitos previstos en los literales a) y b) de este artículo.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los literales a) y b) parciales del artículo 2º de la Ley 54 de 1990 "*Por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes*", por los cargos analizados en esta oportunidad.

## 3. Fundamentos de la decisión

En este caso la Corte resolvió sobre si la regla contenida en los apartes señalados del artículo 2º acusado era contraria a los artículos 5º, 13 y 42 de la Constitución Política, pues según los

actores no se garantiza debidamente la protección a la familia, y en cambio se genera una discriminación por origen familiar, al impedir que la sociedad de bienes entre los miembros de la unión marital surja de manera inmediata.

A este respecto, la Sala encontró que la exigencia establecida en los literales a) y b) del artículo 2º de la Ley 54 de 1990 de dos años de permanencia de la unión marital de hecho como requisito para que pueda presumirse o declararse judicial o voluntariamente la sociedad patrimonial, no vulnera la protección de la familia como núcleo básico de la sociedad, el principio de igualdad ni la obligación constitucional de protección igualitaria a todas las familias formadas por vínculo matrimonial o por una relación de hecho (arts. 5º, 13 y 42 Const.).

La Corte señaló que ese requisito de orden legal no resulta discriminatorio porque, además de existir razones que justifican la exigencia de un término de permanencia ante la ausencia de una específica declaración sobre la voluntad de conformar una unión estable, no hay una exclusión irrazonable de quienes conviven en unión de hecho, ni una restricción o eliminación de derechos fundamentales para esas parejas dado el carácter estrictamente patrimonial de esta regulación, que no incide en los derechos predicables de las parejas en unión marital.

#### 4. Aclaraciones de voto

Los Magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Iván Palacio Palacio** anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto respecto de algunos de los fundamentos de esta providencia.

**ES EXEQUIBLE LA NORMA DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO QUE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE SUSPENDER LOS ALIMENTOS PROVISIONALES, SIEMPRE QUE EXISTA UN FUNDAMENTO RAZONABLE DE EXCLUSIÓN DE LA PATERNIDAD**

**II. EXPEDIENTE D-10.341 - SENTENCIA C-258/15 (mayo 6)**  
M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

#### 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 386. INVESTIGACIÓN O IMPUGNACIÓN DE LA PATERNIDAD O LA MATERNIDAD.** En todos los procesos de investigación e impugnación se aplicarán las siguientes reglas especiales:

1. La demanda deberá contener todos los hechos, causales y petición de pruebas, en la forma y términos previstos en el artículo 82 de este código.

2. Cualquiera que sea la causal alegada, en el auto admisorio de la demanda el juez ordenará aún de oficio, la práctica de una prueba con marcadores genéticos de ADN o la que corresponda con los desarrollos científicos y advertirá a la parte demandada que su renuencia a la práctica de la prueba hará presumir cierta la paternidad, maternidad o impugnación alegada. La prueba deberá practicarse antes de la audiencia inicial.

De la prueba científica se correrá traslado por tres (3) días, término dentro del cual se podrá solicitar la aclaración, complementación o la práctica de un nuevo dictamen, a costa del interesado, mediante solicitud debidamente motivada. Si se pide un nuevo dictamen deberán precisarse los errores que se estiman presentes en el primer dictamen.

Las disposiciones especiales de este artículo sobre la prueba científica prevalecerán sobre las normas generales de presentación y contradicción de la prueba pericial contenidas en la parte general de este código.

El juez ordenará a las partes para que presten toda la colaboración necesaria en la toma de muestras.

3. No será necesaria la práctica de la prueba científica cuando el demandado no se oponga a las pretensiones, sin perjuicio de que el juez pueda decretar pruebas en el caso de impugnación de la filiación de menores.

4. Se dictará sentencia de plano acogiendo las pretensiones de la demanda en los siguientes casos:

a) Cuando el demandado no se oponga a las pretensiones en el término legal, sin perjuicio de lo previsto en el numeral 3.

b) Si practicada la prueba genética su resultado es favorable al demandante y la parte demandada no solicita la práctica de un nuevo dictamen oportunamente y en la forma prevista en este artículo.

5. En el proceso de investigación de la paternidad, podrán decretarse alimentos provisionales desde la admisión de la demanda, siempre que el juez encuentre que la demanda tiene un fundamento razonable o desde el momento en que se presente un dictamen de inclusión de la paternidad. **Así mismo podrá suspenderlos desde que exista fundamento razonable de exclusión de la paternidad.**

6. Cuando además de la filiación el juez tenga que tomar medidas sobre visitas, custodia, alimentos, patria potestad y guarda, en el mismo proceso podrá, una vez agotado el trámite previsto en el inciso segundo del numeral segundo de este artículo, decretar las pruebas pedidas en la demanda o las que de oficio considere necesarias, para practicarlas en audiencia.

7. En lo pertinente, para la práctica de la prueba científica y para las declaraciones consecuenciales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 721 de 2001 y las normas que la adicionen o sustituyan.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*Así mismo podrá suspenderlos desde que exista fundamento razonable de exclusión de la paternidad*", contenida en el numeral 5º del artículo 386 de la Ley 1564 de 2012.

## 3. Fundamentos de la decisión

En este caso la Corte decidió acerca de si la regla acusada resulta contraria a los artículos 1º, 2º, 29 y 44 de la Constitución en cuanto la posibilidad de suspender los alimentos debidos a un menor de edad es contrario a la dignidad humana y desconoce el deber de asegurarle a los niños la protección efectiva de sus garantías, en cuanto puede dejarlo sin alguien que cumpla la obligación alimentaria, en la medida en que la norma no establece una vía alternativa que permita proteger al menor de la situación de vulnerabilidad que en tal caso enfrenta.

La Sala encontró que la referida regla no es contraria a la Constitución Política puesto que, pese a su vital importancia, el derecho fundamental a recibir alimentos supone la existencia de una relación de filiación u otro vínculo familiar de los previstos en la ley, por lo que *contrario sensu*, la ausencia de tales vínculos tendría consecuencias sobre tal obligación. En esta línea, destacó la Corte, que según la misma norma lo requiere, la decisión de suspensión de los alimentos solo puede adoptarse bajo la existencia de un fundamento razonable de exclusión de la paternidad, lo que implica que, sin perjuicio de la autonomía del juez competente para decidir al respecto, en ningún caso podrá tratarse de una decisión arbitraria o caprichosa sino adecuadamente justificada, para lo cual los resultados de la prueba de ADN prevista y regulada por la Ley 721 de 2001 constituyen un valioso elemento de convicción a disposición del juez competente.

De otra parte, señaló la Corte que el hecho de que no pueda predicarse una obligación alimentaria en favor del menor en cabeza de una persona específica no priva al niño de su

derecho fundamental a recibir alimentos, pues en tal evento corresponde al Estado la garantía de este derecho, para lo cual se deberá incluir al menor afectado en los programas de bienestar gestionados por aquel que sean apropiados para promover su desarrollo integral y el necesario acompañamiento a su núcleo familiar.

En consecuencia, concluyó la Corte que el aparte normativo demandado resulta conforme a la Constitución, en cuanto no contraviene los postulados constitucionales de dignidad humana, debido proceso e interés superior del menor.

#### 4. Aclaración de voto

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de esta providencia.

### **SON EXEQUIBLES LAS REGLAS DEL ARTÍCULO 137 DEL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOBRE PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE NULIDAD PARA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR**

#### **III. EXPEDIENTE D-10.453 - SENTENCIA C-259/15 (mayo 6)** M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

#### 1. Norma acusada

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

*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo  
y de lo Contencioso Administrativo*

**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

**Excepcionalmente** podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular **en los siguientes casos:**

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.**
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.**
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.**
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.**

**PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.**

#### 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones acusadas del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", por el cargo analizado en esta sentencia.

### 3. Fundamentos de la decisión

La Corte resolvió acerca de si las reglas sobre procedencia excepcional de la acción de nulidad respecto de actos administrativos de contenido particular contrarían el artículo 243 de la Constitución Política, pues en criterio del actor ellas consagran y reproducen la *doctrina de los móviles y las finalidades* que esta Corte declaró inexecutable mediante sentencia C-426 de 2002, por restringir el derecho de acceder a la administración de justicia.

La Sala encontró que este cargo no estaba llamado a prosperar por cuanto la *ratio decidendi* de la sentencia C-426 de 2002 no fue en realidad la que el actor relata, pues si bien la Corte condicionó la exequibilidad de la norma entonces acusada (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, Art. 14 del Decreto 2304 de 1989) en el sentido de excluir la referida doctrina como para esa fecha era aplicada por el Consejo de Estado, la razón de tal exclusión fue el hecho de que ella restringía indebidamente los alcances de la acción diseñada en su momento por el legislador, y no tanto que su contenido fuera intrínsecamente contrario al texto superior.

Así las cosas, además de tratarse de una norma formalmente distinta, cuyo contenido material tampoco es coincidente, lo que impediría hablar de un posible efecto de cosa juzgada material, la razón por la cual se tomó esa decisión conduce en cambio a precisar que el legislador bien podía darle a la acción de nulidad un contenido específico como el que le dio en la Ley 1437 de 2011, razón por la cual no resulta contrario a la Constitución el establecimiento de estas reglas. Por lo anterior, los apartes acusados se declararon exequibles frente al cargo planteado.

### 4. Aclaración de voto

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de esta providencia.

## LA PROHIBICIÓN DE GRAVAR CON IMPUESTOS TERRITORIALES LA RADICACIÓN DE DOCUMENTOS NOTARIALES POR VÍA ELECTRÓNICA EN LAS OFICINAS DE REGISTRO NO INFRINGE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 294 SUPERIOR

### IV. EXPEDIENTE D-10.443 - SENTENCIA C-260/15 (mayo 6) M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

#### 1. Norma acusada

#### LEY 1579 DE 2012 (octubre 1º)

*por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos  
y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 15. RADICACIÓN DE DOCUMENTO O TÍTULO VÍA ELECTRÓNICA EN LAS NOTARÍAS, DESPACHOS JUDICIALES O ENTIDADES ESTATALES.** Una vez otorgado un título o documento de los relacionados en el artículo 4º, el Notario, la autoridad judicial, administrativa o estatal competente, a petición de cualquiera de los interesados o de manera oficiosa, podrá radicarlo en el sistema de información de registro o sistema adoptado para tal fin, remitiendo vía electrónica a la oficina de registro la copia del documento o título digitalizado con firma digital, así como los soportes documentales del cumplimiento del pago de los impuestos y derechos establecidos en la ley y decretos reglamentarios.

**PARÁGRAFO 1o.** El pago de los impuestos y derechos de registro se podrá efectuar a través de medios virtuales o electrónicos bajo condiciones de seguridad y confiabilidad, debidamente integrados al proceso de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro, reglamentará el procedimiento y desarrollo tecnológico para la puesta en marcha de este servicio.

**PARÁGRAFO 2o. Ningún acto notarial ni de registro podrá ser gravado con impuestos, tasas o contribuciones municipales o departamentales, con excepción del Impuesto de Registro autorizado por la Ley 223 de 1995 y las que lo modifiquen o adicionen.**

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 2º del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, "Por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones", por el cargo de violación del artículo 294 de la Constitución.

## 3. Fundamentos de la decisión

En este caso la Corte decidió si la regla contenida en el parágrafo acusado es contraria al artículo 294 de la Constitución Política, conforme al cual la ley no puede conceder exenciones en relación con tributos de las entidades territoriales.

Sin embargo, la Sala encontró que la regla acusada no infringe la referida prohibición, pues en realidad no establece una exención frente a impuestos territoriales preexistentes, que es la limitación que de manera específica establece el artículo 294 superior, sino que se limita, en uso de sus facultades, a establecer un supuesto de no sujeción a impuestos territoriales, como es la radicación o envío por vía electrónica de documentos notariales ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Por estas razones se declaró la exequibilidad de la norma acusada.

## 4. Aclaración de voto

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de esta providencia.

**LA CORTE RESOLVIÓ DEVOLVER A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES LA LEY 1722 DE 2014, APROBATORIA DE UN TRATADO COMERCIAL ENTRE LAS REPÚBLICAS DE COLOMBIA Y VENEZUELA, PARA QUE SUBSANE LOS VICIOS DE PROCEDIMIENTO DETECTADOS EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO CUMPLIDO EN ESA CORPORACIÓN**

### **V. EXPEDIENTE LAT-435 - AUTO A-175/15 (mayo 6)**

M. P. María Victoria Calle Correa

## 1. Norma revisada

**LEY 1722 DE 2014** (julio 3) "por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela', suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela el 28 de noviembre de 2011 y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena el 15 de abril de 2012 así: *Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial', Anexo II 'Régimen de origen', Anexo III 'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y metrología', Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias', Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola', Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias'*".

## 2. Decisión

**PRIMERO: DEUÉLVASE** a la Presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1722 del 3 de julio de 2014 por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela', suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela el 28 de noviembre de 2011 y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena el 15 de abril de 2012 así: *Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial', Anexo II 'Régimen de origen', Anexo III 'Reglamentos*

técnicos, evaluación de la conformidad y metrología', Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoonosológicas y fitosanitarias', Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola', Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias"', con el fin de que subsane el vicio detectado en esta providencia. Para tal efecto, el registro de la votación del proyecto, sea esta nominal u ordinaria, deberá efectuarse de modo tal que permita constatar el número de votos emitidos y, con ello, el cumplimiento de las exigencias previstas en los artículos 145 y 146 de la Constitución.

**Segundo: CONCÉDASE** a la Cámara de Representantes el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de este auto, para subsanar el vicio detectado, tras lo cual el Congreso de la República dispondrá hasta el término de la legislatura que culmina el veinte (20) de junio de dos mil quince (2015) para surtir las etapas posteriores del trámite legislativo. En caso de que se requiera agotar la etapa de conciliación, la votación de los respectivos informes deberá efectuarse de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior.

**Tercero:** Finalizado el trámite en el Congreso, el Presidente de la República tendrá el plazo establecido en la Constitución para sancionar el proyecto de ley, cumplido lo cual remitirá a la Corte Constitucional la Ley 1722 de 2014, para decidir definitivamente sobre su ejecutividad.

### 3. Fundamentos de la decisión

La Corte Constitucional concluyó que existió un vicio de procedimiento subsanable durante el trámite de la Ley 1722 de 2014.<sup>1</sup> La Sala Plena constató que durante el trámite en cuarto debate del proyecto de ley 145 de 2012 Senado, 329 de 2013 Cámara, se incurrió en un vicio de procedimiento, por cuanto la manera en que se llevó a cabo y se registró en el acta la votación ordinaria de esta iniciativa no permitió establecer el número de congresistas que impartieron su aprobación al proyecto. Por lo mismo, no fue posible verificar que al momento de la votación se cumplió con la condición de validez de la votación prevista en el artículo 123 numeral 4º de la Ley 5ª de 1992, ni con la exigencia de quórum decisorio prevista en el artículo 145 superior. Al no existir certeza sobre el cumplimiento de esta última exigencia, no podían darse por satisfechas las condiciones de validez constitucional en la aprobación de la Ley 1722 de 2014. La Corte encontró que la misma irregularidad se presentó durante la aprobación del informe de conciliación en las plenarias de Senado y Cámara de Representantes, respectivamente.

La Sala Plena sostuvo que la votación ordinaria constituye un mecanismo excepcional de manifestación de la voluntad legislativa al que es válido acudir siempre y cuando se verifiquen los presupuestos previstos en el artículo 129 del Reglamento del Congreso (modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011). Sin embargo, en los supuestos en que un proyecto es votado de manera ordinaria debe acreditarse la existencia de unanimidad o de alguna de las demás excepciones que habilitan esta modalidad de votación. También es necesario que pueda inferirse de manera razonable a partir de las actas, las constancias secretariales y demás medios de prueba, el número de congresistas presentes en el recinto al momento de efectuarse la votación del proyecto objeto de control, para efectos de establecer el cumplimiento de las exigencias de quórum y mayorías. En relación con esto último, ante la evidencia de que el número de asistentes certificado en el acta no permanece constante durante el curso de la sesión, es necesario contar con información fidedigna, expedida por los secretarios de las corporaciones respectivas o registrada en el acta correspondiente, del número de congresistas y de votos con el que se aprobó el proyecto de ley objeto de examen. Cuando, como ocurre en el presente caso, tales certificaciones no son aportadas o no contienen la información suficiente, la Corte deberá examinar, a partir de la manera en que transcurrió el debate, si al momento de la votación se dio cumplimiento a lo exigido en los artículos 145 y 146 superiores.

En consecuencia, ordenó devolver a la Cámara de Representantes la Ley 1722 del 3 de julio de 2014 para que subsane el vicio de procedimiento detectado. Para tal efecto, el registro de la

<sup>1</sup> "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela", suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de Noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I "Tratamiento arancelario preferencial". Anexo II "Régimen de origen". Anexo III "Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y metrología". Anexo IV "Medidas sanitarias, zoonosológicas y fitosanitarias". Anexo V "Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola". Anexo VI "Mecanismo de solución de controversias".



votación del proyecto, sea esta nominal u ordinaria, deberá efectuarse de modo tal que permita constatar el número de parlamentarios presentes al momento de efectuar la votación del proyecto de que se trata y, con ello, el cumplimiento de las exigencias previstas en los artículos 145 y 146 de la Constitución. Asimismo, concedió a la Cámara de Representantes un término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de este auto, para subsanar el vicio detectado, tras lo cual el Congreso dispondrá hasta el término de la legislatura que culmina el 20 de junio de 2015 para surtir las etapas posteriores del trámite legislativo. En caso de que se requiera agotar la etapa de conciliación, la votación de los respectivos informes deberá efectuarse de acuerdo a lo establecido en esta providencia. Finalizado el trámite en el Congreso, el Presidente de la República tendrá el plazo establecido en la Constitución para sancionar el proyecto de ley.

Por último, precisó que, en aplicación de la regla de decisión fijada en casos anteriores, la corrección del vicio de trámite detectado no implica modificación alguna en lo relativo a la identificación nominal del proyecto y de la Ley aprobatoria 1722 de 2014.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** se apartaron de la anterior decisión al considerar que con esta decisión la Corte desconoce el régimen legal propio de la votación ordinaria, según el cual, salvo que medie una solicitud en tal sentido, no es necesario que se proceda a verificar el quórum antes de proceder a votar. Señalaron que con estas exigencias se desnaturaliza la forma propia de la votación ordinaria, casi trocándola en votación nominal, que como es sabido, es un procedimiento más formal y exigente. Resaltaron que en tales circunstancias, y teniendo en cuenta que el número de asistentes verificado en un determinado momento está permanentemente sujeto a cambios, puede resultar imposible para el Secretario de las cámaras legislativas expedir certificaciones como las que en este caso se echan de menos, razón por la cual, estimaron que han debido aceptarse como válidas las votaciones ordinarias efectuadas en la plenaria de la Cámara de Representantes y en ambas plenarios durante la fase de conciliación.

Por su parte, el Magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** aclaró su voto para dejar a salvo su consideración según la cual en algunos casos de votaciones ordinarias de los congresistas en los términos en que ésta se halla prevista en el artículo 129 de la ley 5ª de 1992, no será posible para el Secretario de la Corporación certificar ex post y con plena certeza el número de los presentes para efectos de establecer si hubo quórum deliberatorio o decisorio, a menos que se hubiese pedido, previa o concomitantemente, su verificación, realidad esta última que, objetivamente, no se puede desconocer. De manera, advirtió que expedir esa certificación no siempre resultará posible, como al parecer ocurrió en esta oportunidad.

Señaló que, sin embargo, esta situación excepcional no puede convertirse en la regla general, menos aun cuando en el presente caso subsisten varios indicios que sugieren que una votación ordinaria pudo celebrarse sin el quórum necesario, si se tiene en cuenta que la subsiguiente votación claramente se frustró al verificarse su inexistencia.

Indicó además que si bien frente a una votación ordinaria se presupone la existencia del quórum, a su juicio debe siempre existir la posibilidad de que, si esa presunción se cuestiona, pueda verificarse, fidedignamente, que la votación se realizó con plena observancia de las normas que exigen la presencia de cierto número de congresistas para la conformación del quórum decisorio. Destacó que ello no se pudo establecer en este caso, en un contexto en el que la veracidad de la presunción de validez de la votación está seriamente afectada. Preciso que el hecho de no haberse podido despejar esa duda fue el que le indujo a adherirse a la decisión de mayoría, pues, no se pudo descartar la posibilidad de que una votación ordinaria se hubiere realizado sin reunirse el quórum decisorio correspondiente, riesgo que prefirió no prohijar, por la gravedad e implicaciones que en un Estado de Derecho llevaría implícita una situación de tal naturaleza.

Por último, también el Magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre algunos aspectos de la motivación de la presente decisión.



**LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1658 DE 2013 RELACIONADO CON EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA, POR CUANTO SU CONTENIDO NO IMPLICA VIOLACION AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**

**VI. EXPEDIENTE D-10.391 - SENTENCIA C-261/15 (mayo 6)**

M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

**1. Norma acusada**

**LEY 1658 DE 2013**

(julio 15)

*por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 11 INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN.** Con el fin de impulsar y consolidar la formalización de la actividad minera, especialmente de pequeños mineros auríferos, el Gobierno Nacional deberá emplear los siguientes instrumentos:

a) **Subcontrato de Formalización Minera.** Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros, que a la fecha de expedición de la presente ley se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas a un tercero mediante título minero, podrán con previa autorización de la autoridad minera competente, suscribir subcontratos de formalización minera con el titular de dicha área, para continuar adelantando su explotación por un periodo no inferior a cuatro (4) años prorrogables.

La Autoridad Minera Nacional efectuará la respectiva anotación en el Registro Minero Nacional en un término no mayor a los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del subcontrato de formalización por parte de la autoridad minera competente.

La suscripción de un subcontrato de formalización minera no implicará la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el derecho a realizar actividades de explotación minera; no obstante podrán adelantarse labores de auditoría o fiscalización diferencial e independiente y quienes sean beneficiarios de uno de estos subcontratos, tendrán bajo su responsabilidad el manejo técnico-minero, ambiental y de seguridad e higiene minera de la operación del área establecida, así como de las sanciones derivadas de incumplimiento normativo o legal.

El titular minero que celebre subcontratos de explotación minera deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones del subcontrato suscrito y seguirá siendo responsable por las obligaciones del área de su título, con excepción de aquellas que se mencionan en el presente artículo.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de estos subcontratos y en todo caso velará por la continuidad de la actividad productiva, en condiciones de formalidad y de acuerdo con las leyes y reglamentos, de esta población, en caso de no serle aplicable este instrumento;

b) **Devolución de Áreas para la Formalización Minera.** Entiéndase por devolución de áreas para formalización minera, la devolución que el beneficiario de un título minero hace producto de la mediación realizada por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad minera competente o por decisión directa de este, de una parte del área que le fue otorgada, con el fin de contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación de dicha área.

En ningún caso se podrá disponer del área devuelta, para ser destinada a beneficiarios diferentes a aquellos que se encontraban previamente efectuando actividades de minería dentro del área devuelta.

El Ministerio de Minas y Energía reglamentará el procedimiento, los requisitos para el acceso, evaluación, otorgamiento y administración de estas áreas y la definición de pequeño minero, a través

de la Dirección de Formalización Minera o quien haga sus veces y la autoridad minera nacional administrará y operará el registro de las áreas devueltas;

c) **Beneficios para la formalización.** Los titulares mineros de oro que cuya capacidad instalada les permita procesar hasta 20 toneladas de material mineralizado al día, barequeros o mineros que se encuentre en proceso de formalización, que estén inscritos en el Registro de Usuarios de Mercurio señalado en el artículo 4o de la presente ley y que además presenten ante la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, un plan de trabajo de reducción paulatina del mercurio en su proceso de beneficio del oro, tendrán prioridad para acceder a la oferta institucional de dicho Ministerio establecidos en el Programa de Formalización Minera.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, por el cargo analizado.

## 3. Fundamentos de la decisión

La Corte resolvió sobre la posible infracción del principio de unidad de materia en la expedición del artículo acusado en cuanto, en opinión del demandante, no existe conexión razonable entre el tema predominante en esta ley, como es las medidas conducentes a la erradicación del uso del mercurio y las medidas relacionadas con el subcontrato de formalización minera de que trata el artículo acusado.

Sin embargo la Sala Plena, después de recordar las reglas relacionadas con este tipo de cargo, encontró que el tema del artículo 11 acusado guarda suficiente conexidad con el eje temático de la Ley 1658 de 2013 (protección de la salud de las personas a través del desestímulo y progresiva erradicación del uso del mercurio) al encontrar que existe conexidad temática, teleológica, causal y sistemática, en cuanto la regulación de este contrato relacionado con actividades de minería ciertamente se relaciona con situaciones de uso del mercurio, que es el tema principal de que trata esta ley. En tal medida, concluyó la Corte que el cargo analizado no estaba llamado a prosperar.

## 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** anunció salvamento de voto. En su concepto, la solución del caso descansa sobre una falacia. Las premisas de las que se parte indican que, a mayor formalización de la minería, mayor control estatal y mejores expectativas de reducción en el uso del mercurio, que es el propósito de la Ley 1658 de 2013. Sin embargo, el artículo 11 de la ley citada, cuestionado en esta oportunidad, no hace referencia a la forma en que se efectuará la exploración y explotación aurífera, una vez se suscriban los subcontratos de formalización, ni crea estándares o procesos adecuados para la eliminación de ese elemento químico en las zonas correspondientes.

Afirmó que existen diversos motivos para concluir que la norma cuestionada, en efecto, viola el principio de unidad de materia. Así, se trata de una disposición que debería hacer parte de una regulación integral de la minería (Código de Minas), compendio normativo que no ha sido expedido desde que la Corte Constitucional declaró que su aprobación se halla sometida al respeto por el derecho fundamental a la consulta previa, la norma se introdujo en el tercer debate del procedimiento legislativo, y no es una disposición relacionada con la protección al ambiente sino con el desarrollo de una política pública que materializa la visión que tiene el Estado de la minería. Una visión en la que, según se desprende de la norma, los pequeños mineros, las comunidades indígenas y afrodescendientes, el entorno, se encuentran sujetos a las decisiones de la gran empresa, con la venia de las autoridades públicas, y sin expectativas para el desarrollo de un plan autónomo de vida, trabajo y acceso a los recursos minerales, como medio para una subsistencia digna.

Consideró entonces la Magistrada **Calle Correa** que la norma demandada no solo refleja una violación al principio de unidad de materia —como lo propuso el demandante— sino que, además, la declaratoria de exequibilidad de normas como esta, equivale a defender la constitucionalidad de medidas legislativas destinadas a eludir la orden dictada por la

Corporación en la sentencia C-366 de 2011, relativa a la obligatoriedad de la consulta a las comunidades étnicas, previa la promulgación del Código de minas.

Por su parte, la Magistrada **Martha Victoria Sáchica Méndez** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de esta decisión.

**LA DESTINACIÓN LEGAL DE UN PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL DISTRITO PARA LAS LOCALIDADES DE ÉSTE NO ES CONTRARIA A LA AUTONOMÍA TERRITORIAL RECONOCIDA POR CONSTITUCIÓN Y NO RESULTA INCOMPETIBLE CON LO PREVISTO EN ÉSTA SOBRE EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

**VII. EXPEDIENTE D-10.452 - SENTENCIA C-262/15 (mayo 6)**  
M. P. María Victoria Calle Correa

### 1. Norma acusada

**LEY 1617 DE 2013**  
(febrero 5)

*por la cual se expide el Régimen para los Distritos Espaciales*

**ARTÍCULO 64. PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DISTRITAL.** A partir de la vigencia fiscal de esta ley, no menos del diez por ciento (10%) de los ***ingresos corrientes*** del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación.

El concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados.

**PARÁGRAFO.** El alcalde distrital se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

**ARTÍCULO 71. DE LA COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO.** El presupuesto anual de los Fondos de Desarrollo Local se compone de las siguientes partes:

1. El Presupuesto de Rentas e Ingresos. Comprende la disponibilidad inicial, ***los ingresos corrientes, las transferencias*** y los recursos de capital que se espera recaudar en la vigencia.
2. El Presupuesto de Gastos. Comprende las apropiaciones de gastos de inversión. Los gastos causados con cargo a los presupuestos de los Fondos de Desarrollo Local que no se paguen en la vigencia respectiva deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como obligaciones por pagar.
3. Disponibilidad Final. Corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos de inversión.

**PARÁGRAFO.** Las disposiciones del presente artículo aplicarán a partir del presupuesto de la vigencia fiscal siguiente a la sanción de esta ley.

### 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos examinados el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, "*Por la cual se expide el Régimen de los Distritos Espaciales*".

### 3. Fundamentos de la decisión

La acción pública planteó cuatro cuestionamientos contra los apartes señalados de los artículos 64 y 71 (parciales) de la Ley 1617 de 2013 '*Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Espaciales*'; sobre la base de que vulneraban los artículos 1, 2, 118, 209, 272, 287, 288, 312,

313, 314, 315, 334, 336, 356, 357, 358 y 359 de la Constitución. Tras examinar su aptitud, la Sala consideró que debía inhibirse de emitir un juicio de fondo en lo atinente a las acusaciones contra el artículo 71 (parcial), y en lo que respecta a los cuestionamientos contra el artículo 64 (parcial) observó que dos de ellos, asociados a una presunta vulneración del principio de eficacia administrativa (CP art 209) y del funcionamiento efectivo de concejos, personerías y contralorías distritales (CP arts. 118, 272, 312 y 313) carecían de las condiciones para provocar un fallo de mérito. En consecuencia, centró el pronunciamiento en la solución de las acusaciones por supuesto desconocimiento de la autonomía territorial de los distritos (CP arts. 1, 287, 312, 313, 314 y 315) y una presunta infracción de las normas constitucionales que prevén una destinación específica para los recursos del Sistema General de Participaciones (CP arts. 356, 357 y 359). Asimismo, la Corte Constitucional integró la unidad normativa con la totalidad del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, con el fin de garantizar la efectividad de la administración de justicia (CP art 229) por la vía de evitar la expedición de un fallo inocuo.

En cuanto al primer cargo, la Sala sostuvo que no debía prosperar. A su juicio, los ingresos corrientes a los que se refiere la norma pueden ser, a la luz de la Constitución, fuentes endógenas o exógenas, siempre que estas últimas cumplan las condiciones fijadas en la jurisprudencia. Tratándose de rentas exógenas, la Corte señaló que según la jurisprudencia en vigor el legislador puede por regla general definir su destino, dentro del marco constitucional, sin que esto por sí mismo suponga vulnerar el principio de autonomía territorial. En lo que atañe a las rentas corrientes que se consideren endógenas, la Corporación señaló que si bien en principio la ley no puede interferir en su destinación, por cuanto comprometería la autonomía territorial, en el caso bajo examen se presenta una situación excepcional, toda vez que se trata de una medida legislativa que interfiere en el manejo autónomo de una fracción de las rentas endógenas de los distritos, pero es un porcentaje reducido de apenas una parte de esos ingresos, y cuyo sentido específico es descentralizar dentro de los entes distritales, trasladándolo hacia sus unidades locales, el manejo autónomo de tales recursos. Además, juzgó que la norma era además idónea, necesaria y proporcional.

El segundo cargo también lo consideró impropio, por cuanto el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 no modifica la destinación constitucional de los recursos del sistema general de participaciones. Las rentas que por este concepto se lleguen a clasificar como ingresos corrientes tendrían que engrosar la base a la cual se aplica el porcentaje que ha de asignarse a las localidades distritales. No obstante, la Corte observó que cuando el artículo 64 demandado se refiere a la distribución del porcentaje obtenido, menciona que debe efectuarse "*teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población*". Con lo cual, sin embargo, el legislador no solo trazó un criterio de repartición de recursos, sino que además les da a estos – cuando su origen es el Sistema General de Participaciones- su destino constitucional específico.

Señaló la Corte que las rentas que en virtud de estas normas se confían a las localidades deben tener como destino la atención de las necesidades básicas insatisfechas de la población local, conforme a lo previsto en la Constitución, y en las leyes que la desarrollan, sobre el Sistema General de Participaciones. Mientras esto sea así, y la Ley 1617 de 2013 no contiene previsiones incompatibles con ello, no encuentra la Corte motivos para juzgar la norma cuestionada contraria a los artículos 356, 357 y 359 Superiores. Por ende la norma fue declarada exequible frente a los cargos analizados.

**TUTELA INTERPUESTA CONTRA PROVIDENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO EXPEDIDAS PARA DAR CUMPLIMIENTO A UNA DECISIÓN DEL TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA ES IMPROCEDENTE, AL EXISTIR OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL IDÓNEO PARA EL CASO COMO ES LA ACCIÓN DE REVISIÓN, QUE LA SOCIEDAD ACTORA YA EJERCIÓ**

**VIII. EXPEDIENTE T-4.230.120 - SENTENCIA SU-263/15 (mayo 7)**

M. P. Jorge Iván Palacio Palacio

La Sala Plena decidió sobre una acción de tutela presentada por la empresa COMCEL S. A. contra la Sección Tercera del Consejo de Estado, a propósito de las decisiones adoptadas por

esa Sección como resultado de una providencia emitida por el Tribunal Andino de Justicia, en relación con la interpretación prejudicial de normas comunitarias. Una de tales decisiones fue la de declarar la nulidad de un laudo arbitral que en diciembre 2006, y sin haber solicitado del Tribunal Andino esa interpretación, resolvió controversias existentes entre la sociedad actora y la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB, derivadas de los contratos de acceso, uso e interconexión de redes previamente celebrados entre ambas. Según sostuvo la demandante, las decisiones de la Sección Tercera incurrieron en los siguientes defectos: (i) *orgánico*, pues el Consejo de Estado carecía de competencia para cumplir las decisiones del Tribunal Andino de Justicia, y además excedió los límites de lo ordenado por éste; (ii) *procedimental*, pues tales providencias fueron producto de un trámite atípico e inexistente; (iii) *desconocimiento de la cosa juzgada constitucional* derivada de diversas sentencias que declararon improcedentes las acciones de tutela que en su momento intentó la ETB contra los referidos laudos arbitrales.

La Corte encontró que el amparo solicitado no podía proceder, por cuanto frente al escenario planteado existía otro medio de defensa judicial idóneo para controvertir las ya referidas decisiones de la Sección 3ª, como es la acción de revisión, recurso extraordinario del que COMCEL ya hizo uso, pero que a la fecha no ha sido aún decidido. En tales condiciones, concluyó la Sala que se incumplía en este caso con el principio de subsidiariedad, razón por la cual la tutela debía ser declarada improcedente.

**LA CORTE CONFIRMÓ LA NEGACIÓN DE UNA TUTELA PRESENTADA POR QUIEN PROMOVIO SIN ÉXITO UNA ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA AL ENCONTRAR QUE EL CONSEJO DE ESTADO APLICÓ CORRECTAMENTE LAS CAUSALES CORRESPONDIENTES ASÍ COMO SU JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA**

**IX. EXPEDIENTE T-3.211.089 - SENTENCIA SU-264/15 (mayo 7)**  
M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena decidió sobre una acción de tutela presentada por el señor Saúl Onofre Villar Jiménez contra la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado por la decisión que ésta tomó de no decretar la pérdida de investidura de la entonces Senadora Martha Lucía Ramírez Cardona, acción en la cual el ahora actor fue demandante. Las razones que sustentaron la solicitud de tutela fueron dos: i) la supuesta violación del derecho a la igualdad al no haberse aplicado el precedente trazado por la misma Sala en otro caso promovido por él, en el que sí se decretó la pérdida de investidura, que el actor estima idéntico a éste; ii) la inconsecuencia existente entre esta decisión y la previamente tomada por la Sección Quinta del Consejo de Estado que declaró la nulidad de la elección de la señora Ramírez Cardona por los mismos hechos aducidos como causal de la pérdida de investidura por él solicitada.

Para decidir sobre lo planteado, y después de reiterar las reglas sobre procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, frente a los dos supuestos defectos aducidos la Corte recordó: i) que pese al deber de aplicar uniformemente la jurisprudencia y los precedentes, los jueces tienen la posibilidad de apartarse de éstos con una adecuada justificación; ii) que las acciones de nulidad electoral y de pérdida de investidura persiguen propósitos diferentes y son completamente independientes, pese a que en un caso concreto puedan ser promovidas contra un mismo ciudadano y a partir de unos mismos hechos, e incluso que su conocimiento esté asignado a una misma corporación judicial, razón por la cual su resultado puede no coincidir, sin que por ello el juez competente incurra en incongruencia ni en ninguna otra falta.

Con estas premisas, explicó la Corte que en este caso la Sala Plena del Consejo de Estado no infringió el derecho a la igualdad en la aplicación de sus precedentes, ya que según se explicó, el caso de autos no era analogable con el que para el efecto invocó el actor, y tampoco incurrió en defecto alguno al no decretar la pérdida de investidura y si haberse declarado la nulidad de la elección, pues en el caso concreto no se configuró la causal aducida, entre otras razones porque la celebración del contrato que habría generado la inhabilidad para ser elegida invocada por el actor ocurrió por fuera del período previsto en la norma constitucional.

Por estas razones, la Sala Plena de la Corte confirmó las decisiones de instancia que negaron el amparo solicitado por el actor.

#### **4. Aclaración de voto**

El Magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre algunos aspectos de la motivación de la presente decisión.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidente (E)