



PARA EFECTOS DE DISPONER LA DETENCIÓN PREVENTIVA, DEBERÁ TENERSE EN CUENTA QUE LAS CAPTURAS EN LOS TRES AÑOS ANTERIORES SOLO SERÁN AQUELLAS QUE HAYAN SIDO DEBIDAMENTE ORDENADAS POR AUTORIDAD COMPETENTE CON APEGO A LOS REQUISITOS LEGALES, O LAS QUE SEAN FRUTO DE AUDIENCIA DE LEGALIZACIÓN POR JUEZ DE CONTROL DE GARANTÍAS. ENTENDER QUE ESTA CIRCUNSTANCIA INDICA QUE LA LIBERTAD DE LA PERSONA

I. EXPEDIENTE D-13147 - SENTENCIA C-567/19 (noviembre 27)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 906 DE 2004
(agosto 31)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

ARTÍCULO 313. PROCEDENCIA DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA. <Artículo modificado por el artículo 60 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Satisfechos los requisitos señalados en el artículo 308, procederá la detención preventiva en establecimiento carcelario, en los siguientes casos:

1. En los delitos de competencia de los jueces penales de circuito especializados.
2. En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.
3. En los delitos a que se refiere el Título VIII del Libro II del Código Penal, cuando la defraudación sobrepase la cuantía de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. <Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 1826 de 2017. Rige a partir del 12 de julio de 2017, consultar en Legislación Anterior el texto vigente hasta esta fecha. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando la persona haya sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso de los tres años anteriores, contados a partir de la nueva captura o imputación, siempre que no se haya producido la preclusión o absolución en el caso precedente.

En el supuesto contemplado por el inciso anterior, se entenderá que la libertad del capturado representa peligro futuro para la sociedad en los términos de los artículos 308 y 310 de este código.

2. Decisión

Primero. ESTARSE A LO DECIDIDO en la sentencia C-425 de 2008, en tanto declaró **EXEQUIBLE** el artículo 26 de la Ley 1142 de 2007, en relación con el cargo de desconocimiento del derecho a la presunción de inocencia (artículo 29 de la Constitución Política de Colombia).

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE**, en consecuencia, el inciso 1 del numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 7 de la Ley 1826 de 2017, **EN EL ENTENDIDO** de que las capturas aludidas en la norma examinada, sólo serán aquellas que hayan sido debidamente ordenadas por autoridad competente con apego a los requisitos legales, o las que sean fruto de audiencia de legalización por juez de control de garantías.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso 1 del numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004, en relación con el cargo de violación del artículo 29 de la Constitución (derecho penal de acto).

Cuarto. Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2 del numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004, por vulneración del artículo 29 de la Constitución, por desconocerse el principio de culpabilidad por el acto.

3. Síntesis de la providencia

La Sala Plena decidió la demanda de inconstitucionalidad formulada por los ciudadanos Juan Fernando Gutiérrez y Estaban Valencia Giraldo contra el numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 7 de la Ley 1826 de 2017, por los cargos relativos a **(i)** la violación del inciso 4 del artículo 29 (presunción de inocencia), **(ii)** al desconocimiento del derecho a la defensa y del artículo 248 (antecedentes penales) y **(iii)** la vulneración del inciso 2 del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia (derecho penal de acto). Para los demandantes, la norma demandada desconoce el derecho a la presunción de inocencia, pues ella presume que la persona es culpable y transforma la carga de la prueba al obligar a la persona a demostrar que es inocente. En cuanto al derecho a la defensa y la constitución de antecedentes penales, los accionantes estimaron que un imputado carece de medios para probar que no es peligrosa para la sociedad y que lo único que constituye antecedente penal es la sentencia definitiva, mas no la captura que se decreta o legaliza durante un proceso penal. Respecto al desconocimiento del inciso 2 del artículo 29 de la Constitución (derecho penal de acto), los ciudadanos sostuvieron que la norma demandada implementa un modelo penal que se basa en el pasado del sujeto y no reconoce que las personas pueden progresar, mejorar y crecer, lo cual es contrario al derecho penal de acto.

La Corte revisó, en primer lugar, si los cargos formulados por los ciudadanos cumplían los requisitos argumentativos mínimos. Respecto al cargo de violación del derecho a la defensa, la Corte encontró que no cumplía con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia; por ello, procedió a declarar la ineptitud sustantiva de la demanda respecto a ese cargo. En cuanto a los cargos relativos al desconocimiento del derecho a la presunción de inocencia y la vulneración del principio de derecho penal de acto, esta Corporación consideró que cumplían con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia y, por ello, procedió a realizar el respectivo análisis material.

Posteriormente se abordó la posible configuración de la cosa juzgada en el cargo relativo al desconocimiento del derecho a la presunción de inocencia pues, de acuerdo con algunos intervinientes, el contenido demandado ya había sido objeto de control por parte de esta Corporación mediante sentencia C- 425 de 2008, que declaró la exequibilidad del artículo 26 de la Ley 1142 de 2007. La Sala Plena reiteró su jurisprudencia sobre el fenómeno de cosa juzgada constitucional y concluyó que ésta no se configuraba en el presente caso. Si bien los contenidos son similares, el numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004 presenta dos diferencias sustanciales, a saber: **(i)** amplía el lapso de uno (1) a tres (3) años y **(ii)** asimila la existencia de capturas previas al criterio de peligro para la comunidad, consagrado en el artículo 310 de la Ley 906 de 2004.

Aclarado lo anterior, la Sala Plena dividió el examen en dos partes. En la primera, se revisó el inciso 1 del numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906, que consagra la procedencia de la detención preventiva cuando la persona haya sido captura por conductas constitutivas de delito o contravención dentro de los tres (3) últimos años. La Corte consideró que, de acuerdo con los parámetros establecidos en la sentencia C- 425 de 2008, la norma se ajustaba a los criterios de estricta legalidad, reserva judicial, estricta excepcionalidad, necesidad y razonabilidad. Sin embargo, se consideró necesario precisar que: (i) sólo puede hablarse de captura, cuando ésta hubiese sido ordenada por el juez competente, con el pleno de las formalidades legales, o cuando la misma ha sido legalizada por el juez de control de garantías, por existir, por ejemplo, situación de aprehensión en flagrancia; y (ii) la captura es solo un criterio más a tener en cuenta, para imponer la medida de detención preventiva, el cual debe armonizarse con todos los demás requisitos establecidos en la ley procesal penal. Por lo anterior, la Sala Plena procedió a declarar la exequibilidad del inciso 1 del numeral 4 de la Ley 906 de 2004, en el entendido de que por captura sólo pueden tenerse aquellas aprehensiones en que haya mediado orden de autoridad competente con el pleno de las formalidades legales o la que fuere fruto de legalización, por el juez de control de garantías en los demás casos (flagrancia, por ej.). Descartándose así que la mera aprehensión física, o la conducción y registro posterior en libros de minuta policial, etc., constituyan la "captura" a la que alude la norma examinada.

En la segunda parte, se revisó la constitucionalidad del inciso 2 del numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 7 de la Ley 1826 de 2017. Este consagra que “[e]n el supuesto contemplado por el inciso anterior, se entenderá que la libertad del capturado representa peligro futuro para la sociedad en los términos de los artículos 308 y 310 de este código”. La Sala Plena reiteró las reglas contenidas en la sentencia C- 121 de 2012 y sostuvo que la detención preventiva debe valorarse en concreto y en relación con las características específicas del proceso, mas no con circunstancias ocurridas y valoradas a la luz de los fines específicos de otro proceso. De lo contrario, se estarían empleando decisiones precarias y provisionales sobre la probable responsabilidad penal de una persona como criterio indicador de peligrosidad, lo cual desconoce el derecho de toda persona a ser juzgada conforme al acto que se le imputa.

A partir de estos lineamientos, la Sala encontró que la remisión hecha por el inciso 2 del numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004 a los artículos 308 y 310 del mismo cuerpo normativo implica concentrar la valoración de la medida de aseguramiento sólo en criterios subjetivos orientados por niveles de peligrosidad según las capturas decretadas o legalizadas en otros procesos. Estos elementos le permitirían al juez de control de garantías decretar la detención preventiva a partir solo del *perfil* de la persona, sin tener en cuenta otros elementos, tales como la conducta cometida y su gravedad, la necesidad de la imposición de la medida, entre otros. En otras palabras, se reconocería la posibilidad de detener y juzgar a una persona, solo en virtud de su pasado, o por la forma de ser o conducir su vida (derecho penal de autor), y no en virtud de sus actos, situación que es contraria al inciso 2 del artículo 29 de la Constitución y a las reglas fijadas por la sentencia C- 121 de 2012. Asimismo, la Sala no encontró justificación constitucional alguna que permitiese considerar esta remisión compatible con la norma superior. En consecuencia, declaró la inexecutable del inciso 2 del numeral 4 del artículo 313 de la Ley 906 de 2004, por desconocer tal disposición, de manera abierta, el *principio de culpabilidad por el acto*, axioma que proscribe la adjudicación de responsabilidad por la nuda forma de ser o conducir la vida (derecho penal de autor).

4. Aclaración de voto

El Magistrado **Alejandro Linares cantillo** se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto relativa a algunos de los aspectos de la parte motiva de esta providencia.

CORTE DECLARA INEQUILIBRADA TASA DE SOSTENIBILIDAD DE LA VIGILANCIA QUE EJERCE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO SOBRE LOS CURADORES URBANOS, AL NO ESTABLECERSE EL SISTEMA Y EL MÉTODO A PARTIR DEL CUAL EL MINISTERIO DE VIVIENDA REGLAMENTARÁ EL PORCENTAJE DE LAS EXPENSAS QUE SE DESTINARÁ PARA ESE FIN. NO OBSTANTE, DIFIERE LOS EFECTOS A UNA LEGISLATURA PARA SALVAGUARDAR EL INTERÉS PÚBLICO EN TORNO A LA SEGURIDAD DE LAS CONSTRUCCIONES Y EL CONCURSO DE LOS CURADORES

II. EXPEDIENTE D-13262 - SENTENCIA C-568/19 (noviembre 27) M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma acusada

LEY 1796 DE 2016 (agosto 31)

Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones

Artículo 30. SOSTENIBILIDAD DE LA VIGILANCIA. Con el fin de garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro, sobre la función pública que prestan los curadores urbanos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997 modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003 y el Decreto número 1469 de 2010 (compilado por el Decreto número 1077 de 2015), reglamentará el porcentaje de las expensas que se destinará para este fin.

Artículo 31. FONDO CUENTA DE CURADORES URBANOS. Créase un Fondo Cuenta sin personería jurídica, el cual se formará con el porcentaje de las expensas que se destine a la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro.

El Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016.

Segundo. DIFERIR los efectos de la declaración de **INEXEQUIBILIDAD** por el término de una legislatura a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, a fin de que el Congreso de la República, dentro de la potestad de configuración que le asiste, apruebe la norma que determine el sistema y el método para reglamentar el porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos que se destinará para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejerce la Superintendencia de Notariado y Registro.

Si habiéndose cumplido el plazo mencionado (20 junio de 2020), el Congreso de la República no ha expedido la legislación respectiva, se hará efectiva la declaración de inconstitucionalidad y los artículos cuestionados saldrán del ordenamiento jurídico.

3. Síntesis de la providencia

La Corte planteó como problema jurídico el siguiente: ¿se vulnera el principio de legalidad tributaria (art. 338 C. Pol.), cuando las disposiciones acusadas establecen que se destinará una parte de las expensas que perciben los curadores urbanos, para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la función pública que estos desempeñan, sin establecer presuntamente el sistema y el método a partir del cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará el porcentaje que se empleará para ese fin?

Al ingresar al fondo del asunto, en primer lugar, se ocupó de examinar si la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos se inserta dentro de la categoría de una tasa. En este sentido, la Corporación inicialmente pudo determinar que la Superintendencia de Notariado y Registro constituye el *sujeto activo* del gravamen en tanto es la entidad que se beneficiará con la destinación de un porcentaje de las expensas que cobran los curadores urbanos. A su vez, los curadores urbanos son el *sujeto pasivo* por cuanto deben entregar una parte de los recursos que perciben como consecuencia de la prestación sus servicios. Además, la función pública que se ejerce a través de las curadurías urbanas estructura la situación de hecho a partir de la cual la Ley 1796 de 2016 originó el tributo, es decir, el *hecho generador*. Por último, las expensas que perciben los curadores urbanos componen la *base gravable* debido a que constituyen la magnitud a la cual se aplicará la respectiva tarifa.

De igual modo, el examen *literal* de la disposición cuestionada le permitió a la Corte advertir que está contenida en el título denominado "tasa de vigilancia", además de generar una obligación, al parecer tributaria, a cargo del curador urbano y no establecer todos los elementos esenciales de ese tipo de obligaciones al delegar la reglamentación del "*porcentaje de las expensas*". Por su parte, la *exposición de motivos del proyecto ley* hace referencia al cobro de una tasa de vigilancia, lo que refuerza la conclusión relacionada con la existencia de un nuevo tributo. Finalmente, una *revisión integral del articulado* de la Ley 1796 de 2016 permitió colegir que se creó una obligación para recuperar el costo de la prestación del servicio de vigilancia y la realización del concurso de vigilancia. Por ello, la destinación a la que se refiere el artículo 30 sí constituye una tasa, en tanto se estableció unilateralmente por el Estado, se exige a quienes presten la función pública que se le encomendó a los curadores urbanos, y tiene como propósito recuperar los costos por la prestación de un servicio.

A continuación, el Tribunal procedió a examinar si se estableció por el legislador un sistema y un método que le permita al Ministerio de Vivienda ejercer la reglamentación para efectos de determinar la tarifa. Inicialmente precisó que no se analiza el Decreto 1469 de 2010 al constituir el ejercicio de la potestad reglamentaria. A renglón seguido, sostuvo que en la Ley 388 de 1997 no se encuentra contemplado un sistema ni un método respecto de la tasa que se está creando, pues esa legislación se refiere a una circunstancia distinta: la regulación del valor de las expensas que deben pagar los ciudadanos al curador urbano.

También afirmó que no puede aludirse a una flexibilización del sistema y el método, al constituir situaciones diferentes que por su naturaleza no son aplicables analógicamente, además que el contenido regulatorio de la Ley 388 de 1997 es anterior a la creación de la tasa (Ley 1796 de 2016). Igualmente, expuso que la Ley 388 de 1997 no contempla reglas y directrices a partir de las cuales se puedan determinar los costos del servicio de vigilancia, ni los parámetros que definan la forma de distribuir esos valores (sistema), menos señala los pasos a los que debe sujetarse el Ministerio de Vivienda para fijar el porcentaje concreto de las expensas que deberán pagar los curadores urbanos (método).

Frente al artículo 31, *ejusdem*, indicó que tiene relación inescindible con el artículo 30 demandado, en tanto el Fondo Cuenta solamente se financia a partir de la tasa de vigilancia establecida; es decir, que su permanencia en el ordenamiento jurídico tiene sentido solamente en función de esa disposición. Por consiguiente, como ha procedido en otras ocasiones, declaró la inconstitucionalidad del artículo 31 al tratarse de una norma accesoria al artículo 30.

Por último, dispuso diferir los efectos de la decisión. Ello por cuanto el retiro inmediato de los artículos impugnados implicaría un vacío normativo que generaría intensos traumatismos en el desarrollo de las tareas que se le encomendó a la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con el control y vigilancia de los curadores urbanos, afectaría el interés público en torno a la seguridad de las construcciones, y perjudicaría el curso normal del concurso de los curadores. Asimismo, la posibilidad de comprometer parte del presupuesto general de esa Superintendencia podría afectar gravemente la prestación de otros servicios a su cargo, ya que implicaría desajustar la dinámica económica prevista originalmente por el Congreso de la República para esa entidad. Por lo tanto, se aplazó por el término de una legislatura (hasta 20 junio de 2020), debido a la magnitud del desconocimiento de la Constitución y la naturaleza y complejidad de la norma impugnada.

4. Salvamento de voto

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** salvó su voto en relación con la decisión anterior. Esencialmente, consideró que el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no creaba en estricto sentido un tributo sino que asignaba competencias al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para reglamentar el porcentaje de expensas. Por este motivo, a su juicio, el cargo por vulneración al artículo 338 de la Constitución carecía de aptitud sustancial pues el mismo surgió a partir de una interpretación equivocada del señalado artículo. En efecto, el Magistrado **Linares Cantillo** resaltó que haber tenido en cuenta el contenido del artículo 24 de la citada ley, por parte de la Sala, hubiera permitido verificar la falta de certeza en la formulación del cargo pues lo que se censuraba como una deficiencia en materia de legalidad tributaria se identificaba en dicho artículo; no obstante, este no fue demandado.

Finalmente, el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** cuestionó la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley 1796 de 2016 pues además de que establecer un mecanismo presupuestal, el artículo 21 de esa ley, prevé que los gastos que demande el concurso para la designación de curadores urbanos se harán con cargo al Fondo Cuenta de Curadores, declarado inexequible. Por ello, el mencionado artículo 31 no podía oponerse al artículo 338 Superior pues este materialmente regula asuntos relacionados con el establecimiento de tributos y no con el funcionamiento de mecanismos presupuestales como los denominados "Fondos Cuenta".

LA CARENCIA DE ESPECIFICIDAD Y SUFICIENCIA DEL CARGO FORMULADO POR VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD, NO PERMITIÓ A LA CORTE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA DEMANDA INSTAURADA CONTRA EL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 85 DEL DECRETO 021 DE 2014 LEY, QUE REGULA LOS EFECTOS SALARIALES DEL REINTEGRO DE UN SERVIDOR SUSPENDIDO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

III. EXPEDIENTE D-13178 - SENTENCIA C-569/19 (noviembre 27)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

DECRETO LEY 021 DE 2014

(enero 9)

Por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

ARTÍCULO 85. PAGO DE SALARIOS POR REINTEGRO DE SERVIDOR SUSPENDIDO. El servidor suspendido provisionalmente que sea reintegrado a su empleo tendrá derecho al reconocimiento y pago, a título de indemnización, del valor correspondiente a la remuneración dejada de percibir durante ese periodo, y el tiempo se le computará como servicio activo para todos los efectos legales, exclusivamente en los siguientes casos:

1. Cuando el proceso termine por cesación de procedimiento o por preclusión de la instrucción y en este se determine que la acción no se originó en un hecho o culpa del servidor.
2. Cuando sea absuelto o exonerado, mediante providencia debidamente ejecutoriada. **La aplicación del indubio (sic) pro reo no origina derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.**
3. Cuando la suspensión provisional se hubiere originado en un proceso disciplinario, que posteriormente termina por las causales o situaciones señaladas en el artículo 158 de la Ley 734 de 2002 y en las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

PARÁGRAFO. El pago estará sujeto a las correspondientes disponibilidades presupuestales. *(Se subraya lo demandado).*

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud de la demanda, respecto del cargo de inconstitucionalidad planteado contra la frase "[L]a aplicación del indubio (sic) pro reo no origina derecho al reconocimiento y pago de la indemnización", incluida en el numeral 2 del artículo 85 del Decreto Ley 021 de 2014, "[P]or el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas".

3. Síntesis de la providencia

El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable del numeral 2 (parcial) del artículo 85 del Decreto Ley 021 de 2014, "Por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas", por considerar que el aparte "[L]a aplicación del indubio (sic) pro reo no origina derecho al reconocimiento y pago de la indemnización", vulnera el artículo 13 de la Constitución, al crear una discriminación injustificada en contra de los servidores de la Fiscalía frente a otros regímenes laborales que pueden encontrarse en un mismo contexto situacional (INPEC, Policía Nacional y Rama Judicial).

La Corte consideró que la demanda no satisfacía los requisitos mínimos para generar un pronunciamiento de fondo, toda vez que carecía de *especificidad*, porque cuando el reproche formulado es la violación a la igualdad, la jurisprudencia ha exigido una carga argumentativa particular que el actor en este caso no cumplió, la cual consiste en la identificación y explicación del patrón de comparación entre sujetos o situaciones. Además, este tribunal estimó que la demanda también carecía de *suficiencia*, dado que, por la precariedad de la argumentación del cargo, no logró despertar una duda mínima sobre la executable de la disposición impugnada.

LA CORTE PRECISÓ EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE OBEDIENCIA DEBIDA EN LAS FUERZAS MILITARES FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DD.HH., LA LIBERTAD DE CONCIENCIA Y LA DIGNIDAD HUMANA. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL DENTRO DEL PROCESO DISCIPLINARIO MILITAR

IV. EXPEDIENTE D-13210 - SENTENCIA C-570/19 (noviembre 27)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Normas acusadas

LEY 1862 DE 2017

(agosto 4)

Por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar

ARTÍCULO 76o. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas:

[...]

18. **Demandar explicaciones al superior sobre el fundamento de una orden, en ejecución o conducción de operaciones militares.** reconvención u observación,

19. **Incumplir o cambiar sin autorización las órdenes impartidas por los superiores en ejecución o conducción de operaciones militares.**

[...]

ARTÍCULO 153. NOTIFICACIÓN PERSONAL. Se notificarán de manera personal al investigado y al apoderado las siguientes providencias: El auto de apertura de indagación, el auto de citación a audiencia, el auto que niega la práctica de pruebas y los fallos de primera y segunda instancia.

Una vez producida la decisión se citará inmediatamente al disciplinable, por medio eficaz y adecuado, por escrito dirigido a la unidad donde trabaja o a la última dirección registrada en su folio u hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con objeto de notificarle el contenido de aquella y hacerle conocer los recursos que puede interponer. Se dejará constancia en el expediente sobre el envío de la citación. Si el interesado no comparece se notificará por edicto.

En caso que el interesado se encuentre en el área de operaciones al momento de surtirse la notificación, esta se realizará por cualquier medio de comunicación y se dejará la constancia correspondiente.

[...]

ARTÍCULO 159. NOTIFICACIÓN PERSONAL POR MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS. Las decisiones que deban notificarse personalmente podrán ser enviadas al número de fax o a la dirección de correo electrónico del investigado o de su defensor, si previamente y, por escrito hubieren manifestado ser notificados de esta manera. **La notificación se entenderá surtida en la fecha** que aparezca en el reporte del fax o **en que el correo electrónico sea enviado**. La respectiva constancia será anexada al expediente. *(Se subraya lo demandado)*

LEY 1952 DE 2019

Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario

ARTÍCULO 122. NOTIFICACIÓN POR MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS. Las decisiones que deban notificarse personalmente podrán ser enviadas al número de fax o a la dirección de correo electrónico del investigado o de su defensor, si previamente y, por escrito hubieren aceptado ser notificados de esta manera. **La notificación se entenderá surtida en la fecha** que aparezca en el reporte del fax o **en que el correo electrónico sea enviado**. La respectiva constancia será anexada al expediente. *(Se subraya lo demandado)*

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones acusadas de los numerales 18 y 19 del artículo 76 del Código Disciplinario Militar (Ley 1862 de 2017) por los cargos analizados y en los términos señalados en la presente sentencia.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso final del artículo 153 de Código Disciplinario Militar.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones acusadas del Artículo 159 del Código Disciplinario Militar (Ley 1862 de 2017) y el artículo 122 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), por el cargo analizado, bajo el entendido de que debe existir evidencia acerca de que la recepción del mensaje electrónico efectivamente se dio.

3. Síntesis de la providencia

En el presente caso, la Corte estudió una acción de inconstitucionalidad dirigida contra cuatro reglas legales disciplinarias aplicables a personas que hacen parte de las Fuerzas Militares, contempladas en los artículos 76, 153 y 159 de la Ley 1862 de 2017 y el artículo 122 de la Ley

1952 de 2019. Con base en los cargos presentados y las intervenciones allegadas al proceso se plantearon cuatro problemas jurídicos a resolver.

En primer lugar, se planteó un primer grupo de problemas jurídicos a resolver, el primero de los cuales consistió en determinar, si el Legislador vulnera la libertad de conciencia (art. 18 C.P.) al sancionar como falta gravísima (con la eventual salida de la institución castrense) el *'demandar explicaciones al superior sobre el fundamento de una orden'*, en ejecución o conducción de operaciones militares, o cuando la orden en tales condiciones se incumple o se cambia sin autorización, a pesar (1) del concepto mismo de orden militar que exige que sea legítima y (2) del régimen disciplinario que contempla la exclusión de responsabilidad, cuando se actuó así para salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad. En el segundo caso, se preguntó si al sancionar como falta gravísima demandar las explicaciones sobre el fundamento de una orden en el área de operaciones, el Legislador también viola el principio de obediencia debida (art. 91 C.P.), a pesar del concepto de orden militar y del régimen de exclusión de responsabilidad disciplinaria. El primero de estos problemas se resolvió indicando que no establecer la posibilidad de cuestionamiento de órdenes ilegítimas que violen derechos humanos, el derecho internacional humanitario o el derecho internacional de los derechos humanos, es contrario a la libertad de conciencia y a la defensa de la dignidad humana. El principio de obediencia debida nunca puede ser entendido como un principio de obediencia ciega. No obstante, la Corte resolvió no declarar la norma exequible de manera condicionada, teniendo en cuenta que una interpretación sistemática del Código Disciplinario Militar permite hacer una aplicación de la regla legal acorde a la Constitución Política.

Con relación al segundo de los problemas analizados, la Corte consideró que el Legislador no viola el principio de obediencia debida (Art. 91, CP), al sancionar con falta gravísima demandar explicaciones sobre el fundamento de una orden en el área de operaciones, en tanto esta restricción no impide hacer preguntas con el fin de aclarar y comprender una orden, para poder cumplirla. Con la norma se prohíbe que un subalterno cuestione a un superior y le exija que explique el sustento de una orden, en el desarrollo de operaciones militares. En modo alguno se advierte que el propósito de la norma sea evitar que una persona pregunte por el sentido y alcance de una orden, por cuanto no la comprendió cabalmente y puede ser que no la pueda cumplir. Aunque es cierto que el principio de obediencia debida no implica el principio de obediencia ciega, también es cierto que tampoco implica el principio de obediencia participativa.

El segundo grupo de problemas jurídicos planteados se refería a la regulación de la notificación personal en el contexto de los procesos disciplinarios militares. El primer cuestionamiento de este segundo grupo, fue determinar si el Legislador vulnera el derecho al debido proceso y a la defensa de una persona de las Fuerzas Militares investigada disciplinariamente, por permitir que la notificación se haga *'por cualquier medio de comunicación'* si la persona está en un área de operaciones militares. Para la Corte la respuesta a este problema es afirmativa. La norma legal acusada no es razonable, porque si bien persigue un fin imperioso (dar a conocer el proceso al interesado), lo hace por un medio que no es conducente para alcanzarlo y que puede ser, incluso, contraproducente y vulnerar el mismo fin que se busca proteger. Al establecer que se puede notificar por cualquier medio, el Legislador renunció a fijar las mínimas condiciones y reglas para adelantar el proceso, en ejercicio de su amplio margen de configuración, dejando en las manos de los funcionarios que adelantan el proceso decidir cómo, cuándo y de qué manera se puede realizar la notificación. El derecho a un debido proceso supone entre otras cosas, fijar las condiciones mínimas para que el inicio de una investigación sea notificada. Esto no se consigue con normas tan amplias como la que se estudia.

Finalmente, en relación con el último problema jurídico analizado, la Sala tuvo que determinar si el Legislador viola el derecho al debido proceso y a la defensa de una persona de las Fuerzas Militares investigada disciplinariamente, al establecer que se entienda que ha sido notificada personalmente en la fecha en la que el correo electrónico ha sido enviado y no cuando ha sido recibido. Para la Sala, la respuesta a este dilema es afirmativa, teniendo en cuenta que la norma parcialmente acusada busca un fin imperioso a la luz de la Constitución (asegurar la eficaz y célere notificación, con el debido respeto de los derechos procesales constitucionales) pero lo hace por un medio que no es efectivamente conducente para alcanzarlo (asumir que la notificación se efectuó en la fecha en la que el mensaje se envió y no cuando efectivamente se dio la recepción del mismo).

Por tanto, la Corte resolvió, primero, declarar exequibles las expresiones legales acusadas contenidas en los numerales 18 y 19 del Código Disciplinario Militar (Ley 1862 de 2017) por los cargos y en los términos señalados, esto es, que no se pueden aplicar las sanciones cuando el cumplimiento de la orden cuestionada, incumplida o modificada implicaba una violación a los derechos humanos, una infracción al derecho internacional humanitario -DIH- o al derecho internacional de los derechos humanos. Segundo, declarar inexecutable el inciso final del artículo 153 de Código Disciplinario Militar. Y, finalmente, se declaró exequibles las expresiones cuestionadas de los artículos 159 y 122 acusados, bajo el entendido de que debe existir evidencia de que la recepción del mensaje electrónico efectivamente se dio.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena, el Magistrado **Carlos Bernal Pulido** salvó parcialmente mi voto frente al resolutive tercero pues consideró que no era pertinente condicionar los artículos 159 de la Ley 1862 de 2017 y 122 de la inadecuado Ley 1952 de 2019, con fundamento en las siguientes razones:

1. No se evidencia que las normas demandadas en abstracto vulneren el debido proceso, toda vez que dichas disposiciones buscan un medio expedito para notificar al investigado y a su defensor “si previamente y, por escrito, hubieren aceptado ser notificados de esta manera”. Así, los eventos descritos por el demandante se refieren a situaciones relacionadas con la indebida notificación que son resueltas de modo particular dentro del respectivo proceso disciplinario, las cuales, de acreditarse en curso de la notificación conducen a la nulidad de todo lo actuado¹, mas no a la inconstitucionalidad de una forma supletiva de notificación empleada por la entidad dada la expresa autorización del implicado.

2. La Corte señaló en varias sentencias² que dentro de la libertad de configuración del legislador está el determinar las formas de notificación judicial y administrativa, así como las respectivas formalidades que deben cumplirse en cada acto de comunicación procesal. De esta forma, el legislador dispuso un medio alternativo y voluntario de notificación, esto es mediante correo electrónico, por considerarlo un mecanismo adecuado, idóneo y eficaz, que garantiza el principio de publicidad y el debido proceso³.

3. Adicionalmente, se trata de una disposición que resulta compatible con el avance de las tecnologías de la información y cuya prueba se obtiene de los respectivos servidores de la entidad, programas o administradores de correo electrónico, lo cual no es un asunto que le competa directamente a la Constitución. Máxime cuando esta forma de notificación subsidiaria ha sido empleada en otras materias, como la tributaria, contractual, cambiaria, aduanera⁴, administrativa⁵, privada y comercial⁶, sin que en dichas oportunidades existiera dudas de su compatibilidad con la Constitución. En este sentido, la Corte debió declarar la exequibilidad simple de las normas demandadas.

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo**, **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Fernando Reyes Cuartas** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre los fundamentos de la providencia anterior.

1 Ver Sentencia T-025 de 2018. “La indebida notificación judicial configura un defecto procedimental absoluto que lleva a la nulidad del proceso. En efecto, tal actuación constituye uno de los actos de comunicación procesal de mayor importancia, toda vez que garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales”.

2 Sentencias C-1114 de 2003 y C-624 de 2007.

3 Sentencia C-1335 de 2000, C-929 de 2005 y C-908 de 2010.

4 Sentencia C-016 de 2013. “La consagración de formas electrónicas de notificación por aviso electrónico, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, como mecanismo subsidiario para suplir trámites de notificación infructuosos, no resulta violatoria del debido proceso, ni, puntualmente, del derecho de defensa. En materia de notificaciones por correo, resulta constitucionalmente admisible la inserción del aviso en la página electrónica de la DIAN, cuando el correo sea devuelto; pero ello no releva a la Administración de las consecuencias, cuando la devolución del correo acontezca por razones imputables a la entidad estatal. En consecuencia, los artículos 59, 60, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012 se encuentran ajustados al Art. 29 de la Constitución Política”.

5 Ley 1437 de 2011, artículo 54.

6 Ley 1564 de 2012, artículo 291.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS NO DESCONOCE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA. EXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LAS IGLESIAS Y CONFESIONES RELIGIOSAS RECONOCIDAS POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR

V. EXPEDIENTE D-11907AC - SENTENCIA C-571/19 (noviembre 27)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1819 DE 2016
(diciembre 29)

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 145. Modifíquese el artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 23. Entidades no contribuyentes declarantes. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empleados, los fondos mutuos de inversión, **las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior** o por la ley, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral; las asociaciones y federaciones de Departamentos y de Municipios, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, los establecimientos públicos y en general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

Las entidades de que trata el presente artículo deberán garantizar la transparencia en la gestión de sus recursos y en el desarrollo de su actividad. La DIAN podrá ejercer fiscalización sobre estas entidades y solicitar la información que considere pertinente para esos efectos.

ARTÍCULO 184. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.

PARÁGRAFO 1o. Los directorios telefónicos quedarán gravados a la tarifa general del impuesto sobre las ventas, únicamente cuando se transfieran a título oneroso.

ARTÍCULO 185. Modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 468-1. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). Los siguientes bienes están gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

09.01.	<u>Café</u>
10.01	<u>Trigo</u>
10.04.90.00.00	<u>Avena</u>
10.07.90.00.00	<u>Sorgo de grano</u>
12.01.90.00.00	<u>Habas de soya</u>
16.01	<u>Únicamente el salchichón y la butifarra</u>

2. Decisión

Primero. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 145 de la Ley 1819 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título*” contenida en el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016, por el cargo formulado por el

desconocimiento del principio de progresividad en materia tributaria establecido en el artículo 363 de la Constitución.

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-100 de 2014, mediante la cual se declaró "**EXEQUIBLE** el artículo 48 de la Ley 1607 de 2012, únicamente por el cargo examinado", en relación con el cargo propuesto contra el artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, por la vulneración del principio de progresividad en materia tributaria contenido en el artículo 363 Superior.

3. Síntesis de la providencia

En el presente proceso, la Corte estudió una acción pública de inconstitucionalidad formulada contra algunos apartes de los artículos 145, 184 y 185 de la Ley 1819 de 2016 "*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*", por la presunta vulneración de los principios de igualdad y progresividad, establecidos en los artículos 13 y 363 de la Constitución, respectivamente.

En relación con el cargo contra el artículo 145 de la Ley 1819 de 2016, la Corte consideró que no se acreditaban los requisitos para realizar un juicio por desconocimiento del principio de igualdad, dado que los sujetos propuestos por el demandante para realizar el examen no eran comparables. Lo anterior, debido a diferencias en su conformación, régimen tributario, fines sociales y bienes jurídicos protegidos. Por tal razón, la Sala Plena decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

Respecto al cargo formulado contra el artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, por la presunta vulneración del artículo 363 de Superior, la Sala Plena encontró que la Corte Constitucional en sentencia C-100 de 2014 estudió una demanda presentada por el mismo actor, con los mismos cargos, sobre una disposición con idéntico contenido material –artículo 48 de la Ley 1607 de 2012–, la cual fue declarada exequible.

Con fundamento en ello, la Corte concluyó que aunque la norma declarada exequible se encuentra reproducida en otra disposición, su contenido sustantivo no ha sufrido modificación alguna, razón por la cual existe cosa juzgada material sobre el objeto demandado. Ello imponía al actor la carga de argumentar que han sobrevenido circunstancias que ameriten un nuevo estudio de la norma, concretamente un cambio en la significación material de la Constitución, en el parámetro de control, o en su contexto normativo.

Teniendo en cuenta que el actor no demostró tales circunstancias sobrevinientes para que la Corte abordara un nuevo estudio, la Sala Plena determinó estarse a lo resuelto en la sentencia C-100 de 2014.

Luego de efectuar un análisis de los requisitos para la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte encontró mérito para pronunciarse de fondo sobre el cargo formulado contra el aparte demandado del artículo 184 de la Ley 1819 de 2016, por la presunta vulneración del principio de progresividad en materia tributaria, derivada del aumento en tres (3) puntos porcentuales la tarifa general del IVA, circunstancia que, alegaban los demandantes, no tenía en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes.

Sobre el particular la Corte consideró que el Legislador tiene un amplio margen de configuración en materia tributaria y que el principio de progresividad no se debe analizar respecto de los impuestos vistos de manera individual, sino en el efecto general que las modificaciones normativas tienen en el sistema tributario en su conjunto.

A partir de ello, la Sala Plena concluyó que la creación de impuestos indirectos como el IVA se encuentra ajustada a la Constitución siempre y cuando:

- a. No desconozca el derecho fundamental al mínimo vital: El Legislador no puede introducir reformas tributarias cuyas consecuencias impliquen afectar significativamente la satisfacción de necesidades básicas (alimentarse, asearse, contar con educación, salud, vivienda y trabajo dignos).
- b. No afecte la progresividad del sistema: Deben establecerse cargas razonables y existir compensaciones por el esfuerzo que las personas con menores ingresos han invertido.

- c. La norma como instrumento fiscal sea razonable: No puede prohibirse de forma absoluta y sin excepciones los tributos indirectos, afirmando que aportan alguna dosis de regresividad, pues ello implicaría reducir ostensiblemente el repertorio de fuentes legítimas de exacción que aportan enormes recursos al erario -tributación indirecta- generando déficit fiscal, amén de propiciar ineficiencia en la administración y recaudo de los impuestos, con las conocidas secuelas de evasión y elusión que son las principales responsables de la inequidad en esta materia.

Una vez confrontadas estas reglas con el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016 la Corte concluyó que la norma apreciada por su efecto en el sistema tributario no desconoce el principio de progresividad. Para llegar a tal razonamiento señaló que:

- (i) La norma no grava la totalidad de los bienes de primera necesidad y además establece mecanismos de compensación.
- (ii) El artículo 185 de la Ley 1819 de 2016 mantiene los artículos de consumo frecuente con una tarifa diferencial del 5% del IVA (como el café, el trigo, la avena, la harina de trigo, el aceite de cocina, las pastas alimenticias, entre otros). También mantiene una tarifa del 0% y en otros casos excluye a los productos de difícil reemplazo.
- (iii) No se observa que el incremento del IVA en los productos previamente gravados en la Ley 1607 de 2012 afecte el mínimo vital, pues, si bien el incremento de los precios producto del impuesto es evidente y generan una mayor carga social, esta no recae sobre bienes indispensables.
- (iv) Si bien el incremento de tres (3) puntos porcentuales dificulta el acceso a algunos bienes y servicios, es un esfuerzo razonable que contribuye a la materialización de fines sociales que garantizan la consecución de políticas públicas y el sostenimiento de instituciones que permiten la satisfacción de derechos fundamentales.
- (v) El esfuerzo en el pago del tributo se ve compensado por la destinación específica del 0,5% del mismo en la financiación del sistema de salud y porque otro tanto idéntico se apropia para la educación (cuyo 40% del medio punto porcentual se destina a la educación superior pública). Su dedicación a la financiación de programas sociales cercanos a la realización de derechos fundamentales es justificación de la razonabilidad de la medida.

Acreditados estos hechos, la Sala Plena concluyó que el incremento del IVA establecido en el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016 no introduce al sistema tributario una dosis de manifiesta regresividad, razón por la cual no desconoce el principio de progresividad establecido en el artículo 363 de la Constitución.

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte encontró que la disposición demandada debe ser declarada exequible, por el cargo examinado.

4. Aclaraciones de voto

La Magistrada **Diana Fajardo Rivera** y el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto respecto de algunos aspectos de la parte motiva de esta providencia.

EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CERTEZA, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, IMPIDIERON QUE LA CORTE PUDIERA PRONUNCIARSE DE FONDO SOBRE LA PRESENTE DEMANDA QUE RECLAMABA LA OBLIGATORIEDAD DE LA CONSULTA PREVIA A LA DELIMITACIÓN DE LÍMITES ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES

VI. EXPEDIENTE D-13219 - SENTENCIA C-572/19 (noviembre 27)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma acusada

LEY 1447 DE 2011

(junio 9)

Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política

ARTÍCULO 2o. EXAMEN Y REVISIÓN PERIÓDICA DE LÍMITES. El examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 de la Constitución Política, se hará mediante diligencia de deslinde por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, de oficio o a petición, debidamente fundamentada, del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas o de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en los siguientes casos:

- a) Cuando no exista norma que fije los límites sino que este es el resultado de la evolución histórica o de la tradición;
- b) Cuando las descripciones contenidas en los textos normativos sean imprecisas, insuficientes ambiguas o contrarias a la realidad geográfica;
- c) Cuando la norma que fije el límite o lo modifique mencione comprensiones territoriales, sectores o regiones que previamente no estén definidos, delimitados o deslindados;
- d) Cuando ocurran eventos que alteren posición espacial de los elementos que conforme el límite.

El IGAC informará a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes y al Ministerio del Interior y de Justicia tanto de la iniciación del deslinde como de los avances y resultados del mismo.

Realizado el deslinde de una entidad territorial solo procederá su revisión o examen periódico cada 20 años. Se podrán antes de ese término cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite y con los mismos requisitos establecidos en el inciso anterior.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011 "*por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política*", por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de la providencia

El demandante considera que el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011 infringe los artículos 1,2,3,4 7 de la Constitución Política y por tanto, debe ser declarada su inconstitucionalidad o su exequibilidad condicionada, en el "entendido de que la facultad del IGAC deberá estar sometida a consulta cuando de una forma u otra esta verse sobre territorios habitados y que cambia su naturaleza jurídica.

Inicialmente, la demanda fue admitida en aplicación del principio *pro actione*, con base en el cual, "*cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante*". Sin embargo, del análisis realizado por la Sala Plena de la Corte se encontró que la demanda no cumplió a cabalidad, con los requisitos de certeza, de los cargos formulados por violación de los artículos 1, 2 y 3 de la Carta Política, habida cuenta que las consecuencias que se extraen de la disposición demandada como fundamento de la violación constitucional no se desprenden de su contenido, desde un punto de vista objetivo. De igual manera, los argumentos expuestos como fundamento de dichos cargos carecen de pertinencia, puesto que más que una confrontación de la norma demandada con la Constitución, se enfrentan a una serie de situaciones fácticas que desbordan la competencia de la Corte para dar solución a controversias en torno a la delimitación entre municipios y departamentos. En consecuencia, tampoco el cargo es suficiente, por cuanto no logra despertar una duda mínima capaz de iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y requiera de un pronunciamiento por parte de este tribunal.

Así mismo, el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, basado en que el Legislador no incluyó una obligación expresa de consultar a la comunidad durante el procedimiento de deslinde que debe adelantar el IGAC, en los eventos en que, existiendo habilitantes, se sugiera una modificación de la naturaleza jurídica de la entidad territorial examinada. Al respecto, la Corte observó que, si bien el demandante cumplió con algunos de

los requisitos de este cargo, no lo hizo respecto de demostrar cuál es el deber específico que impondría el Constituyente al Legislador, para incluir la mencionada obligación.

Lo anterior, no le permitió a la Corte entrar a realizar un examen de fondo de los cargos de inconstitucionalidad formulados y proferir un fallo de mérito.

4. Aclaración de voto

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** reserva aclaración de voto en relación con un aspecto de la motivación de esta providencia.

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA RESOLVER CUESTIONES DE ORDEN MERAMENTE LEGAL, CON UNA CONNOTACIÓN PATRIMONIAL DE COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, QUE NO EVIDENCIAN PRIMA FACIE UNA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

VII. EXPEDIENTE T-7.457.373AC - SENTENCIA SU-573/19 (noviembre 27)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Hechos

Le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional valorar la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, "seguridad jurídica" y debido proceso de los accionantes, al haberse configurado dos supuestos defectos en las decisiones en que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió los recursos de apelación en contra de sentencias proferidas por distintos tribunales administrativos⁷. En ellas resolvió negar las pretensiones de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de cesantías, prevista por el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 344 de 1996, esta última reglamentada por el Decreto 1582 de 1998.

Según indicaron los accionantes, en las providencias censuradas habrían concurrido los siguientes dos defectos: en primer lugar, uno material o sustantivo al no haberse dado aplicación al principio de favorabilidad laboral, al haberse dejado de aplicar la sanción moratoria por no consignación oportuna de cesantías, prevista por el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 344 de 1996, esta última reglamentada por el Decreto 1582 de 1998. En segundo lugar, un presunto defecto por desconocimiento del precedente, al no haber considerado la autoridad judicial accionada las sentencias SU-336 de 2017 y T-008 de 2015, proferidas por la Corte Constitucional, y la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, dictada por el Consejo de Estado.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS decretada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Auto del 12 de septiembre de 2019.

Segundo. REVOCAR las sentencias proferidas el 16 de mayo de 2019 (T-7.457.373 y T-7.457.923) y 22 de mayo de 2019 (T-7.466.562) por la Sección Quinta de la Sala del Consejo de Estado, por medio de las cuales la autoridad judicial confirmó las decisiones dictadas el 14 de marzo de 2019 (T-7.457.373) y 28 de febrero de 2019 (T-7.457.923 y T-7.466.562) por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que decidió negar el amparo. En su lugar, declarar **IMPROCEDENTE** las tutelas, por las razones expuestas en la parte motiva.

Tercero. REMITIR los expedientes de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, enviados en préstamo (No. 08001-23-33-000-2014-00079-00 LM y No. 08001-23-33-001-2014-00174-00 JR), al Tribunal Administrativo del Atlántico.

⁷ Se censuraron las sentencias proferidas por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 7 de septiembre de 2018 (expediente de tutela T-7.457.373), del 24 de agosto de 2018 (expediente de tutela T-7.457.923) y del 16 de agosto de 2018 (expediente de tutela T-7.466.562).

Cuarto. LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí señalados.

3. Síntesis de la providencia

Para valorar la presunta afectación de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, "seguridad jurídica" y debido proceso, la Sala Plena empleó la metodología de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales de Altas Cortes.

A partir de las siguientes dos razones, la Corte Constitucional declaró la improcedencia de las acciones de tutela:

En primer lugar, consideró que las censuras a las sentencias proferidas por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado carecían de evidente relevancia constitucional, en la medida en que la discusión planteada: (i) versaba sobre una cuestión meramente legal, con una connotación de contenido patrimonial (la relativa a determinar cuál era la interpretación más adecuada que debía darse a la normativa que regulaba el reconocimiento y pago de una penalidad económica –sanción moratoria por no consignación oportuna de cesantías– en el régimen prestacional de los docentes oficiales), (ii) que no involucraba la protección de derechos fundamentales (en la medida en que la inconformidad de los tutelantes se restringía a exigir el pago de un derecho patrimonial –accesorio a las cesantías– que no representaba *prima facie* una amenaza directa o indirecta a los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, "seguridad jurídica" y debido proceso) y, (iii) que pretendía reabrir la controversia legal resuelta por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En segundo lugar, constató que las irregularidades alegadas por los accionantes no tenían un efecto decisivo o determinante en las providencias cuestionadas, que conllevara la afectación de una garantía constitucional. Consideró la Sala que, en los términos en que se encontraba planteado el asunto, la presunta anomalía procesal referida por los tutelantes, circunscrita al presunto desconocimiento del precedente y del principio de favorabilidad laboral, no era determinante ni tenía un efecto decisivo en las sentencias cuestionadas y tampoco conllevaba la afectación de un derecho fundamental, dado que (i) las decisiones impugnadas en sede de tutela no constituían "desvíos del juez ordinario" ni decisiones carentes de motivación y (ii) no daban cuenta *prima facie* de la inaplicación de una prerrogativa de carácter constitucional.

4. Salvamento de voto

La Magistrada **Diana Fajardo Rivera** salvó el voto por considerar que los argumentos expuestos por la mayoría para sustentar la falta de relevancia constitucional de los casos son insuficientes, y desconocen la jurisprudencia de esta Corte que ha considerado este tipo de controversias involucran aspectos importantes para el juez constitucional como "el alcance del derecho a la seguridad social de los miembros del Magisterio, el principio de favorabilidad en la aplicación de normas y precedentes en materia de prestaciones sociales de servidores públicos y docentes."⁸ Asimismo, advirtió que en la Sentencia se adelanta un análisis de fondo sobre los defectos propuestos por los accionantes, sin la rigurosidad que ameritaba el asunto, lo cual constituye un prejuzgamiento indebido por parte de la mayoría de la Sala. Lo anterior, teniendo en cuenta que los argumentos que sustentan la ausencia de cumplimiento del mencionado requisito sostienen que la pretensión de los actores fue reabrir una discusión que ya fue resuelta en la jurisdicción contencioso administrativa, y no puede el juez constitucional determinar la interpretación de las normas aplicables; olvidando que, precisamente, el objetivo del defecto sustantivo es enmendar interpretaciones o aplicaciones erradas o incompletas de las normas jurídicas aplicables para el caso. En suma, la Magistrada consideró que las acciones de tutela eran formalmente procedentes, y por lo tanto, la Sala debió estudiar de fondo los defectos alegados por los accionantes, con la rigurosidad que ameritaba el asunto.

LA CORTE REITERÓ LAS CONDICIONES EN QUE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DEBE SER COMPARTIDA POR LA ESPOSA Y LA COMPAÑERA PERMANENTE DEL CAUSANTE. PROCEDENCIA DE LA TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES QUE NEGABAN EL RECONOCIMIENTO DE DICHA PENSIÓN A LA COMPAÑERA PERMANENTE

⁸ Sentencia SU-332 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

VIII. EXPEDIENTE T-7.247.175 - SENTENCIA SU-574/19 (noviembre 27)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela promovida por Alicia Angulo Acosta contra la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral y de Descongestión Laboral No. 4, la Sala de Descongestión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla. Los supuestos que dieron lugar al reclamo de la tutelante tienen que ver con la negativa del Instituto del Seguro Social de reconocerle la sustitución de la pensión del señor Mesías Ruíz Orozco, de quien era la compañera permanente, al dar aplicación al texto original del artículo 55 de la Ley 90 de 1946, vigente al momento de la muerte del pensionado, el 13 de marzo de 1984, que establecía que a falta de viuda, debía ser tenida en cuenta la mujer con quien el asegurado haya hecho vida marital durante los tres años inmediatamente anteriores a su muerte, o con la que haya tenido hijos, *siempre que ambos hubieran permanecido solteros durante el concubinato*.

Promovido el proceso ordinario por la señora Angulo Acosta, el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla consideró que pese a haberse probado la convivencia del señor Mesías Ruíz Orozco con la señora Alicia Angulo Acosta, también se había establecido que mantuvo el vínculo matrimonial con la señora Mercedes Lara Sánchez, por lo cual, concluyó que, al no encontrarse vigente, para la fecha de la muerte del señor Ruíz Orozco, la figura de la división de la pensión de sobrevivientes entre cónyuge y compañera permanente, de acuerdo con el tiempo de convivencia, la única beneficiaria debía ser la cónyuge Mercedes Lara Sánchez, con quien el pensionado no disolvió el vínculo conyugal. Esta decisión fue confirmada por la Sala de Descongestión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, fallo que la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia decidió no casar.

Con el objeto de cuestionar las sentencias adoptadas en la Jurisdicción Ordinaria, la señora Angulo Acosta interpuso acción de tutela, solicitando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la vida en condiciones dignas, a la salud, a la igualdad y al mínimo vital, entre otros. En sede de revisión, luego de que en las instancias se negara el amparo, la Sala Plena concluyó que el caso cumplía con los requisitos de procedencia formal para promover una decisión de fondo.

En suma, se destacó que, en el caso concreto, al aplicar el texto original del artículo 55 de la Ley 90 de 1946, se incurrió en un *defecto sustantivo* por la interpretación y aplicación de una norma inconstitucional y, con tal proceder, se transgredió el derecho al debido proceso de la actora y a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas.

Así entonces, la Sala Plena (i) revocó las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en sede de tutela y, en su lugar, amparó los derechos al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas de la actora; (ii) dejó sin efectos las sentencias proferidas por las Salas de Casación Laboral y de Descongestión Laboral No. 4 de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de septiembre de 2018, en segunda instancia por la Sala de Descongestión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, el 31 de octubre de 2011 y, en primera instancia, por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla, el 20 de abril de 2010, dentro del proceso ordinario laboral instaurado por Alicia Angulo Acosta en contra del Instituto del Seguro Social y la señora Mercedes Lara Sánchez; y, en consecuencia (iii) ordenó al Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla que adopte una nueva decisión, que atienda los parámetros señalados en la presente providencia. (iv) Por último, ordenó al juez de primera instancia decretar una medida de carácter provisional de manera inmediata, consistente en el pago de las mesadas pensionales compartidas, entre cónyuge y compañera permanente, en porcentajes iguales, encaminada a asegurar el mínimo vital y una vida en condiciones dignas para la señora Alicia Angulo Acosta, hasta que en el curso del proceso cuente con mejores elementos de juicio que le permitan modificarla o ajustarla, o hasta adoptar la decisión definitiva.

LA CORTE REITERÓ LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOSTENIDA ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL TOPE DE VEINTICINCO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES DE LA MESADA PENSIONAL, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2005 (ART. 48 DE LA C.P.)

IX. EXPEDIENTE T-4.182.969 AC - SENTENCIA SU-575/19 (noviembre 27)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Hechos

En el presente trámite, la Sala Plena se pronunció sobre nueve acciones de tutela acumuladas en las cuales las mesadas pensionales superaron los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes y, como consecuencia de la sentencia C-258 de 2013, las entidades que administran el sistema de seguridad social en pensiones las reajustaron al tope máximo. Esa situación concurre en ocho de los nueve casos, en los que los accionantes presentaron tutela contra los actos administrativos de reajuste pensional, por considerar que la reducción de sus mesadas se hizo de manera unilateral y sin agotar el procedimiento administrativo que permitiera el ejercicio de los derechos de contradicción, defensa e impugnación.

Un caso diverso (expediente T-4.418.027) se presentó en la acción de tutela contra providencia judicial formulada por el Director del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON contra la sentencia del 22 de marzo de 2012, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, sobre la cual alegó que, al no haberse aplicado correctamente la sentencia C-608 de 1999, la máxima autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ordenó reliquidar la pensión de vejez del excongresista Luis Javier Velásquez Restrepo con base en el último salario devengado, lo cual dio lugar al pago de una mesada pensional superior al tope de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

3. Síntesis de la providencia

Para resolver los casos en los expedientes acumulados, la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional⁹ sobre la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de ejecución que ordenan el reajuste automático de la pensión al tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En ese sentido, a partir de las reglas fijadas en las sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-060 de 2016, T-615 de 2016, SU-210 de 2017, T-039 de 2018 y T-360 de 2018, la Sala Plena reiteró que debido a que los actos de ejecución no crean, modifican o definen una situación jurídica, sino que se restringen a dar cumplimiento a una orden judicial ya concluida y amparada por la cosa juzgada, por regla general, no es procedente acudir a la acción de tutela para cuestionar actos administrativos de carácter particular, pues para tal propósito están previstos otros medios de control en la Ley 1437 de 2011. Señaló que esta regla es aún más exigente cuando se trata de cuestionar actos administrativos de ejecución en los que se da cumplimiento a un fallo judicial, pues la administración no manifiesta su voluntad, sino que se limita a ejecutar una decisión contenida en una sentencia judicial amparada en el efecto de la cosa juzgada. De este modo, solo es procedente acudir a la tutela cuando la administración, en lugar de proferir un acto de ejecución, desborda el mandato judicial, y adopta un acto definitivo.

Así, al verificar el contenido de las comunicaciones de reajuste pensional en ocho de los nueve casos de este trámite tutelar, la Corte constató que se trata de actos administrativos de ejecución de una providencia judicial, en los cuales las autoridades administrativas se limitaron a dar cumplimiento a la sentencia C-258 de 2013. Es decir que dichos actos administrativos se circunscribieron simplemente a ejecutar la determinación de la Sala Plena de esta Corporación, mediante la cual dio cumplimiento al Acto Legislativo 01 de 2005, de tal manera que las mesadas pensionales se reajustaron al límite constitucional de 25 smlmv. Por consiguiente, tratándose del cumplimiento de la Constitución y de la interpretación que respecto a la misma realiza la Corte Constitucional por medio de una sentencia con efectos *erga omnes*, los actos

⁹ Sentencia fundadora C-258 de 2013, reiterada en las sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-060 de 2016, T-615 de 2016, SU-210 de 2017, T-039 de 2018, T-360 de 2018, entre otras.

administrativos de ejecución son de mero cumplimiento de la Carta Política. Sobre los actos administrativos de ejecución derivados de la sentencia C-258 de 2013, la Sala Plena en sede de unificación reiteró la regla contenida en la sentencia T-320 de 2015 mediante la cual se determinó que *“en aquellos casos en los que la mesada pensional supere tal tope y fue obtenida en acatamiento de la ley, se debe ajustar, de manera automática, sin que se haga necesario iniciar un proceso de reliquidación como quiera que es un mandato constitucional de obligatorio acatamiento.”*

De otra parte, en lo concerniente a la acción de tutela interpuesta por el Fondo de Prestaciones Sociales del Congreso de la República contra la sentencia emitida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con número de radicación 25000232500020040774601, la Sala Plena encontró dos situaciones sobrevinientes que dan lugar a declarar la carencia actual de objeto, en relación con que la sentencia cuestionada data del 22 de marzo de 2012 y con posterioridad a ello la Corte Constitucional profirió la sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013. Por tal razón, la emisión de dicha providencia de control abstracto comporta una situación sobreviniente a la interposición de la acción de tutela objeto de revisión, que incorpora la interpretación del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 acorde con la supremacía de la Constitución de 1991. En ese sentido, la Sala Plena determinó que al margen de la interposición de la acción de tutela el 25 de octubre de 2012 en contra la providencia judicial de nulidad y restablecimiento del derecho fallada por el Consejo de Estado en esa misma anualidad, una situación jurídica sobreviniente, consistente en la emisión de un acto administrativo en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013 dio lugar a que se configurara la carencia actual de objeto. Sobre este aspecto, la Corte señaló que la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho dictada por el Consejo de Estado perdió su ejecutoriedad frente a las órdenes dadas por la Corte Constitucional en una sentencia de control abstracto de constitucionalidad que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional en los términos del artículo 243 de la Carta Política y que determinó que ninguna pensión con cargo a recursos públicos puede superar el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. De allí que los efectos de la sentencia C-258 de 2013 automáticamente acarrearán la modificación de la sentencia emitida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con número de radicación 25000232500020040774601, sustrayendo sus efectos, a tal punto que para darle cumplimiento FONPRECON redujo al límite constitucional la mesada del señor Luis Javier Velásquez Restrepo.

Todo lo anterior condujo a la Sala Plena a concluir que la situación jurídica que originó la interposición de la acción de tutela se encuentra superada y que no hay un objeto sobre el cual proveer protección, ya que desde el mes de agosto del año 2013, como consecuencia del cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013, efectivamente se redujo la mesada pensional del señor Luis Javier Velásquez Restrepo.

4. Aclaraciones

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto con el fin de precisar que si bien se debe respetar el precedente consolidado¹⁰ por la Corte (sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-060 de 2016, T-615 de 2016, SU-210 de 2017, T-039 de 2018 y T-360 de 2018), en un Estado Social y Democrático de Derecho también deben valorarse los derechos adquiridos y la confianza legítima de los cotizantes en el sistema de seguridad social.

En materia de seguridad social, los derechos adquiridos son prestaciones que se consolidan cuando una persona ha cumplido todos los presupuestos normativos establecidos en la ley para su reconocimiento, de tal manera que puede hacerlos exigibles y, consecuentemente, forman parte de su patrimonio. El artículo 58 de la Carta Política garantiza la protección constitucional de esta clase de derechos, al prohibir expresamente su desconocimiento o vulneración mediante leyes posteriores.

En ese sentido, señaló que la constante tensión entre la estabilidad financiera del sistema pensional y los derechos adquiridos debe interpretarse a la luz del principio de progresividad de los derechos sociales consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política. De este modo, más allá de los derechos y principios evocados como límites a los efectos de la sentencia, los derechos adquiridos en materia pensional disponen de una tutela especial soportada por el

texto superior. En efecto, en los términos del artículo 53 de la Carta, una vez se ha consumado una situación jurídica e individual y constituido el derecho concreto, los derechos laborales entran al patrimonio de la persona y son intangibles frente a la nueva legislación¹⁰.

Es así que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en diferenciar los derechos adquiridos de las meras expectativas en tanto que los primeros *"presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento. Entre tanto, en las expectativas, tales presupuestos no se han consolidado conforme a la ley, pero resulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico"*¹¹. Del anterior razonamiento se sigue que, en principio, los cambios en la ley laboral se aplican a todas las relaciones de trabajo vigentes, salvo que el trabajador tenga un derecho adquirido frente a la normatividad anterior, al haber reunido los requisitos necesarios para poder acceder al derecho cuya reglamentación fue modificada. De este modo, se ha determinado que las situaciones jurídicas individuales, consolidadas bajo el imperio de una ley anterior, se entienden incorporadas definitivamente en el patrimonio de una persona¹⁰.

La protección de los derechos adquiridos, concebidos de la manera expuesta, ha sido abordada por la Corte Interamericana como un desarrollo del derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana. Dicho tribunal internacional ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona, en todos los casos, sujetos a protección. La definición de derechos adquiridos, como aquellos que han ingresado al patrimonio de las personas fue asumida por la Corte IDH en un caso en el que la Comisión formuló demanda por violación al citado artículo 2111 y se reconoció en aquella oportunidad el derecho a la propiedad, el cual si bien no es absoluto y puede ser objeto de limitaciones, dichas restricciones deben efectuarse por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en dicha normatividad.

En relación con la aplicación del artículo 21 de la citada Convención, la Corte IDH ha considerado que cuando quiera que los Estados propugnen por satisfacer legítimamente un interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés del particular, debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la restricción¹¹. La jurisprudencia de dicha Corte ha señalado que la restricción al derecho a la propiedad debe ser excepcional y que de dicha excepcionalidad se deriva que toda medida de restricción debe ser necesaria para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática¹². En ese mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado, en casos de expropiación, que el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad y ha insistido en que este principio supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible¹¹.

En términos generales, la jurisprudencia internacional ha condicionado la merma al derecho de propiedad y los derechos adquiridos a que se justifique en el interés general y el bien común y a que se disponga de una justa retribución o indemnización¹². Con relación a los conceptos de *"orden público"* o el *"bien común"*, derivados del interés general, invocados como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, la Corte Interamericana ha sostenido que deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las *"justas exigencias"* de *"una sociedad democrática"* que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención¹³. De modo tal que no le es dable a un Estado democrático, so pretexto del interés general, quebrantar los derechos adquiridos

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-421 de 2016.

¹¹ Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros (*"Cesantes y Jubilados de la Contraloría"*) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 84

¹² Corte I.D.H., Caso *"Cinco Pensionistas"*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98. Párr. 173; Caso María Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. (citado) párr. 91 a 98.

¹³ Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67.

sin un debido proceso, una justificación razonable y una indemnización justa proporcional al daño irrogado.

Síguese de lo anterior, que los efectos de las decisiones adoptadas, cuyo origen ya remoto es la Sentencia C-258 de 2013, debieron surtirse hacia el futuro para no afectar retroactivamente derechos consolidados. En efecto, en materia de seguridad social las disposiciones no pueden aplicarse de manera retroactiva, desconociendo las situaciones consolidadas y derechos adquiridos de los destinatarios de tales normas.

A partir de las anteriores consideraciones, el Magistrado **Rojas Ríos** concluyó que el debido proceso está inescindiblemente ligado a la intangibilidad de los derechos adquiridos, los cuales impiden hacer retroactivas las decisiones que afectan los derechos sociales de los individuos.

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto en relación con algunos aspectos de la parte motiva de esta providencia.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Vicepresidente