



**LA CORTE CONSTITUCIONAL SE INHIBIÓ DE EMITIR UN FALLO DE FONDO POR CUANTO LOS CARGOS FORMULADOS CARECEN DE CERTEZA, SUFICIENCIA Y PERTINENCIA**

**I. EXPEDIENTE D-10075 - SENTENCIA C-584/14 (Agosto 13)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma acusada**

**LEY 1695 DE 2013**

(diciembre 17)

Diario Oficial No. 49.007 de 17 de diciembre de 2013

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1o. INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL.** De conformidad con lo señalado en el artículo 334 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

En todo caso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte dentro del trámite.

**PARÁGRAFO.** Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

**ARTÍCULO 2o. PROCEDENCIA.** El incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por las máximas corporaciones judiciales, cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo.

**PARÁGRAFO.** Cuando el incidente de impacto fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.

**ARTÍCULO 3o. COMPETENCIA.** Conocerá del incidente de impacto fiscal la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente.

**ARTÍCULO 4o. PARTES.** Harán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal:

1. El solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
3. Los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente de impacto fiscal.

**ARTÍCULO 5o. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL INCIDENTE.** La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, dentro del término de ejecutoria. Una vez revisado que se haya presentado en término, el juez concederá la apertura del incidente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud de apertura del incidente.

El incidente se sustentará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al día en que fue concedido, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.

Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto.

**ARTÍCULO 6o. CONTENIDO DEL INCIDENTE.** La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

**PARÁGRAFO.** A la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**ARTÍCULO 7o. RECHAZO DEL INCIDENTE.** La Corporación rechazará incidente, mediante auto susceptible de reposición, y ordenará la devolución de sus anexos en los siguientes casos:

1. Cuando se presente por fuera del término previsto en la presente ley.
2. Cuando habiendo sido inadmitido no se hubiere corregido el incidente dentro de la oportunidad legalmente establecida.

**ARTÍCULO 8o. INADMISIÓN DEL INCIDENTE.** Se inadmitirá incidente que no reúna el contenido señalado en la presente ley, mediante auto susceptible de reposición, en el que se incluirán específica y puntualmente los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considera ausentes o la información que considere relevante, para que en los cinco (5) días siguientes a su notificación, el solicitante los aporte.

**ARTÍCULO 9o. ADMISIÓN DEL INCIDENTE.** Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, mediante auto que no tendrá recursos.

El auto que admita el incidente dispondrá:

1. Que se notifique por estado al solicitante.
2. Que se notifique por estado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Que se notifique por estado a las partes que hacían parte del proceso, sobre el cual se solicita la apertura del incidente de impacto fiscal.
4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de todas las partes.

La admisión del incidente de impacto fiscal suspenderá los efectos de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, hasta que la respectiva Corporación decida si procede a modular, modificar o diferir sus efectos, salvo que se trate de una acción de tutela.

**ARTÍCULO 10. DESISTIMIENTO DEL INCIDENTE.** De conformidad con lo señalado en el inciso 4o del artículo 334 de la Constitución Política, el trámite del incidente de impacto fiscal es obligatorio. Razón por la cual, una vez sea notificado el auto que admite el incidente, no se podrá desistir de este.

**ARTÍCULO 11. AUDIENCIA DE IMPACTO FISCAL.** Durante la audiencia de impacto fiscal, el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá participar en la audiencia de que trata el presente artículo, así la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal haya sido presentada por el Procurador General de la Nación o un Ministro de Gobierno diferente al de Hacienda y Crédito Público.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional.

**PARÁGRAFO.** Las partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal.

**ARTÍCULO 12. DECISIÓN.** En los diez (10) días siguientes a la realización de la audiencia a la que se refiere el artículo 11 de la presente ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias, de la sostenibilidad fiscal. Los magistrados podrán en escrito separado aclarar su voto o exponer las razones para salvarlo.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación.

**ARTÍCULO 13. RECURSO DE INSISTENCIA.** En contra de la providencia que falle el incidente de impacto fiscal procederá recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo.

El recurso deberá interponerse ante la Corporación que falle el incidente de impacto fiscal, por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que falle el incidente y deberá contener las razones que lo sustente.

**ARTÍCULO 14.** Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal es contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará el fallo en los términos que determine la alta corporación judicial, buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial. En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO 15. INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.** Con el fin de evitar alteraciones de la sostenibilidad fiscal, cualquiera de las máximas corporaciones judiciales podrá, en cualquier momento del trámite de una acción judicial, solicitar la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, para conocer su opinión sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para tales efectos, la Corporación le dará a conocer el expediente del respectivo proceso y demás información que considere relevante.

La Corporación podrá adicionalmente plantear interrogantes puntuales al Ministro de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con temas específicos de su competencia.

En ningún caso el concepto que emita el Ministro de Hacienda y Crédito Público se entenderá como la presentación del incidente de impacto fiscal, ni será vinculante para la respectiva Corporación.

**ARTÍCULO 16.** Con el fin de evitar alteraciones en la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, el juez al momento de proferir una sentencia que condene a un municipio o departamento, deberá tener en cuenta la capacidad fiscal de la entidad territorial para dar cumplimiento a lo ordenado. Para tal efecto, y de conformidad con las condiciones del artículo 15 de la presente ley que resulten aplicables, cualquiera de las máximas corporaciones judiciales podrá, durante cualquier etapa del proceso, solicitar al representante legal

de la entidad territorial vinculada dentro del proceso, que emita concepto sobre los efectos de una eventual condena en las finanzas públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, el Procurador General de la Nación o los Ministros del Gobierno podrán solicitar la apertura del incidente de impacto fiscal, si se altera la sostenibilidad fiscal de un municipio o departamento cuando resulte condenado por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales.

**ARTÍCULO 17. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

## **2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la Ley 1695 de 2013.

## **3. Síntesis de los fundamentos**

El demandante considera que la ley acusada es inconstitucional en su integridad, no obstante, en la formulación de cada uno de los cuatro cargos propuestos señala tan solo un aparte específico de la Ley 1695 de 2013. Los cargos alegados fueron: (i) vulneración del principio de Estado Social de Derecho, previsto en el artículo 1° de la Constitución; (ii) violación del fundamento de la acción de tutela, regulada por el artículo 86 y 241 de la C.P.; (iii) vulneración de la autonomía de las entidades territoriales, consagrada en el artículo 287 C.P. y (iv) violación del “principio” de sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 C.P.

La Corte encontró que de las cuatro acusaciones planteadas en la demanda, ninguna de ellas cumple con los requisitos que habilita a la Sala para adoptar un pronunciamiento de fondo.

Se declaró inepto el primer cargo formulado, en el que se censura parcialmente el artículo 12 de la Ley 1695 de 2013, al considerar que el incidente de impacto fiscal permite modificar, modular o diferir los efectos de las sentencias lo que puede afectar potencialmente los derechos económicos, sociales y culturales, así como los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica en detrimento de la cláusula del Estado Social de Derecho.

En lo que respecta a la afectación de los derechos económicos, sociales y culturales el cargo carece de certeza, porque del contenido del artículo 12 demandado no se advierte la inclusión de limitaciones que afecten el goce y ejercicio de los derechos fundamentales reseñados.

De otra parte, en lo relacionado con el principio de cosa juzgada y seguridad jurídica, el cargo propuesto carece de suficiencia, pues tiene como objeto cuestionar la existencia del incidente de sostenibilidad fiscal en la medida en que las altas cortes puedan modificar, modular o diferir los efectos de las sentencias.

Sucede lo mismo con el cargo relativo al desconocimiento de la función de la Corte Constitucional de revisar los fallos de tutela. En este caso, como lo señalan varios de los intervinientes y el Procurador General, se incumple el requisito de certeza, en tanto de la lectura de la Ley acusada no se infiere una prescripción que enerve dicha facultad, ni tampoco la demanda ofrece argumento alguno, más allá de la simple afirmación, que compruebe ese aserto.

En cuanto al cargo por violación de la autonomía territorial, al reexaminar los fundamentos de la demanda, la Corte encontró que los cargos de inconstitucionalidad carecen de suficiencia y pertinencia. Los argumentos no son suficientes, porque el actor solo afirma que la facultad del Procurador y de los Ministros para solicitar la apertura de un incidente fiscal desconoce el grado de autonomía de las entidades territoriales, pero sin ir más allá, sin decir por qué. Además, el demandante no plantea en qué consiste la contradicción

entre la norma legal acusada y la Constitución. Tampoco se dice respecto de la Ley demandada, por qué viola el artículo 287 del texto constitucional.

De otro lado, también concluyó la Corte que el cargo fundado en la presunta vulneración de lo que el demandante denomina "principio de sostenibilidad fiscal", es inepto, en tanto no cumple con los criterios de claridad y suficiencia. Según el actor, el texto normativo impugnado viola dicho "principio" por cuanto va más allá de la formulación constitucional, puesto que llegaría al punto de modificar el sentido de las decisiones judiciales. No obstante, este Tribunal advirtió que la argumentación planteada es insuficiente, por cuanto el demandante sostiene que la inconstitucionalidad se fundamentaría en que la Ley acusada permite que a través del incidente de impacto fiscal se logre modificar, modular o diferir los efectos de las sentencias judiciales proferidas por las altas cortes, cuando estas mismas acciones están contenidas en el artículo 334 de la C.P. y con referencia específica a los objetivos del incidente de impacto fiscal.

Por todo lo anterior, la Corte se abstuvo de proferir una decisión de fondo por cuanto los cargos formulados carecen de certeza, suficiencia y pertinencia, en los términos que ha precisado la jurisprudencia constitucional.

## **LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LA LEY 1688 DE 2013, APROBATORIA DEL TRATADO SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS PENALES ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

### **II. EXPEDIENTE LAT-426 SENTENCIA C-585/14 (Agosto 13)** M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

#### **1. Norma revisada**

**LEY 1688 DE 2013.** Por medio de la cual se aprueba el "*Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos*", suscrito en la ciudad de México, el 1 de agosto de 2011.

#### **2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 1688 de 2013 por medio de la cual se aprueba el "*Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos*", suscrito en la ciudad de México el 1º de agosto de 2011.

#### **3. Síntesis de los fundamentos**

Del examen formal, la Sala constató que en el trámite de la ley aprobatoria del tratado cuya constitucionalidad se estudió, el legislador incurrió en un vicio formal de carácter insubsanable, constituido por la omisión de votación nominal y pública en el segundo debate en la Plenaria del Senado, sin que se hubiera cumplido con las condiciones para aplicar las excepciones previstas a la regla general de votación nominal y pública contenidas en el numeral 16 del artículo 1º de la Ley 1431 de 2011.

Para concluir lo anterior, esta Corporación analizó (i) la exigencia de votación nominal y pública consagrada en los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución Política; (ii) el carácter insubsanable de los vicios de procedimiento legislativo; y (iii) el vicio en concreto de omisión de votación nominal y pública en la votación en la Plenaria del Senado dentro del trámite legislativo de la ley objeto de control constitucional.

Así, la Sala Plena constató que en los cuatro debates el proyecto de ley examinado fue aprobado por unanimidad, pero solo en tres de ellos se llevó a cabo legítimamente en cumplimiento de una de las excepciones contempladas por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011 a la regla general de votación nominal y pública, el cual señala: "***Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias***". (Resalta esta Corporación).

Así, este Tribunal evidenció que en el segundo debate para la aprobación y votación del Proyecto de Ley No. 102 Senado de 2012 en la Plenaria del Senado, no existió la requerida unanimidad para que la votación pudiera llevarse a cabo de manera ordinaria, tal como de hecho ocurrió, sino que por el contrario la Corte constató que se manifestó expresamente y con antelación desde el informe de ponencia, una discrepancia por parte de la Senadora Gilma Jiménez Gómez, quien dejó constancia desde el inicio del debate de su voto negativo frente al informe de ponencia del proyecto en cuestión. Esto puso de presente la clara inexistencia de la unanimidad requerida, desde el comienzo de la discusión de aprobación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado, para que en consecuencia debiera aplicarse obligatoriamente la regla general de votación nominal y pública contenida en el artículo 33 CP y 2 de la ley 1431 de 2011, y excluirse de entrada por tanto en el momento de la votación la posibilidad de aplicar la excepción prevista por el numeral 16 del artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, por la existencia de una constancia de voto negativo al informe de ponencia para segundo debate, tal y como consta en Acta No. 30 del 14 de noviembre de 2012 publicada en Gaceta No.44 de 2013, que la Sala estudió en su integridad, y que se transcribe a continuación:

*"Lectura de ponencias y consideración de Proyectos en Segundo Debate*

***Proyecto de ley número 102 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la Ciudad de México el 1º de agosto de 2011.***

*La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el Informe.*

*Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia.*

***La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.***

***Deja constancia de su voto negativo a la proposición positiva con que termina el Informe de Ponencia, del Proyecto de ley número 102 de 2012 Senado, la honorable Senadora Gilma Jiménez Gómez."***

*... Se abre segundo debate*

***La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.***

***La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.***

***La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.***

**Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 102 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la Ciudad de México el 1º de agosto de 2011.**

**Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.**

**Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta:**

**¿Quieren los Senadores presentes que el Proyecto de ley aprobado surta su trámite en la Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente.**

**Deja constancia de su voto negativo a la aprobación del Proyecto de ley número 102 de 2012 Senado, la honorable Senadora Gilma Jiménez Gómez.**

*La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto.”(Resalta la Sala)*

Con fundamento en esta constancia y en los criterios normativos constitucionales y del Reglamento del Congreso ya expuestos, la Sala concluyó que en el debate y votación en la Plenaria del Senado del proyecto de ley aprobatorio del tratado *sub examine*, se violó el mandato constitucional según el cual las votaciones en el trámite legislativo deben llevarse a cabo de forma nominal y pública, en tanto es la regla general para las votaciones del Congreso, según lo señala el artículo 133 C.P. y el artículo 130 del Reglamento del Congreso. La Corporación resaltó que si bien se exceptúan de la regla general las situaciones previstas en el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011 y el artículo 129 del Reglamento del Congreso, dentro de las cuales se encuentra la existencia de unanimidad, esta excepción que no se aplicaba en este caso. Así las cosas, la Corte coligió que al no haber unanimidad de criterios en la Plenaria del Senado, el trámite legislativo en esta Cámara debió llevarse a cabo obligatoriamente de conformidad con la regla general de votación nominal y pública, lo cual no se realizó y por tanto vició el trámite dado al proyecto de ley No. 102 de 2012 Senado.

Para el caso en análisis, conforme a la posición unificada de la jurisprudencia aplicable al trámite de leyes aprobatorias de tratados internacionales, la Sala concluyó igualmente que la irregularidad que se presentó se adecuaba a los supuestos de insubsanabilidad previstos por esta Corporación, por cuanto (i) el vicio ocurrió durante el debate del trámite en la Plenaria del Senado, esto es, cuando todavía no se había verificado la aprobación del proyecto en el Senado de la República, de forma que no se había cumplido con una de las etapas estructurales del proceso de formación de la ley aprobatoria del tratado y por tanto de la voluntad parlamentaria; (ii) las votaciones durante el trámite en el Senado, específicamente en la Plenaria del Senado no fueron unánimes, de manera que concurrió una oposición sustancial por parte de una de las Senadoras al informe de ponencia que se presentó para debate, aprobación y votación, razón por la cual se evidenció la omisión del mandato superior y general de votación nominal y pública; y (iii) dicha irregularidad desconoció un mandato, principio, derecho, o valor sustantivo, como es el superior de votación nominal y pública, con lo cual se afectó de contera la debida conformación de la voluntad democrática de las Cámaras, los derechos de las minorías, el principio democrático en sentido amplio, etc., y por tanto consideró que este vicio tenía una entidad grave y un carácter sustancial que vulneraba dichos contenidos de índole sustancial y viciaba de manera integral el proceso de formación de la ley aprobatoria.

A este respecto, insistió esta Corporación en que el principio de supremacía constitucional impone que la regla general para que se exprese la voluntad de los congresistas es la votación nominal y pública, y solo en las excepciones previstas expresamente en la ley quedan adheridas a la aplicación de la votación ordinaria, como lo señala el artículo 129 RC, ya que de lo contrario se desnaturalizaría el artículo 133 Superior.

Por consiguiente, a juicio de la Corte, en el asunto bajo examen no resultaron acreditados todos los requisitos propios del trámite de las Leyes que aprueban tratados

internacionales; ya que el vicio de procedimiento que se configuró es de carácter insubsanable por haberse omitido la votación nominal y pública en la Plenaria del Senado, irregularidad que se cometió en un etapa estructural del proceso legislativo y que afectó de manera integral el mismo, así como mandatos, principios y derechos de orden superior que vulneraron la conformación democrática de la voluntad parlamentaria y los derechos de las minorías políticas.

Por tanto, la Ley 1688 de 2013, por medio de la cual se aprueba el "*Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos*", suscrito en la ciudad de México el 1º de agosto de 2011, fue declarada inexecutable.

#### 4. Salvamentos y aclaración de voto

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** manifestó su salvamento de voto, por considerar que la transgresión del deber de acreditar la unanimidad, en aquellos casos en que se adopta el sistema de votación ordinaria en lugar de la votación nominal y pública, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, tan sólo constituye una irregularidad que daría lugar a decretar la inexecutable de la ley, cuando no sea posible identificar el resultado concreto de la votación, el quórum y las mayorías requeridas para la aprobación de la iniciativa. En criterio del Magistrado **Guerrero Pérez**, si bien la votación nominal y pública es la regla general en el trámite legislativo, como lo dispone el artículo 133 del Texto Superior; la forma como normalmente opera el Congreso en la adopción de sus decisiones es a través de la votación ordinaria, lo que exige un examen del contexto en que tuvo lugar el defecto observado y el conjunto integral del trámite legislativo, con miras a no sacrificar el principio democrático en la producción normativa. En efecto, las normas concernientes al trámite legislativo no deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones públicas, pues ello equivale a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental

El Magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** consideró que en el presente caso debe seguirse el precedente constitucional trazado por esta Corporación en la sentencia C- 225 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). En este pronunciamiento la Corte Constitucional sostuvo que cuando se trata de analizar hipótesis como la que ahora aborda la Sala, puede superarse el vicio de procedimiento por ausencia de votación nominal y pública cuando concurren los siguientes supuestos: La existencia de quorum deliberatorio y decisorio; (ii) el sentido de la votación de cada uno de los parlamentarios; (iii) la inexistencia de proposiciones respecto del proyecto de ley; y (iv) que no se haya propuesto votación nominal y pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso concurren los anteriores requisitos para entender subsanado el vicio de procedimiento por el cual se declara la inexecutable de la Ley 1688 de 2013, pues puede inferirse la existencia de quorum y el sentido en el que votaron cada uno de sus miembros – afirmativamente-, como también que solo hubo un voto negativo; sumado a que no se evidencia que hubiesen omitido discutir proposición alguna con anterioridad a la votación. Además, nadie propuso, incluyendo a quien votó negativamente por la aprobación del proyecto de ley, votación nominal y pública.

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** presentó aclaración de voto por considerar que en este caso, además del vicio que determinó la declaratoria de inexecutable de la



ley objeto de revisión, se presentó un segundo vicio en el trámite, debido a la ruptura en la cadena de anuncios durante el trámite en la Comisión Segunda de la Cámara.

La Magistrada **Calle Correa** sostuvo que entre los anuncios 2º y 5º de los siete que se efectuaron del proyecto en cuestión, no se individualizó ni éste ni los demás proyectos anunciados, sino que se hizo una referencia global a los que estaban pendientes de discusión según el orden del día de la respectiva sesión; orden del día que, por lo demás, se fue ampliando progresivamente porque en algunas de estas sesiones ingresaron nuevos proyectos que antes no habían sido anunciados. Un requisito importante para que el rito de los anuncios no sea una forma vacía sino que cumpla con su finalidad constitucional, es identificar con claridad cuáles van a ser los proyectos a debatir y aprobar en la siguiente sesión. La manera en que se efectuaron los anuncios de este proyecto en la Comisión Segunda de la Cámara no satisfizo dicha exigencia, pues entre el primero (13 de agosto de 2013) y el último anuncio (24 de septiembre de 2013), efectuados ambos en debida forma, mediaron 5 sesiones, en 4 de las cuales no era fácil identificar cuáles serían los proyectos que efectivamente estaban siendo anunciados para discutir y aprobar en la próxima sesión. Por lo anterior, a juicio de la Magistrada, se produjo una ruptura en la cadena de anuncios y, con ella, un incumplimiento de la exigencia prevista en el inciso final del artículo 160 de la Carta, adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo No. 1 de 2003.

**LOS JÓVENES QUE SE ENCUENTREN BAJO EL CUIDADO DEL ICBF Y QUE SEAN EXIMIDOS DE PRESTAR EL SERVICIO MILITAR, TAMBIÉN QUEDARÁN EXENTOS DEL PAGO DE LA CUOTA DE COMPENSACIÓN MILITAR Y DE LOS COSTOS DE EXPEDICIÓN DE LA LIBRETA MILITAR**

**III. EXPEDIENTE D-10100 - SENTENCIA C-586/14 (Agosto 13)**  
M.P. María Victoria Calle Correa

**1. Norma acusada**

LEY 1184 DE 2008

(febrero 29)

Diario Oficial No. 46.917 de 29 de febrero de 2008

Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

...

ARTÍCULO 6o. Quedan exentos del pago de la Cuota de Compensación Militar los siguientes:

1. Quien demuestre mediante certificado o carné expedido por la autoridad competente pertenecer al nivel 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios - Sisbén.

2. Los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes que de acuerdo con el concepto de la autoridad médica de reclutamiento, presenten una condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno.
3. Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.
4. El personal de soldados que sea desacuartelado con fundamento en el tercer examen médico.

PARÁGRAFO 1o. Al personal que sea desacuartelado antes de cumplir el mínimo equivalente a la mitad del tiempo establecido legalmente para el servicio militar, se liquidará como Cuota de Compensación Militar la mínima legal vigente.

PARÁGRAFO 2o. Para el caso de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, los distritos militares a través de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército harán convocatorias especiales en todo el territorio nacional, y previamente a cada convocatoria se realizarán programas de divulgación a través de la radio, televisión, prensa y cualquier otro medio de difusión masiva de publicidad necesarios para enterar a la población sobre los lugares, fechas y requisitos exigidos en dichas convocatorias.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** en relación con el cargo examinado, el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, en el entendido que los jóvenes que se encuentren bajo el cuidado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y que sean eximidos de prestar el servicio militar, también quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Se adoptó tal decisión, luego de verificar que el legislador, al regular en la norma demandada el régimen general de exenciones al pago de la cuota de compensación militar, incurrió en una omisión relativa al no extender dicho beneficio tributario a los jóvenes en situación de adoptabilidad que se encuentran bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En el presente caso la Corte verificó el cumplimiento de los requisitos que configuran esta modalidad de infracción constitucional: (i) *Existe una actuación del legislador frente a la cual se predica la omisión*, cual es el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, donde se establece el régimen general de exenciones al pago de la cuota de compensación militar. (ii) *La norma demandada excluye de sus efectos casos asimilables que deberían estar incluidos para armonizar el texto legal con los mandatos constitucionales*, al establecer una eximente para población en situación de vulnerabilidad socio económica, que beneficia a las personas pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios – SISBÉN; los jóvenes en situación de adoptabilidad que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado del ICBF, pese a conformar una población especialmente vulnerable, no quedan comprendidos por dicha exención, por cuanto ellos no acceden a la oferta social del Estado a través de la encuesta del SISBÉN sino a través de otro mecanismo de focalización, denominado Listado Censal. (iii) *La exclusión de estos jóvenes del ámbito de población exenta del pago de cuota de compensación militar no responde a una razón objetiva y suficiente*, pues el fundamento del trato desigual se hace depender exclusivamente del instrumento de focalización que empleado por el legislador, que en el presente caso genera un resultado infra incluyente, al dejar por fuera a un grupo de población que de manera manifiesta carece de capacidad contributiva para sufragar dicho tributo. (iv) *La omisión produce una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma*, por cuanto representa un obstáculo considerable para que los jóvenes al cuidado del ICBF puedan definir su situación militar, de la que depende el goce efectivo de los derechos al trabajo (art. 25 CP), a elegir profesión u oficio (art. 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 num. 7 CP) y a la educación (art. 67 CP). (v) *La omisión implica el incumplimiento de deberes constitucionales del legislador*, en este caso derivados del principio de igualdad (art. 13 CP), de equidad y progresividad tributaria (art.

363 CP), así como el deber de asistir y proteger a los menores de edad para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (art. 44 CP) y el de velar por la protección y la formación integral de quienes transitan por la etapa de la adolescencia (art. 45 CP).

En consecuencia, y al igual que lo ha hecho en anteriores oportunidades en que ha constatado omisiones legislativas en el tratamiento de beneficios tributarios, la Corte profirió una sentencia integradora, declarando exequible el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, en el entendido que los jóvenes que se encuentren bajo el cuidado del ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar, también quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar. Para tal efecto, los beneficiarios deberán aportar copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad y la certificación en la que se haga constar su inclusión en el Listado Censal.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL ARTÍCULO 181 DE LA LEY 1607 DE 2012 EN EL ENTENDIDO QUE LO ALLÍ ESTABLECIDO NO APLICA RESPECTO DE LA COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA NO PRODUCIDA POR PARTE DE LAS EMPRESAS GENERADORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

**IV. EXPEDIENTE D-10060 – SENTENCIA C-587/14 (Agosto 13)**

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

LEY 1607 de 2012

(Diciembre 26)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones

**Artículo 181. Impuesto de industria y comercio en la comercialización de energía eléctrica por parte de empresas generadoras.** La comercialización de energía eléctrica por parte de las empresas generadoras de energía continuará gravada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 56 de 1981.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos propuestos y analizados, el artículo 181 de la ley 1607 de 2012, en el entendido de que lo allí establecido no aplica respecto de la comercialización de energía no producida por parte de las empresas generadoras de energía eléctrica.

**3. Síntesis de los fundamentos:**

En el caso bajo examen, esta Corporación encontró que el artículo 181 de la Ley 1607 de 2012 no vulneró los artículos 287.3, 294, 338 y 363 de la Constitución Política. En primer lugar, este Tribunal estableció que el precepto legal acusado corresponde a una norma interpretativa, cuyo objeto es precisar el alcance de la actividad industrial de las empresas

generadoras de energía eléctrica, con respecto al pago del impuesto de industria y comercio. De donde resulta que, a diferencia de lo expuesto por el actor, no introduce una exención tributaria, sino que simplemente se limita a aclarar el alcance de la base gravable del aludido impuesto, en el sentido de reconocer que la venta de lo producido hace parte de dicha actividad industrial. En este orden de ideas se recordó que, aun cuando el artículo 294 del Texto Superior, conforme al cual: "*La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales*", le impone un límite a la facultad del legislador de consagrar exenciones, en aras de salvaguardar el principio de autonomía de las entidades territoriales, dicha restricción no suprime la competencia que le asiste al Congreso de la República para, de manera general y abstracta, señalar los linderos de la actividad impositiva a nivel territorial.

En la medida en que el precepto legal acusado no consagra una exención, este Tribunal concluyó que tampoco desconoce el principio de equidad tributaria, más aún cuando lo que busca es hacer efectiva la prohibición de la doble tributación por un mismo hecho económico, en aras de salvaguardar el citado principio constitucional y la progresividad del sistema tributario. Por lo demás, es evidente que no se presentó una violación del artículo 338 de la Constitución, pues no se está creando un nuevo tributo que exija la determinación de sus elementos esenciales acorde con el principio de legalidad.

No obstante lo anterior, esta Corporación encontró necesario delimitar el concepto de *comercialización*, ya que si bien una noción restringida lo vincula con la venta de lo producido, también puede implicar un fenómeno de reventa, esto es, comprar para vender. Para la Corte, en aquellos casos en que una empresa generadora compra la energía a otra empresa generadora o a una comercializadora para, a su vez, volverla a vender en forma directa a través de contratos bilaterales a usuarios no regulados o a otros agentes del mercado, es indudable que en dicha hipótesis el generador no actúa como "productor" sino como un simple "comercializador", razón por la que su obligación tributaria se debe causar conforme con las reglas generales del impuesto de industria y comercio. Una lectura en sentido contrario conduciría al desconocimiento del artículo 294 del Texto Superior, pues se estaría concediendo una exención o tratamiento preferencial a las empresas generadoras, al excluirlas del pago del impuesto de industria y comercio sobre una actividad comercial gravada conforme a los artículos 32 y subsiguientes de la Ley 14 de 1983. A su vez se afectaría la autonomía de las entidades territoriales, cuyo reducto mínimo se encuentra en la posibilidad de administrar sus recursos y de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (CP art. 287.3).

Por esta razón, en aras de proteger el citado principio de autonomía de las entidades territoriales, la Corte decidió declarar la exequibilidad del artículo 181 de la Ley 1607 de 2012, en el entendido de que lo allí establecido no aplica respecto de la comercialización de energía no producida por parte de las empresas generadoras de energía eléctrica.

#### **4. Aclaración de voto**

La Magistrada María Victoria Calle Correa anunció que se reserva la presentación de una aclaración de voto, en atención a la manera en que el texto final de la sentencia recoja las consideraciones que fueron formuladas en la Sala Plena.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA NULIDAD DEL NUMERAL NOVENO DE LA SENTENCIA T- 651 DE 2012**

**V. SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA T- 651/12  
AUTO 251/14 ( Agosto 13)**

M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que al proferir la sentencia T-651 de 2012, en el expediente No. 3439409, se incurrió en una causal de nulidad. Considera que se configuró una afectación del debido proceso del incidentante, ya que se dieron omisiones de aspectos constitucionalmente relevantes en la sentencia, que habrían tenido incidencia directa en la parte resolutive, puesto que no se trataba de asuntos accesorios en el debate constitucional planteado. Se observa por la Corte que la Sala Quinta de Revisión, en la sentencia T-651 de 2012, no tuvo en cuenta las distintas actuaciones que el accionante desarrolló entre la terminación de la relación laboral y la presentación de la tutela, con el fin de demostrar que el acta de conciliación suscrita con General Motors Colmotores S.A. presentaba irregularidades. Tampoco tuvo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad del actor, derivada de las enfermedades que lo aquejaban.

Adicionalmente, se advierte que la Sala no atendió la mencionada sanción al inspector de trabajo, ya que se consideró principalmente que la petición de amparo no cumplía con el requisito de inmediatez. Por ello, a pesar de que aludió de manera breve que no se advertía que el modo de terminación de la relación laboral fuera fruto de coerción por parte del empleador, el problema jurídico relativo a la validez del acta de conciliación no fue objeto de análisis a la luz de la decisión adoptada por el entonces Ministerio de la Protección Social.

Ahora bien, la Corte ha exigido que para aplicar la inmediatez como requisito de improcedencia de la acción de tutela, el juez debe valorar, de manera estricta, la presencia de cuatro condiciones<sup>1</sup>, entre ellas, "*si el peticionario ha actuado en procura de obtener una protección urgente de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados*" y "*si la conducta del accionante es –o no- negligente*". En el presente caso, si bien al momento de proferirse el fallo T-651 de 2012, no se pudo apreciar con la suficiente claridad por la Sala Quinta de Revisión las distintas actuaciones desarrolladas por el accionante puede comprobarse que sí satisfizo un actuar constante de reclamo por sus derechos, lo cual se ve reforzado de manera aún más precisa con la petición de nulidad impetrada.

Así las cosas, la Sala Quinta no tuvo en cuenta la actitud dedicada del accionante para obtener su reintegro laboral al momento de estudiar el cumplimiento del requisito de inmediatez. Así mismo, olvidó ocuparse de la validez del acta de conciliación mencionada cuando analizó la espontaneidad con que el peticionario presentó la renuncia. La omisión de tales aspectos constitucionalmente relevantes conllevó una vulneración de su debido proceso, ya que habría tenido repercusiones importantes en la decisión adoptada.

La Sala repara que persiste el grave estado de salud del actor, puesto que al incidente de nulidad allegó certificado en el que constan 881 días de incapacidad desde el 8 de octubre

<sup>1</sup> En sentencia T-590 de 2009 este Tribunal señaló, en referencia a la inmediatez, que "*corresponde al juez indagar sobre (i) si el peticionario ha actuado en procura de obtener una protección urgente de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados; (ii) si en caso de otorgar el amparo se produce una lesión desproporcionada a derechos de terceros, (iii) o se afecta irrazonablemente la seguridad jurídica; y (iv), si la conducta del accionante es –o no- negligente*".

de 2009 fecha de la desvinculación<sup>2</sup>. Tal realidad merece una especial consideración por parte de este Tribunal con el fin de impedir la ocurrencia de un daño irreparable mientras se surte el proceso ordinario laboral instaurado por el señor Luis Eduardo Méndez Polanía en contra de GM Colmotores S.A.<sup>3</sup>. Por lo tanto, en orden a brindar una solución cierta, eficaz y urgente a la situación del accionante<sup>4</sup>, se considera necesario impartir órdenes directas para garantizar la plena operatividad de su derecho fundamental a la estabilidad laboral reforzada.

Por otra parte, se advierte que el fin de la relación laboral bajo estudio no se dio por un despido, sino por una renuncia cuestionada en sede de tutela por el demandante. Específicamente, el actor afirmó que fue coaccionado para presentar renuncia a su cargo el 8 de octubre de 2009, con la promesa de una remuneración económica y que la empresa le colaboraría para obtener su pensión de invalidez.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional procedió a declarar la nulidad del numeral noveno de la sentencia T-651 de 2012, que decidió: *"En el expediente T-3439409, REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá, el 28 de febrero de 2012, que revocó la decisión del Juzgado 17 Penal Municipal de Bogotá, el 17 de enero de 2012 y que concedió el amparo de los derechos invocados. En su lugar, NEGAR el amparo invocado."*

Con el propósito de garantizar la efectividad directa e inmediata del derecho fundamental de estabilidad laboral reforzada del señor Luis Eduardo Méndez Polanía, y a fin de evitar que la vulneración de su garantía constitucional se prolongue en el tiempo, se ordenará su reintegro laboral inmediato a un cargo con igual o mejor remuneración al que tenía, acorde con sus actuales condiciones de salud y según el criterio de su médico tratante.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el actor allegó escrito al despacho del magistrado sustanciador en el cual informa la iniciación de proceso ordinario laboral en contra de GM Colmotores S.A.<sup>5</sup>, la Sala considera pertinente indicar que la orden de protección se dará de manera transitoria mientras se desarrolla tal debate jurídico.

El Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo salvó parcialmente el voto en relación con la nulidad que se declara respecto del numeral noveno de la sentencia T-651 de 2012, en el expediente No. 3439409, porque cree que no ha debido declararse la nulidad de lo decidido por la Sala Quinta de revisión, por cuanto las razones que se esbozaron en su oportunidad para negar la acción de tutela, como lo es la absoluta carencia de inmediatez, estaban puestas en razón.

El Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez presentará aclaración parcial de voto.

---

<sup>2</sup> Cuaderno de nulidad, folio 91.

<sup>3</sup> El señor Luis Eduardo Méndez Polanía allegó escrito al despacho del magistrado sustanciador en el que informó que inició proceso ordinario laboral en contra de GM Colmotores S.A.. Esto fue corroborado y se halló que tal proceso fue radicado el 26 de junio de 2012 y le correspondió al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá.

<sup>4</sup> La efectividad material y real de los principios y derechos consagrados en la Carta Política constituye el factor de legitimidad más importante del Estado Social de Derecho en el camino de diseñar una sociedad lo más justa posible para así lograr la paz y la justicia social<sup>4</sup>. Al respecto, esta Corporación ha indicado que se trató de una de las mayores preocupaciones del Constituyente, para quien *"la consagración de un catálogo de derechos sin ningún instrumento efectivo para su protección no fue suficiente garantía para los asociados quienes se vieron impotentes para proteger sus derechos fundamentales cuando estos estuvieran amenazados o vulnerados por el aparato estatal o por los particulares"* (Sentencia T-135 de 1993.)

<sup>5</sup> El proceso ordinario laboral fue radicado el 26 de junio de 2012 y le correspondió al Juzgado 19 Laboral del Circuito de Bogotá.

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Presidente

