

## **CONTENIDO**

### **I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

### **II. JURISPRUDENCIA**

### **III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

<b>I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>11</b>
<b>1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	<b>11</b>
<b>- NUEVOS:</b>	<b>11</b>
<b>DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA HUMANA.</b>	<b>11</b>
<b>DERECHO FUNDAMENTAL A NO PADECER HAMBRE.</b>	<b>12</b>
<b>REPRESENTACIÓN DE AFRODESCENDIENTES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.</b>	<b>12</b>
<b>CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA.</b>	<b>12</b>
<b>DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD.</b>	<b>12</b>
<b>PENSIÓN MÍNIMA.</b>	<b>12</b>
<b>DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.</b>	<b>12</b>
<b>CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.</b>	<b>13</b>
<b>ÁREAS METROPOLITANAS.</b>	<b>13</b>
<b>CIRCUNSCRIPCIÓN INTERNACIONAL.</b>	<b>13</b>
<b>JUICIOS ESPECIALES.</b>	<b>13</b>
<b>- TRÁMITE:</b>	<b>13</b>
<b>ACCIÓN PENAL.</b>	<b>13</b>

<b>REFORMA A LA JUSTICIA.</b>	<b>14</b>
<b>FUNCIÓN REGLAMENTARIA.</b>	<b>14</b>
<b>2. PROYECTOS DE LEY</b>	<b>14</b>
<b>- NUEVOS:</b>	<b>14</b>
<b>MERCADEO MULTINIVEL.</b>	<b>14</b>
<b>SIMPLIFICACIÓN AL INVENTARIO DE BIENES DE MENORES DE EDAD.</b>	<b>14</b>
<b>SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN.</b>	<b>14</b>
<b>SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN.</b>	<b>15</b>
<b>ASCENSO DE DOCENTES.</b>	<b>15</b>
<b>ÁREA DE LA SALUD.</b>	<b>15</b>
<b>TRABAJADORES DISCAPACITADOS.</b>	<b>15</b>
<b>ANTIDESERCIÓN ESTUDIANTIL.</b>	<b>15</b>
<b>SEGURIDAD PRIVADA.</b>	<b>16</b>
<b>MATRIMONIO ENTRE PAREJAS DEL MISMO SEXO.</b>	<b>16</b>
<b>PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS.</b>	<b>16</b>
<b>SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE TRICIMÓVILES.</b>	<b>16</b>
<b>RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL DEPORTE.</b>	<b>16</b>
<b>CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR.</b>	<b>16</b>
<b>APORTE DE COTIZACIÓN PARA SALUD.</b>	<b>16</b>
<b>BASE PARA LA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN POR VEJEZ.</b>	<b>17</b>

<b>REAJUSTES DE PENSIONES.</b>	<b>17</b>
<b>LEY DE SALUD MENTAL.</b>	<b>17</b>
<b>FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS.</b>	<b>17</b>
<b>CÓDIGO DE ÉTICA Y DISCIPLINARIO DEL CONGRESISTA.</b>	<b>17</b>
<b>SALARIO MÍNIMO.</b>	<b>17</b>
<b>UNIÓN CIVIL ENTRE PAREJAS DEL MISMO SEXO.</b>	<b>18</b>
<b>GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.</b>	<b>18</b>
<b>SEMANA DE RECESO ESTUDIANTIL.</b>	<b>18</b>
<b>CONSUMO DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES.</b>	<b>18</b>
<b>RIESGO DEL CUERPO CIERTO.</b>	<b>18</b>
<b>CINTURÓN DE SEGURIDAD.</b>	<b>18</b>
<b>SANCIÓN AL LIBRADOR DE UN CHEQUE NO PAGADO POR SU CULPA.</b>	<b>19</b>
<b>PROHIBICIÓN DEL USO DE ANIMALES EN CIRCOS.</b>	<b>19</b>
<b>SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE.</b>	<b>19</b>
<b>TÉRMINO MÁXIMO LEGAL.</b>	<b>19</b>
<b>CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE.</b>	<b>19</b>
<b>MATRIMONIO DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO.</b>	<b>19</b>
<b>SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.</b>	<b>19</b>
<b>SISTEMA DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO.</b>	<b>20</b>
<b>SEGUNDA OPINIÓN MÉDICA.</b>	<b>20</b>

<b>PAGO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD.</b>	<b>20</b>
<b>LETRA LEGIBLE EN CONTRATOS.</b>	<b>20</b>
<b>CONFLICTOS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN Y DEL INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL.</b>	<b>20</b>
<b>ARGUMENTOS AMBIENTALES.</b>	<b>21</b>
<b>ARTISTAS Y GESTORES CULTURALES.</b>	<b>21</b>
<b>VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</b>	<b>21</b>
<b>TRABAJADORES EN ESTADO DE INCAPACIDAD.</b>	<b>21</b>
<b>ENFERMEDAD EN FASE TERMINAL.</b>	<b>21</b>
<b>PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</b>	<b>21</b>
<b>JUSTICIA PENAL MILITAR.</b>	<b>22</b>
<b>BENEFICIOS A FAMILIAS NUMEROSAS.</b>	<b>22</b>
<b>ENTIDADES TERRITORIALES.</b>	<b>22</b>
<b>ORGANIZACIONES DE ACCIÓN COMUNAL.</b>	<b>22</b>
<b>VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.</b>	<b>22</b>
<b>SISTEMAS VERTICALES DE TRANSPORTE DE PERSONAS.</b>	<b>22</b>
<b>DESARROLLO INDUSTRIAL.</b>	<b>22</b>
<b>PRIMA DE VACACIONES.</b>	<b>23</b>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS.</b>	<b>23</b>
<b>TARIFA DE TRANSPORTE PÚBLICO PARA ESTUDIANTES.</b>	<b>23</b>
<b>VENTA DE LICOR ADULTERADO.</b>	<b>23</b>

<b>TARIFA DIFERENCIAL DE TRANSPORTE PARA ESTUDIANTES.</b>	<b>23</b>
<b>- TRÁMITE:</b>	<b>23</b>
<b>ESTATUTO DEL CONSUMIDOR.</b>	<b>23</b>
<b>EMPLEO DE EMERGENCIA.</b>	<b>24</b>
<b>LEY GENERAL DEL TURISMO.</b>	<b>24</b>
<b>APTITUD PSICOFÍSICA PARA EL PORTE DE ARMAS.</b>	<b>24</b>
<b>NO INCLUSIÓN DE ANTECEDENTES PENALES EN LOS CERTIFICADOS JUDICIALES.</b>	<b>24</b>
<b>PUNTAJES ALTOS EN LOS EXÁMENES DE ESTADO.</b>	<b>24</b>
<b>PENSIÓN FAMILIAR.</b>	<b>25</b>
<b>PREVENCIÓN DEL RAPTO DE MENORES.</b>	<b>25</b>
<b>EMPACADORES EN ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO.</b>	<b>25</b>
<b>ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA.</b>	<b>25</b>
<b>EDAD DE RETIRO FORZOSO PARA LOS MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES.</b>	<b>26</b>
<b>OBLIGATORIEDAD DE LA CÁTEDRA DEL INGLÉS.</b>	<b>26</b>
<b>FONDO DE EMERGENCIAS AGROPECUARIAS.</b>	<b>26</b>
<b>RÉGIMEN DE PENSIONES PARA LOS AGENTES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE.</b>	<b>26</b>
<b>DECLARACIÓN DE AUSENCIA POR DESAPARICIÓN FORZADA.</b>	<b>27</b>
<b>CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO.</b>	<b>27</b>
<b>CONDICIÓN DE ESTUDIANTE PARA EL RECONOCIMIENTO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA.</b>	<b>27</b>
<b>MEDIDAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES.</b>	<b>27</b>

<b>SISTEMA NACIONAL DE ALERTA TEMPRANA PARA MENORES DESAPARECIDOS.</b>	<b>27</b>
<b>ESTATUTO DEL CONSUMIDOR.</b>	<b>28</b>
<b>DERECHO A LA ACTUALIZACIÓN DE LA PRIMERA MESADA PENSIONAL.</b>	<b>28</b>
<b>LICENCIA POR LUTO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</b>	<b>28</b>
<b>PERSONAS HABITANTES DE LA CALLE.</b>	<b>28</b>
<b>MEDIDAS DE CARÁCTER FISCAL PARA PROPIETARIOS DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES HURTADOS.</b>	<b>29</b>
<b>CULTURA EN SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>29</b>
<b>REFERENDO DE DELITOS CONTRA MENORES DE CATORCE AÑOS.</b>	<b>29</b>
<b>POSEEDOR MATERIAL DE BIENES INMUEBLES.</b>	<b>29</b>
<b>ARTICULACIÓN DE LA EDUCACIÓN.</b>	<b>29</b>
<b>II. JURISPRUDENCIA</b>	<b>30</b>
<b>1. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA</b>	<b>30</b>
<b>1.1. SALA DE CASACIÓN CIVIL</b>	<b>30</b>

**ERROR DE DERECHO. ART. 1766 CC. RESTITUCIONES MUTUAS. INOPONIBILIDAD DEL DE LOS EFECTOS DE LA SIMULACIÓN ANTE EL TERCERO POSEEDOR DE BUENA FE. TERCERO. EFECTOS DE LAS RESTITUCIONES MUTUAS FRENTE AL TERCERO DE BUENA FE. BUENA FE. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE SIMULACIÓN FRENTE AL TERCERO ADQUIRENTE DE BUENA FE. CONSONANCIA. LA DECISIÓN INFRA PETITA CARECE DE APTITUD PARA TIPIFICAR TAL INCONGRUENCIA. INFRA PETITA. LA DECISIÓN QUE CONCEDE O RECONOCE UNA PRERROGATIVA EN EXTENSIÓN MENOR DE LA DEMANDADA, PERO EN TODO CASO DENTRO DEL CONTEXTO EN EL SE DEPRECA CARECE DE APTITUD PARA TIPIFICAR INCONGRUENCIA. ERROR DE DERECHO. VÍA INDIRECTA INDEBIDA APRECIACIÓN DE LA SENTENCIA DE PARTICIÓN DE BIENES DE LA SOCIEDAD CONYUGAL Y CERTIFICADO DE TRADICIÓN QUE SE ALLEGARON TARDÍAMENTE AL PROCESO. INCURIA. NO IMPUGNO EN EL OPORTUNO MOMENTO PROCESAL LA TARDÍA ADUCCIÓN DE PRUEBAS AL PROCESO. DERECHO DE DEFENSA. DERECHO DE CONTRADICCIÓN INDIRECTO. INTERVENCIÓN ADHESIVA.**

PROCEDENTE EN LOS PROCESOS DE CONOCIMIENTO, MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA. 30

RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES. RÉGIMEN ESPECIAL DE CULPA PRESUNTA. APLICACIÓN A UN CONTRATO ATÍPICO REGIDO POR LAS DISPOSICIONES DEL CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACIÓN Y POR REMISIÓN LAS DE LA SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE. CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION. SISTEMA DUAL DE RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DE LA TOTALIDAD DE LOS PARTÍCIPE INCLUIDO EL ACTIVO O GESTOR Y LA ESPECIAL QUE SÓLO OPERA EN CONTRA DEL PARTÍCIPE ACTIVO O GESTOR COMO ADMINISTRADOR. RESPONSABILIDAD DEL SOCIO GESTOR. COMO ADMINISTRADOR DEL NEGOCIO COMÚN. FUNDACION. EL CARÁCTER DE ENTIDAD SON ÁNIMO DE LUCRO NO IMPIDE LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES. RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES. SE APLICA A TODA PERSONA JURÍDICA QUE REALICE ACTIVIDADES MERCANTILES. CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION. CUANDO TODAS LAS PARTES NO SON COMERCIANTES PIERDE ESTA NATURALEZA. APLICAN POR REMISIÓN LAS NORMAS DE LA SOCIEDAD COMANDITA SIMPLE. CONTRATO DE SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE. RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD. CONTATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION. NATURALEZA, REQUISITOS Y SEMEJANZAS CON LOS CONTRATOS DE SOCIEDAD COMERCIAL. CONTRATO ATIPICO. SI ES DE NATURALEZA BILATERAL LAS PRESTACIONES DE LAS PARTES SON INTERDEPENDIENTES SIENDO PERTINENTE LA RESOLUCIÓN A DIFERENCIA QUE EN LOS PLURILATERALES. CONTRATOS PLURILATERALES. CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS. RESOLUCION DE CONTRATO. SU OBJETO ES DEJAR LAS COSAS EN EL ESTADO ANTERIOR A LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO DISUELTO EFECTOS EX TUNC. NO ES PERTINENTE CUANDO SE TRATA DE UN CONTRATO DE CARÁCTER PLURILATERAL. TERMINACION DEL CONTRATO. APLICA A LOS QUE CONTIENEN PRESTACIONES DE EJECUCIÓN PERIÓDICA, SUCESIVA O CONTINUADA, Ó DE DURACIÓN, DONDE SE DESHACEN LAS OBLIGACIONES HACIA EL FUTURO -EFECTOS EX NUNC-. INTERPRETACION DE LA DEMANDA. LE COMPETE AL JUZGADOR COLEGIR QUE A PESAR DE HABERSE SOLICITADO LA RESOLUCIÓN LA RECLAMACIÓN PERTINENTE ES LA TERMINACIÓN DE UN CONTRATO. CARGOS EN CASACION. DEBEN GUARDAR SIMETRÍA CON LOS FUNDAMENTOS EN LOS QUE EL A QUEM RESPALDO SU DECISIÓN. 37

## 1.2. SALA DE CASACIÓN PENAL

46

TRAFICO FABRICACION O PORTE DE ESTUPEFACIENTES. DOSIS PERSONAL: CONCEPTO, EVOLUCIÓN. DOSIS PERSONAL: CONCEPTO, LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. DOSIS PERSONAL: EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL. ANTIJURIDICIDAD: PLURIOFENSIVO. PORTE DE CANTIDADES LIGERAMENTE SUPERIORES A LA DOSIS PERSONAL. PORTE DE PEQUEÑAS CANTIDADES PARA

DISTRIBUCIÓN. ANTIJURIDICIDAD MATERIAL. ADICTO. DOSIS PERSONAL: ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2009. DOSIS PERSONAL: LEY 1453 DE 2011. DOSIS PERSONAL: CONSUMIDOR. COMPROMISOS INTERNACIONALES. ADICTO. DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PRINCIPIO DE LESIVIDAD. 46

TESTIMONIO. APRECIACIÓN PROBATORIA: LA CONDICIÓN DEL TESTIGO NO IMPLICA SU FALTA DE CREDIBILIDAD, CONDENADO POR OTROS DELITOS. APRECIACIÓN PROBATORIA: USO DE LENGUAJE TÉCNICO POR PARTE DE LEGOS. APRECIACIÓN PROBATORIA: NO SE PUEDE HACER USO DE FRASES DESCONTEXTUALIZADAS O EXPRESIONES DE LOS TESTIGOS PARA HACER VALORACIONES ERRÓNEAS. APRECIACIÓN PROBATORIA: HECHOS OCURRIDOS TIEMPO ATRÁS, TEMOR DE DENUNCIARLOS. APRECIACIÓN PROBATORIA: CONTRADICCIONES. CREDIBILIDAD: ANÁLISIS DE LA AFIRMACIÓN "QUIEN MIENTE EN PARTE MIENTE EN TODO". TERRORISMO. ANTIJURIDICIDAD. HOMICIDIO CON FINES TERRORISTAS. NOCIÓN. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACION PUNITIVA. DEBEN APARECER EN LA RESOLUCIÓN DE ACUSACIÓN TANTO LAS GENÉRICAS COMO LAS ESPECÍFICAS FÁCTICA Y JURÍDICAMENTE. REFORMATIO IN PEJUS. APELANTE ÚNICO: CUANDO SE CASA UNA SENTENCIA ABSOLUTORIA DE SEGUNDA INSTANCIA QUE REVOCÓ UNA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA. RESOLUCION DE ACUSACION. IMPRECISIÓN EN LA FORMA DE PARTICIPACIÓN. CAPTURA. CUMPLIMIENTO DE LA PENA CUANDO SE OTORGÓ LIBERTAD PROVISIONAL POR ABSOLUCIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA. 51

2. CORTE CONSTITUCIONAL 55

-SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD: 55

PARÁGRAFOS 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY 1395 DE 2010, "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN JUDICIAL". 55

ARTÍCULO 81 DEL DECRETO LEY 267 DE 2000, "POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SE ESTABLECE UNA ESTRUCTURA ORGÁNICA, SE FIJAN LAS FUNCIONES DE SUS DEPENDENCIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". 59

NUMERALES 7, 8, 10, 11, 13 Y 14 DEL ARTÍCULO 150 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. 61

ARTÍCULO 149 DE LA LEY 769 DE 2002, "POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". 63



LEY 1418 DE 2010, APROBATORIA DE LA “CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS”, ADOPTADA EN NUEVA YORK, EL 20 DE DICIEMBRE DE 2006. 65

ARTÍCULO 5 DE LA LEY 1429 DE 2010, “POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO”. 69

LEY 1425 DE 2010 “POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGAN ARTÍCULOS DE LA LEY 472 DE 1998 ACCIONES POPULARES Y GRUPO”, POR LAS RAZONES ANALIZADAS. 76

INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 31 Y LOS PARÁGRAFOS 1º Y 2º DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 1333 DE 2009, “POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 82

ARTÍCULO 10 DE LA LEY 1437 DE 2011, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”.86

INCISOS 4, 5, 6 Y 7 DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 1430 DE 2010, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TRIBUTARIAS DE CONTROL Y PARA LA COMPETITIVIDAD”. 89

LEY 1394 DE 2010, “POR LA CUAL SE REGULA UN ARANCEL JUDICIAL”. 92

ARTÍCULOS 140 Y 144 DE LA LEY 1437 DE 2011, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. 94

ARTÍCULO 63 DE LA LEY 1429 DE 2010, “POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO”. 100

III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 103

DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: 103

DECRETO 2754 DE 2011. 103

DECRETO 2900 DE 2011. 103

DECRETO 2901 DE 2011. 103

<b>DECRETO 2894 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2893 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2895 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2897 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2915 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2923 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2961 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2960 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2988 DE 2011.</b>	<b>104</b>
<b>DECRETO 2989 DE 2011.</b>	<b>105</b>
<b>DECRETO 2993 DE 2011.</b>	<b>105</b>
<b>DECRETO 2980 DE 2011.</b>	<b>105</b>
<b>DECRETO 3050 DE 2011.</b>	<b>105</b>
<b>DECRETO 3045 DE 2011.</b>	<b>105</b>
<b>DECRETO 3048 DE 2011.</b>	<b>105</b>



## **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

### **COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL**

#### **INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 201**

**AGOSTO 2011**

## **I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

La información sobre los Proyectos de Acto Legislativo y los Proyectos de Ley es extractada de las Gacetas del Congreso de la República suministradas por la Unidad de Gacetas del Congreso en el mes de agosto de 2011.

### **1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

**- Nuevos:**

#### **Derecho fundamental a la vida humana.**

Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2011 Senado. Adiciona el artículo 11 de la Constitución Política, señalando que el derecho a la vida es inviolable y recibirá igual protección desde la fecundación hasta la muerte natural. Gaceta 562 de 2011.

### **Derecho fundamental a no padecer hambre.**

Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2011 Senado. Adiciona el artículo 65 de la Constitución Política, estableciendo que todas las personas tienen el derecho fundamental a no padecer hambre, siendo el Estado garante de la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, para el logro de la calidad de vida. Gaceta 585 de 2011.

### **Representación de afrodescendientes en el Congreso de la República.**

Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2011 Senado. Adiciona el artículo 171 de la Constitución Nacional, para fortalecer la representación de afrodescendientes en el Congreso de la República. Gaceta 585 de 2011.

### **Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.**

Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2011 Senado. Modifica el artículo 29 y adiciona un nuevo capítulo a la Constitución Política de Colombia, con el objetivo de crear el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria. Gaceta 585 de 2011.

### **Derecho fundamental a la Salud.**

Proyecto de Acto Legislativo número 48 de 2011 Cámara. Adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política para garantizar el Derecho fundamental a la Salud. Gaceta 591 de 2011.

### **Pensión mínima.**

Proyecto de Acto Legislativo número 49 de 2011 Cámara. Modifíquese el inciso doce del artículo 48 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2005, por el cual se establece una pensión mínima mensual no contributiva o asistencial de sobrevivencia para el adulto mayor y personas en condición de discapacidad severa y mental profunda. Gaceta 591 de 2011.

### **Derecho a la alimentación.**

Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2011 Senado. Adiciona el Título II, Capítulo I, artículo 11, y Capítulo II artículos 45, 46 y 49 de la Constitución Política de Colombia, para implementar la alimentación como un derecho, pudiéndose con fundamento en este tomar medidas tendientes a la supresión del hambre, la desnutrición, y las consecuencias que de ello se derivan. Gaceta 596 de 2011.

### **Control político del Congreso de la República.**

Proyecto de Acto Legislativo número 57 de 2011 Cámara. Reforma los artículos 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia, para aumentar, profundizar y fortalecer el control político del Congreso de la República a través de su Comisión Segunda y de la reglamentación legal en materia de relaciones diplomáticas y consulares. Gaceta 601 de 2011.

### **Áreas metropolitanas.**

Proyecto de Acto Legislativo número 56 de 2011 Cámara. Modifica el artículo 319 de la Constitución Política, para eliminar el requisito de consulta popular para la conformación de áreas metropolitanas. Gaceta 605 de 2011

### **Circunscripción Internacional.**

Proyecto de Acto Legislativo número 62 de 2011 Cámara. Modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior. Gaceta 605 de 2011

### **Juicios Especiales.**

Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2011 Senado. Reforma el procedimiento y competencia de los Juicios Especiales y modifica algunos artículos de la Constitución Política. Gaceta 624 de 2011

### **- Trámite:**

#### **Acción penal.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate en -segunda vuelta- y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 216 de 2011 Cámara, 20 de 2011 Senado. Reforma el numeral 4 del artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política. Establece que la acción penal también podrá ser ejercida por la víctima o por otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, permite que el Fiscal General de la Nación investigue y acuse, si hubiere lugar, directamente o por conducto del Vicéfiscal General de la Nación o de sus delegados de la Unidad de Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero Constitucional. Gacetas 576 y 598 de 2011.

### **Reforma a la Justicia.**

Se presentó cuadro comparativo de los Proyectos de Acto Legislativo radicados en el Senado de la República sobre Reforma a la Justicia. Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 9 de 2011 Senado, 11 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado. Reforma artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia. Gaceta 609 de 2011.

### **Función reglamentaria.**

Se presentó ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2011 Senado. Modifica el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, con la finalidad fundamental de instituir el control del Órgano Legislativo sobre la función reglamentaria, ejercida por el poder Ejecutivo. Gaceta 622 de 2011.

## **2. PROYECTOS DE LEY**

### **- Nuevos:**

#### **Mercadeo multinivel.**

Proyecto de Ley número 48 de 2011 Senado. Tiene por objeto regular el desarrollo y el ejercicio de las actividades de mercadeo denominadas multinivel incluyendo, entre otros, el denominado mercadeo en red, y cualquier otra forma o denominación que materialmente constituya actividad de mercadeo multinivel. Gaceta 552 de 2011.

#### **Simplificación al Inventario de bienes de menores de edad.**

Proyecto de Ley número 24 de 2011 Cámara. Tiene por finalidad seguir protegiendo los derechos patrimoniales de los niños, niñas, adolescentes y de las personas bajo tutela y curatela, y equilibrar los derechos de los padres en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Gaceta 553 de 2011.

#### **Servicio público de televisión.**

Proyecto de Ley número 47 de 2011 Senado. Reestructura y reglamenta el servicio público de televisión, las tecnologías de la información y las

comunicaciones, formula políticas para su desarrollo, democratiza el acceso a este, reestructura la Comisión Nacional de Televisión, promueve la industria y actividades de televisión, establece normas para contratación de los servicios, y reestructura entidades del sector. Gaceta 559 de 2011.

### **Servicio Público de Televisión.**

Proyecto de Ley número 51 de 2011 Senado. Garantiza el derecho fundamental a la información y el acceso democrático al servicio de televisión, fomenta la industria audiovisual, mediante la protección del talento nacional y el fortalecimiento de la televisión pública. Gaceta 563 de 2011.

### **Ascenso de docentes.**

Proyecto de Ley número 52 de 2011 Senado. Unifica el porcentaje de la evaluación de competencia y garantiza el ascenso de los docentes por formación académica. Gaceta 563 de 2011.

### **Área de la salud.**

Proyecto de Ley número 32 de 2011 Cámara. Tiene como propósito establecer lineamientos en materia de jornada laboral de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud, regular las veedurías de la salud, adicionar el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud y brindar un apoyo de sostenimiento mensual para los estudiantes de todas las áreas de la salud. Gaceta 567 de 2011.

### **Trabajadores discapacitados.**

Proyecto de Ley número 33 de 2011 Cámara. Consagra la pensión de jubilación para los trabajadores discapacitados, con el objetivo de que exista una efectiva y especial protección de sus derechos. Gaceta 567 de 2011.

### **Antideserción Estudiantil.**

Proyecto de Ley número 35 de 2011 Cámara. Tiene por objeto la creación e implementación de una serie de estímulos que el Estado suministrará a la población estudiantil activa más necesitada de Colombia, en los niveles: Básica, media, técnica, tecnológica, y pregrado. Gaceta 567 de 2011.

### **Seguridad privada.**

Proyecto de Ley número 36 de 2011 Cámara. Modifica el Decreto-ley 356 de 1994, estableciendo cambios importantes en los servicios de vigilancia y seguridad privada. Gaceta 568 de 2011

### **Matrimonio entre parejas del mismo sexo.**

Proyecto de Ley número 37 de 2011 Cámara. Modifica el artículo 113 del Código Civil, para permitir el matrimonio entre parejas del mismo sexo. Gaceta 568 de 2011

### **Perros potencialmente peligrosos.**

Proyecto de Ley número 38 de 2011 Cámara. Modifica el Código Penal Ley 599 de 2000, para controlar la población de perros potencialmente peligrosos, con el fin de evitar el aumento de ataques de este tipo de caninos. Gaceta 568 de 2011

### **Servicio de Transporte Público de Tricimóviles.**

Proyecto de Ley número 39 de 2011 Cámara. Autoriza la prestación del Servicio Ecológico de Transporte Público Terrestre en Tricimóviles en Colombia. Gacetas 576 y 583 de 2011

### **Régimen Disciplinario del Deporte.**

Proyecto de Ley número 63 de 2011 Senado. Tiene como objeto preservar la ética, los principios, el decoro y la disciplina que rigen la actividad deportiva, velar por la salud de los deportistas y a la vez asegurar el cumplimiento de las reglas de juego o competición, las normas deportivas generales y las normas antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje AMA-WADA, adoptadas por Colombia. Gaceta 581 de 2011

### **Cajas de Compensación Familiar.**

Proyecto de Ley número 40 de 2011 Cámara. Facilita el acceso a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en favor de los Pensionados. Gaceta 583 de 2011

### **Aporte de cotización para salud.**

Proyecto de Ley número 41 de 2011 Cámara. Señala que los pensionados y jubilados tanto del sector público como del privado en todos sus órdenes, incluyendo los territoriales y quienes gozan de pensión de sobrevivientes y los pensionados de las EMPOS sólo aportarán el 4%



de su mesada pensional de cotización para salud. Gaceta 583 de 2011

**Base para la liquidación de la pensión por vejez.**

Proyecto de Ley número 42 de 2011 Cámara. Modifica el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, para establecer como base para la liquidación de la pensión por vejez, el salario devengado durante el último año. Gaceta 583 de 2011

**Reajustes de pensiones.**

Proyecto de Ley número 43 de 2011 Cámara. Tiene por objeto ordenar que las pensiones reconocidas y pagadas, sean reajustadas progresivamente y hasta por el término de cinco (5) años, en la misma equivalencia en salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), tomando como base la primera mesada pensional reconocida y pagada, cuya equivalencia se mantendrá por todo el tiempo de vigencia de dicha pensión. Gaceta 583 de 2011

**Ley de Salud Mental.**

Proyecto de Ley número 44 de 2011 Cámara. Garantiza a la población colombiana el ejercicio pleno del derecho a la salud mental, así como el goce efectivo de los derechos humanos de quienes padecen trastornos mentales. Gaceta 583 de 2011

**Funcionamiento de los departamentos.**

Proyecto de Ley número 45 de 2011 Cámara. Tiene por objeto dotar a los departamentos de un régimen político y administrativo que, dentro de la autonomía que les reconoce la Constitución y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones. Gaceta 584 de 2011

**Código de Ética y Disciplinario del Congresista.**

Proyecto de Ley número 46 de 2011 Cámara. Constituye el marco normativo de la responsabilidad ética y disciplinaria de los miembros del Congreso de la República, por la conducta indecorosa, irregular o inmoral en que puedan incurrir en el ejercicio de su función o con ocasión de la misma, de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política. Gaceta 584 de 2011

**Salario mínimo.**

Proyecto de Ley número 65 de 2011 Senado. Modifica el artículo 8° de la Ley 278 de 1996, para que anualmente el incremento del salario mínimo

nunca pueda ser inferior al incremento del IPC para ingresos bajos ni para el IPC consolidado del año inmediatamente anterior. Gaceta 585 de 2011

### **Unión civil entre parejas del mismo sexo.**

Proyecto de Ley número 47 de 2011 Cámara. Regula la unión civil entre parejas del mismo sexo y sus efectos jurídicos, para promover condiciones de igualdad real y efectiva. Gaceta 591 de 2011

### **Gestión del Riesgo de Desastres.**

Proyecto de Ley número 50 de 2011 Cámara. Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Gaceta 592 de 2011

### **Semana de receso estudiantil.**

Proyecto de Ley número 71 de 2011 Senado. Propone institucionalizar la semana de receso en el calendario escolar del segundo semestre del año, en concordancia con el Decreto 1373 de 2007, y adopta medidas para incentivar el turismo. Gaceta 595 de 2011

### **Consumo de sustancias estupefacientes.**

Proyecto de Ley número 72 de 2011 Senado. Desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009, y establece medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas. Gaceta 595 de 2011

### **Riesgo del cuerpo cierto.**

Proyecto de Ley número 73 de 2011 Senado. Modifica el artículo 1607 del Código Civil, estableciendo que el riesgo del cuerpo cierto cuya entrega se deba, es siempre a cargo del deudor; salvo que el acreedor, injustificadamente se constituya en mora de recibirla, evento en el cual, este asume el riesgo de la cosa hasta su entrega. Gaceta 595 de 2011

### **Cinturón de seguridad.**

Proyecto de Ley número 74 de 2011 Senado. Modifica la Ley 769 de 2002, estableciendo como obligatorio el uso del cinturón de seguridad por parte del conductor y de los pasajeros y acompañantes ubicados en los asientos delanteros y traseros de los vehículos en todas las vías del territorio nacional. Gaceta 595 de 2011

### **Sanción al librador de un cheque no pagado por su culpa.**

Proyecto de Ley número 76 de 2011 Senado. Adiciona el artículo 731 del Decreto 410 de 1971, para establecer el procedimiento de la sanción al librador de un cheque no pagado por su culpa. Gaceta 596 de 2011

### **Prohibición del uso de animales en circos.**

Proyecto de Ley número 52 de 2011 Cámara. Prohíbe el uso de animales de cualquier especie en espectáculos de circos itinerantes, sin importar su denominación, en todo el territorio nacional. Gaceta 597 de 2011

### **Superintendencia de Puertos y Transporte.**

Proyecto de Ley número 53 de 2011 Cámara. Tiene por objeto determinar la naturaleza jurídica y las competencias de vigilancia, inspección y control que ejerce la Superintendencia de Puertos y Transporte en todo el territorio nacional y establecer el régimen sancionatorio respectivo. Gaceta 600 de 2011

### **Término máximo legal.**

Proyecto de Ley número 54 de 2011 Cámara. Define el término máximo legal como aquel que entra a regir cuando no existe término establecido para un procedimiento y es de sesenta (60) días calendario. Gaceta 601 de 2011

### **Código Nacional de Tránsito Terrestre.**

Proyecto de Ley número 55 de 2011 Cámara. Reforma la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre con el objetivo de actualizar dicha normatividad, especialmente en lo relativo a la Licencia de Conducción. Gaceta 601 de 2011

### **Matrimonio de las parejas del mismo sexo.**

Proyecto de Ley número 58 de 2011 Cámara. Modifica el Código Civil, y el Código de la Infancia y la Adolescencia, para reconocer legalmente el matrimonio de las parejas del mismo sexo y determinar sus efectos legales de conformidad con el principio de dignidad humana, igualdad y pluralismo que establece la Constitución Política. Gaceta 601 de 2011

### **Sistema general de seguridad social en salud.**

Proyecto de Ley número 77 de 2011 Senado. Reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de mejorar las condiciones de acceso de la población al servicio público de seguridad social en salud,

en todos los niveles de atención, con calidad, oportunidad, continuidad y seguimiento de los servicios; y la sostenibilidad y el equilibrio financiero mediante el esquema de Administración Regulada. Gaceta 603 de 2011

### **Sistema de Protección al Desempleado.**

Proyecto de Ley número 80 de 2011 Senado. Crea el Sistema de Protección al Desempleado, el cual tiene por objeto integrar los elementos de protección social al desempleado y apoyarlos en la generación de opciones alternativas de trabajo formal en que usen sus capacidades. Gaceta 603 de 2011

### **Segunda Opinión Médica.**

Proyecto de Ley número 85 de 2011 Senado. Establece el derecho de las personas a disponer, dentro del ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de una segunda opinión médica especializada, sobre su enfermedad o condición de salud cuando esta implique una seria afectación sobre su vida o que por su naturaleza puedan tener secuelas que disminuyan su calidad de vida. Gaceta 603 de 2011

### **Pago de la licencia de maternidad.**

Proyecto de Ley número 82 de 2011 Senado. Tiene como propósito establecer criterios que permitan el reconocimiento y el pago de la licencia de maternidad a fin de dar especial protección al recién nacido y a la mujer. Gaceta 604 de 2011

### **Letra legible en contratos.**

Proyecto de Ley número 83 de 2011 Senado. Establece la letra legible en contratos, con el objeto de proteger a usuarios, clientes, empleados, consumidores, ahorradores, tarjetahabientes, y todos aquellos que en una relación contractual se constituyan como parte débil. Gaceta 604 de 2011

### **Conflictos de la Caja Nacional de Previsión y del Instituto de Seguro Social.**

Proyecto de Ley número 84 de 2011 Senado. Establece que será la jurisdicción ordinaria laboral la competente para conocer los conflictos, diferencias y controversias entre los afiliados de la Caja Nacional de Previsión, y del Instituto de Seguro Social. Gaceta 604 de 2011

### **Argumentos Ambientales.**

Proyecto de Ley número 86 de 2011 Senado. Esta Ley se aplica a todos los argumentos, declaraciones y afirmaciones ambientales utilizadas en cualquier tipo de mensajes públicos, incluidos los publicitarios que sean emitidos a través de los medios de comunicación en el país, así como a las distintas actividades que se realizan y están relacionadas con las ventas directas de bienes o servicios. Gaceta 604 de 2011

### **Artistas y gestores culturales.**

Proyecto de Ley número 87 de 2011 Senado. Adiciona un párrafo al artículo 38 de la Ley 397 de 1997, para mejorar la calidad de vida de los artistas y gestores culturales en Colombia. Gaceta 604 de 2011

### **Vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.**

Proyecto de Ley Orgánica número 59 de 2011 Cámara. Propone la introducción de un nuevo artículo, 12.1, a la Ley 819 de 2003, para crear la figura de vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, bajo la definición de unos criterios claros para su autorización, y control adicional al de los órganos territoriales. Gaceta 605 de 2011

### **Trabajadores en estado de incapacidad.**

Proyecto de Ley número 63 de 2011 Cámara. Modifica el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 7° del Decreto 2351 de 1965, para armonizar la legislación laboral con las disposiciones constitucionales referentes a la estabilidad laboral reforzada de los trabajadores en estado de incapacidad, y el derecho a la continuidad en el acceso a la seguridad social del trabajador. Gaceta 611 de 2011

### **Enfermedad en fase terminal.**

Proyecto de Ley número 64 de 2011 Cámara. Crea el procedimiento que garantiza a cualquier persona el derecho a expresar de manera anticipada y por escrito su voluntad, en el sentido de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que eviten prolongar una vida digna en el paciente, frente a enfermedades en fase terminal debidamente diagnosticadas por parte del médico tratante del paciente. Gaceta 611 de 2011

### **Participación en política de los servidores públicos.**

Proyecto de Ley Estatutaria número 92 de 2011 Senado. Reglamenta el inciso 3° del artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, sobre la

participación en política de los servidores públicos, estableciendo las condiciones mínimas de este derecho político. Gaceta 616 de 2011

### **Justicia Penal Militar.**

Proyecto de Ley número 93 de 2011 Senado. Establece requisitos para el desempeño de cargos en la Jurisdicción Penal Militar, implementa la Fiscalía General Penal Militar, y organiza el Cuerpo Técnico de Investigación de la Justicia Penal Militar. Gaceta 616 de 2011

### **Beneficios a familias numerosas.**

Proyecto de Ley número 69 de 2011 Cámara. Deroga el artículo 8º de la Ley 1361 de 2009, Ley de la Protección de la Familia, que le impone la obligación al Gobierno Nacional para establecer acciones y estrategias que favorezcan a las familias numerosas. Gaceta 618 de 2011

### **Entidades Territoriales.**

Proyecto de Ley número 70 de 2011 Cámara. Dicta normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las Entidades Territoriales. Gaceta 618 de 2011

### **Organizaciones de acción comunal.**

Proyecto de Ley número 71 de 2011 Cámara. Adopta el régimen de contratación de selección abreviada para las organizaciones de acción comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002. Gaceta 618 de 2011

### **Vigilancia y seguridad privada.**

Proyecto de Ley número 97 de 2011 Senado. Tiene por objeto regular los servicios de vigilancia y seguridad privada, que se prestarán con absoluto respeto a la constitución. Gaceta 624 de 2011

### **Sistemas verticales de transporte de personas.**

Proyecto de Ley número 98 de 2011 Senado. Adopta normas y requisitos mínimos para el uso y supervisión técnica de sistemas verticales de transporte de personas de tipo eléctrico, automático y mecánico. Gaceta 624 de 2011

### **Desarrollo industrial.**

Proyecto de Ley número 89 de 2011 Senado. Implementa una política industrial en Colombia, en el propósito de avanzar en materia de

desarrollo productivo nacional y regional, competitividad, innovación, empleos de calidad, además de atraer inversión extranjera y fomentar las exportaciones. Gaceta 625 de 2011

**Prima de vacaciones.**

Proyecto de Ley número 99 de 2011 Senado. Regula la prima de vacaciones, creada para los docentes de los servicios educativos estatales, mediante el Decreto 1381 de 1997, estableciendo que se pagará proporcionalmente al tiempo de servicio laborado durante el año escolar. Gaceta 625 de 2011

**Servicios públicos de los establecimientos educativos.**

Proyecto de Ley número 73 de 2011 Cámara. Estandariza el cobro de servicios públicos domiciliarios a los establecimientos educativos oficiales. Gaceta 629 de 2011

**Tarifa de transporte público para estudiantes.**

Proyecto de Ley número 74 de 2011 Cámara. Crea la tarifa diferencial para estudiantes de educación básica primaria, secundaria y media en sistemas integrados de transporte público. Gaceta 629 de 2011

**Venta de licor adulterado.**

Proyecto de Ley número 75 de 2011 Cámara. Adopta medidas para la prevención y control de la venta de licor adulterado, entre otras, penalizar a los fabricantes, distribuidores y comercializadores del mismo. Gaceta 629 de 2011

**Tarifa diferencial de transporte para estudiantes.**

Proyecto de Ley número 77 de 2011 Cámara. Tiene por objeto generar una normativa que de manera integral dé una respuesta definitiva a la problemática del transporte para los alumnos del sistema educativo nacional. Gaceta 630 de 2011

**- Trámite:**

**Estatuto del Consumidor.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a la ponencia para cuarto debate y actas de

comisiones accidentales de mediación integradas por la Cámara y el Senado para conciliar el Proyecto de Ley número 89 de 2010 Cámara, 252 de 2011 Senado. Expide el Estatuto del Consumidor, para regular los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores. Gacetas 552 y 622 de 2011.

### **Empleo de emergencia.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en sesión plenaria del Senado al Proyecto de Ley número 245 de 2011 Senado. Crea la figura del empleo de emergencia para los damnificados de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida. Gacetas 552, 574 y 602 de 2011.

### **Ley General del Turismo.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 156 de 2010 Senado. Modifica parcialmente la Ley 300 de 1996 – Ley General del Turismo, para fomentar el desarrollo, la promoción, y la regulación de la actividad turística. Gaceta 552 de 2011.

### **Aptitud psicofísica para el porte de armas.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 8 de 2010 Senado, 165 de 2010 Cámara. Implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego en las instituciones especializadas registradas de acuerdo con el Decreto 2858 de 2007. Gaceta 553 de 2011.

### **No inclusión de antecedentes penales en los certificados judiciales.**

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 25 de 2010 Senado, 254 de 2011 Cámara. Establece la no inclusión de antecedentes penales o reseña delictiva en los certificados judiciales por pena cumplida o prescripción. Gaceta 554 de 2011.

### **Puntajes altos en los exámenes de Estado.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto que se propone, texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta y carta de comentarios del Ministerio de Hacienda



y Crédito Público al Proyecto de Ley número 133 de 2010 Cámara. Modifica el artículo 99 de la Ley 115 de 1994, garantizando la educación como un derecho de la persona tendiente a garantizarle su propio desarrollo, pero también como un servicio público con función social. Gacetas 573 y 641 de 2011.

### **Pensión familiar.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en sesión plenaria del Senado al Proyecto de Ley número 85 de 2010 Senado. Crea la pensión familiar, de tal forma que los cónyuges o compañeros permanentes puedan adquirir una pensión y la puedan disfrutar sin afectar el equilibrio financiero del sistema. Gacetas 574 y 602 de 2011.

### **Prevención del rapto de menores.**

Se presentó texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 19 de 2010 Cámara. Busca la protección integral de los niños que sean víctimas de rapto, desaparición o secuestro, basada en el principio de la solidaridad de la sociedad civil, en especial de los medios de comunicación y las entidades del Estado. Gaceta 576 de 2011.

### **Empacadores en establecimientos de comercio.**

Se presentó texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 215 de 2011 Cámara. Expide normas de protección laboral y determina como actividad misional permanente el oficio de empacadores en establecimientos de comercio, grandes almacenes, hipermercados, minoristas, entre otros; y define las sanciones que se generan por el incumplimiento de esta ley. Gaceta 576 de 2011.

### **Actividades de inteligencia y contrainteligencia.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley Estatutaria número 195 de 2011 Cámara, 263 de 2011 Senado. Tiene por objeto fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal. Gaceta 576 de 2011.

### **Edad de retiro forzoso para los magistrados de las altas cortes.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate en Senado, texto definitivo plenaria de Cámara, informe de ponencia para segundo debate en Senado y texto aprobado por la Comisión Primera del Senado al Proyecto de Ley número 154 de 2010 Cámara, 277 de 2011 Senado. Desarrolla el artículo 233 de la Constitución Política de Colombia, estableciendo que la edad de retiro forzoso para los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura es de setenta (70) años. Gacetas 586 y 639 de 2011.

### **Obligatoriedad de la cátedra del inglés.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República al Proyecto de Ley número 51 de 2010 Senado. Modifica los artículos 13, 14, 16, 20, 21, 22, 30, 38, 80 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, para establecer la obligatoriedad de la cátedra del inglés en todo el ciclo de la educación formal (preescolar-media-básica) y acentuar la intensidad horaria de su enseñanza de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1850 de 2002. Gaceta 586 de 2011.

### **Fondo de Emergencias Agropecuarias.**

Se presentaron: ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República al Proyecto de Ley número 211 de 2010 Senado. Crea el Fondo de Emergencias Agropecuarias para subsidiar el valor correspondiente a intereses de los créditos otorgados a productores para el desarrollo de la actividad agropecuaria, una vez el Comité Nacional de Emergencias Agropecuarias avale la emergencia agropecuaria y su período de recuperación mediante resolución. Gaceta 586 de 2011.

### **Régimen de pensiones para los agentes de tránsito y transporte.**

Se presentó informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 63 de 2009 Senado, 91 de 2010 Senado. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 860 de 2003, que se refiere al régimen de pensión de vejez por exposición de Alto Riesgo para los agentes de tránsito y transporte y demás funcionarios del Grupo de Control Vial de los Organismos de Tránsito de los Entes Territoriales. Gacetas 593 de 2011.

### **Declaración de ausencia por desaparición forzada.**

Se presentó texto definitivo plenaria al Proyecto de Ley número 20 de 2010 Cámara. Crea la figura de la Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada, la cual se entiende, en los términos del artículo 165 de la Ley 599 de 2000, como la situación jurídica de las personas de quienes no se tenga noticia de su paradero y no hubieren sido halladas vivas, ni muertas y en todo caso que no hayan sido plenamente identificadas y entregadas a sus parientes, sin discriminación por el tiempo de ocurrencia de los hechos. Gaceta 593 de 2011.

### **Créditos hipotecarios para el sector agropecuario.**

Se presentó informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en la Comisión Tercera del Senado al Proyecto de Ley número 254 de 2011 Senado. Adiciona dos párrafos al artículo 2455 del Código Civil, con el fin de facilitar el acceso en materia de créditos hipotecarios para el sector agropecuario. Gaceta 596 de 2011.

### **Condición de estudiante para el reconocimiento a la pensión de sobrevivencia.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 36 de 2010 Senado, 226 de 2011 Cámara. Tiene como propósito definir las condiciones mínimas que deben acreditar los estudiantes mayores de 18 y hasta los 25 para efectos de ser reconocida la pensión de sobrevivientes. Gaceta 598 de 2011.

### **Medidas para la inclusión social de los Jóvenes.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 109 de 2010 Cámara. Tiene por objeto adoptar medidas para la inclusión social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo, grupos de violencia juvenil, con el fin de fortalecer la acción social del Estado. Gaceta 598 de 2011.

### **Sistema Nacional de Alerta Temprana para Menores Desaparecidos.**

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 130 de 2010 Cámara. Crea el Sistema Nacional de Alerta Temprana para Menores Desaparecidos como el procedimiento a través del cual, cualquier autoridad de policía alerta a la ciudadanía a través de la televisión, la radio, la prensa, el Internet y demás sistemas de información asociados

voluntariamente, sobre el secuestro o desaparición de un menor de edad, en cualquier parte del territorio nacional. Gaceta 597 de 2011.

### **Estatuto del Consumidor.**

Se presentaron: texto aprobado en sesión plenaria del Senado y actas de las Comisiones Accidentales de Mediación integradas por la Cámara y el Senado para conciliar el articulado y texto conciliado al Proyecto de Ley número 89 de 2010 Cámara, 252 de 2011 Senado. Expide el Estatuto del Consumidor, para regular los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores. Gacetas 602 y 641 de 2011.

### **Derecho a la actualización de la primera mesada pensional.**

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 57 de 2010 Senado. Establece que los beneficiarios de pensiones de cualquier naturaleza o régimen, cuya pensión se haya causado o se cause a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991, y que haya sido o sea calculada sin la actualización del ingreso base de liquidación entre la fecha de retiro y la de reconocimiento de la primera mesada, tendrán derecho para efecto de determinar las mesadas que se causen a partir de la vigencia de esta ley a que se les aplique dicha actualización, la cual se efectuará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE, entre esas dos fechas. Gaceta 604 de 2011.

### **Licencia por luto para los servidores públicos.**

Se presentó ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 75 de 2010 Senado, 223 de 2011 Cámara. Extiende en todos sus efectos la licencia por luto establecida en la Ley 1280 de 2009, para los empleados y trabajadores del Estado. Gaceta 619 de 2011.

### **Personas habitantes de la calle.**

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 006 de 2010 Cámara. Define el contenido de los derechos de los habitantes de la calle, implementando acuerdos o acciones de corresponsabilidad y establece mecanismos de protección que permitan asegurar el disfrute de los derechos fundamentales de esta población. Gaceta 619 de 2011.

### **Medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores hurtados.**

Se presentaron: texto definitivo y carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 24 de 2010 Cámara. Establece que a partir de la vigencia esta Ley no estarán obligados a declarar ni a pagar impuestos de propiedad ni de rodamiento los propietarios o poseedores de vehículos que hayan sido hurtados y no recuperados en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la ocurrencia del hurto. Gacetas 619 y 630 de 2011.

### **Cultura en seguridad social**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 137 de 2010 Cámara, 274 de 2011 Senado. Tiene por objeto evidenciar en la política pública de seguridad social y educativa, la importancia estratégica de fomentar, construir y apropiar por parte de todos, los principios, valores, derechos y deberes de la seguridad social. Gaceta 622 de 2011.

### **Referendo de delitos contra menores de catorce años.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 206 de 2010 Senado, 260 de 2011 Cámara. Convoca a un Referendo Constitucional, para modificar el artículo 34 de la Constitución Política, con relación a los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, maltrato severo y secuestro cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física o mental, procederá la pena de prisión perpetua. Gaceta 623 y 641 de 2011.

### **Poseedor material de bienes inmuebles.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley número 258 de 2011 Senado. Establece un proceso especial para formalizar la propiedad y otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles. Gaceta 625 de 2011.

### **Articulación de la educación.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 54 de 2010 Cámara. Fortalece la articulación de la Educación Media, Técnica y Superior mediante la integración de programas de las Instituciones de Educación Media

Técnica con las Instituciones de Educación Superior, SENA e Institutos de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, y el sector productivo, para potenciar la formación para el trabajo, inserción al mercado laboral y la movilidad en la cadena de formación. Gaceta 630 de 2011.

## II. JURISPRUDENCIA

### 1. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Los extractos de las sentencias que se consignan a continuación fueron proporcionados por las Relatorías de la Corte Suprema de Justicia.

#### 1.1. SALA DE CASACIÓN CIVIL

**ERROR DE DERECHO. Art. 1766 CC. RESTITUCIONES MUTUAS. Inoponibilidad del de los efectos de la simulación ante el tercero poseedor de buena fe. TERCERO. Efectos de las restituciones mutuas frente al tercero de buena fe. BUENA FE. Efectos de la declaración de simulación frente al tercero adquirente de buena fe. CONSONANCIA. La decisión infra petita carece de aptitud para tipificar tal incongruencia. INFRA PETITA. La decisión que concede o reconoce una prerrogativa en extensión menor de la demandada, pero en todo caso dentro del contexto en el se deprecia carece de aptitud para tipificar incongruencia. ERROR DE DERECHO. Vía indirecta indebida apreciación de la sentencia de partición de bienes de la sociedad conyugal y certificado de tradición que se allegaron tardíamente al proceso. INCURIA. No impugno en el oportuno momento procesal la tardía aducción de pruebas al proceso. DERECHO DE DEFENSA. Derecho de contradicción indirecto. INTERVENCIÓN ADHESIVA. Procedente en los procesos de conocimiento, mientras no se haya dictado sentencia de segunda instancia.**

“ERROR DE DERECHO - Art. 1766 CC

En punto de los efectos de la declaración de simulación de un negocio jurídico frente a los llamados terceros, la norma contenida en el artículo 1766 del Código Civil es perentoria, amén de clara, al preceptuar que "las escrituras privadas, hechas por los contratantes para alterar lo pactado en escritura pública, no producirán efecto contra terceros" y

que "tampoco lo producirán las contraescrituras pública, cuando no se ha tomado razón de su contenido al margen de la escritura matriz, cuyas disposiciones se alteran en la contraescritura, y del traslado en cuya virtud ha obrado el tercero"; encuéntrase así que en la indicada materia el legislador protege a los mencionados sujetos de derecho, impidiendo que a su alrededor surtan efectos los pactos privados alcanzados por los contratantes, en los que ellos no intervinieron, pues así lo exigen, como no podría ser de otro modo, la estabilidad de las convenciones y la seguridad de las facultades subjetivas. Como en otro momento lo señaló la Corte, "aquellos que sin incurrir en falta dadas las circunstancias particulares de cada caso, hayan adquirido el bien, derecho o cosa que en el contrato simulado aparece como transferido, tienen sin duda derecho a invocar esa apariencia que les sirvió de base, "...como única forma de sus determinaciones...", en la negociación, y por lo tanto deben ser amparados, no sólo porque así lo mandan los textos legales recién citados (Arts. 1766 del C. C. y 276 del C. de P. C.), "...sino porque así lo exige la normalidad y estabilidad económica de las transacciones a que da lugar la vida de relación en las sociedades modernas"" (G. J., T. CCXVI, página 289).

Es del caso precisar que la norma involucra solo a los que tienen esa calidad en el estricto sentido de la expresión, que no estén relacionados con la maniobra de fingimiento ni siquiera de modo indirecto, desde luego que tiene que referirse a "terceros que desconocen la farsa de los simulantes y por tanto contratan con fundamento en la declaración pública u ostensible"; de este modo, es únicamente a ellos a quienes "la simulación les es inoponible, como...así lo confirma el artículo 1766 del Código Civil al establecer diáfano que las "escrituras privadas, hechas por los contratantes para alterar lo pactado en la escritura pública, no producirán efectos contra terceros"" (G. J., T. CLXXII, página 147).

RESTITUCIONES MUTUAS- inoponibilidad del de los efectos de la simulación ante el tercero poseedor de buena fe / TERCERO - efectos de las restituciones mutuas frente al tercero de buena fe

Las motivaciones que preceden llevan a sostener que en este asunto la segunda instancia no infringió, por indebida interpretación, el artículo 1766 del Código Civil, no sólo porque con base en los elementos de juicio obrantes en el plenario dedujo que a la interviniente Clara Inés Rodríguez de Blanco le fue adjudicado, dentro de un proceso de disolución y liquidación de sociedad conyugal, los derechos de dominio sobre la cosa aquí comprometida en una proporción equivalente al cincuenta

por ciento (50%), mucho antes de que se promoviera esta acción simulatoria, sino debido a que comprendió que, con ese antecedente inmediato, estaba en presencia de un adquirente de buena fe, a quien, según dijo, no le era oponible este específico reclamo.

Por igual sendero resulta que las afirmaciones del recurrente, consistentes en que el ad-quem interpretó en forma indebida aquella disposición porque los terceros a los que apunta dicho precepto son quienes existiesen al momento de celebrarse el acto, y no los que con posterioridad llegasen a derivar algún derecho sobre la cosa, que su alcance no es el de identificar a aquellos que hayan adquirido esa calidad con posterioridad al acto, sino a los que existían al momento de su celebración, carecen de toda significación, ya que, tal como ha quedado expuesto, la ley no impone alrededor del indicado tercero, para que de cara a él emerja con total nitidez la inoponibilidad de los efectos de la simulación declarada, ningún condicionante, y mucho menos por la razón que el opugnador aquí ensaya. Lo que sencillamente sí se exige es que se trate de un sujeto de derecho con las características descritas, a quien la única condición que le impone es que sea de buena fe, pero en ninguna parte del texto legal examinado emerge que se haga alguna especie de separación, como la que sin respaldo se propone

BUENA FE- efectos de la declaración de simulación frente al tercero adquirente de buena fe

En lo referente a la buena fe, en cuanto en el cargo el recurrente da a comprender que en torno de la calidad con la que concurrió Clara Inés la ley no la exige, por cuanto el preanotado artículo 1766 no la contiene, de donde cree que el juez de segundo grado lo adicionó cuando involucró dicho elemento, ha de señalar ahora la Sala, como lo hizo en otra ocasión, que "a pesar de que el precepto citado simplemente alude a "terceros", sin distinguir entre los que están de buena fe y los que no lo están, lo cierto es que [él] se refiere a los primeros, pues es apenas obvio y justo que se les proteja su conducta honesta, porque en su defecto resultarían ser la víctima inocente del fraude de los simulantes" (G. J., T. CLXXII, página 145), a lo que cabe anexar que, contrario sensu de lo pregonado por el acusador, este principio inevitablemente debe estar presente en todos los actos que desplieguen los sujetos de derecho, ya se trate de relaciones entre particulares o de aquellas que se dan entre éstos y el Estado, no sólo porque al respecto el artículo 83 de la Carta Política no hace discriminación de ninguna índole, pues, de manera general manda que en todas "las actuaciones de los particulares y de las



autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas", sino por razón de que "obrar dentro de esos parámetros es prohiar conductas que han sido erigidas como referentes sociales de comportamientos apropiados...es proceder con la rectitud debida, con el respeto esperado, es la actitud correcta y desprovista de elementos de engaño, de fraude o aprovechamiento de debilidades ajenas" (sentencia 105 de 9 de agosto de 2007, expediente 2000-00254-01).

CONSONANCIA - la decisión infra petita carece de aptitud para tipificar tal incongruencia / INFRA PETITA - La decisión que concede o reconoce una prerrogativa en extensión menor de la demandada, pero en todo caso dentro del contexto en el se deprecia carece de aptitud para tipificar incongruencia

De este modo, cuando el ataque en casación se funda en la causal segunda de las previstas en el artículo 368 ibídem, encaminado al establecimiento de un vicio de disonancia, la Sala ha dicho que, en orden a establecer si ella tuvo suceso o no, su búsqueda ha de comenzar por un cotejo entre los hechos, las pretensiones y las excepciones propuestas o que aquél ha debido reconocer de oficio de aparecer probadas, con la parte resolutive de la decisión, pues a partir de lo que emerja de ese contraste podrá determinarse si el fallo desbordó por exceso o por defecto los límites trazados por los enunciados actos procesales; involucra entonces este motivo un vicio de construcción formal o de actividad in procedendo. Por tanto, el desacople en cuestión puede tener ocurrencia cuando el funcionario decide más de lo pedido -ultra petita-, resuelve asuntos no sometidos al litigio -extra petita-, omite pronunciarse sobre alguna de las pretensiones del actor o respecto de los hechos aducidos por el demandado -mínima petita- o que debió reconocer de modo oficioso.

El grado de disonancia últimamente enunciado, cuyo ámbito es el acabado de reseñar, no puede confundirse con la eventualidad del fallo infra petita, que, como es conocido, por tener lugar en aquellos casos en los que éste concede o reconoce una prerrogativa en extensión menor de la demandada, pero en todo caso dentro del contexto en el que ella ha sido deprecada, carece de aptitud para tipificar tal incongruencia, desde luego que una decisión de esa envergadura no podría ser señalada de mitir resolver sobre alguno de los aspectos vinculados a la causa o al objeto de la contienda judicial, precisamente porque en esa hipótesis lo que ocurre es que se concede menos de lo pretendido por el actor en su libelo o por el demandado en

la respectiva defensa, y no que deje de decidir sobre uno u otro de estos extremos, o, como lo tiene dicho la Sala, tales fallos "se presentan cuando la pretensión es acogida en una medida o proporción inferior a la reclamada", razón por la cual "a todas luces" no sólo "no corresponde a ninguna de las modalidades de disonancia", sino que "sentencias de este tipo[, es decir, las infra petita,] están expresamente autorizadas por el inciso 3º del artículo 305 del Código de Procedimiento Civil..., de modo que cualquier desatino que... pudiera cometerse sería propio de la actividad in judicando, atacable sólo por conducto de la causal primera de casación" (sentencia 363 de 19 de diciembre de 2005, exp. 7864).

En este cargo de lo que se duele el acusador es de que el ad-quem concedió sólo a una parte de lo deprecado, puesto que habiéndose pedido la declaración de simulación alrededor del cien por cien (100%) de los derechos de dominio de la cosa, él accedió a ella pero reducidos sus efectos a tan solo el cincuenta por ciento (50%) del mismo.

Por consiguiente, si en esencia esta queja extraordinaria ostenta el norte que atrás quedó contextualizado, no puede entonces atribuírsele al juez de segundo grado haber emitido un fallo incongruente, puesto que al resolver de esa forma no decidió sobre más de lo pedido (ultra petita), ni asuntos no sometidos al litigio (extra petita), y menos omitió pronunciarse en torno de alguna de las pretensiones del actor o de los medios alegados por el demandado (mínima petita), simplemente lo que hizo fue satisfacer la aspiración de aquél en una medida inferior a la querida por él, lo cual entraña, como viene de verse, un fenómeno del todo diverso de los anteriores, que, por lo mismo, escapa del ámbito en que se mueve la susodicha incongruencia.

En adición a lo precedente ha de verse, al contrario de lo que pregonan el casacionista, que no es que el juzgador haya reconocido el mérito de ninguna excepción y tampoco que, al limitar a la mitad del predio el efecto de la declaración hecha, estuviera resolviendo la de prescripción o que haya decidido con base en fundamentos fácticos no propuestos; lo que realmente hizo al decidir de ese modo fue apenas definir la medida del derecho que le reconocía al actor, en orden a lo cual tomó en cuenta, aunque de manera implícita, el ámbito en el que se mueve el instituto jurídico que juzgó pertinente y, claro está, el soporte fáctico exhibido como causa de lo deprecado, así como los elementos de juicio incorporados al plenario. Entonces, en realidad el juzgador "jamás se apartó de los hechos relatados por el demandante, ni introdujo o recreó supuestos distintos de los que se le habían suministrado"; lo que sucedió fue que "a partir de unas determinadas consideraciones estimó que la

propiedad del bien se había radicado en cabeza" de Clara Inés en un cincuenta por ciento (50%), y ello "elimina la posibilidad de que haya incurrido en una irregularidad como la denunciada" (sentencia de 19 de diciembre de 2005).

ERROR DE DERECHO - vía indirecta indebida apreciación de la sentencia de partición de bienes de la sociedad conyugal y certificado de tradición que se allegaron tardíamente al proceso / INCURIA- no impugno en el oportuno momento procesal la tardía aducción de pruebas al proceso

(...)

Por tanto, con esos antecedentes resulta en verdad extraño que se edifique una acusación en factores sobre los que, pese a obrar de modo objetivo en este asunto, el censor no tuvo expresión diferente de la de manifestar su aceptación tácita acerca de la forma y del momento procesal a través de los cuales llegaron los individualizados documentos a esta causa, al extremo de que por conducto de los diversos memoriales en los que ejerció en forma activa su legítimo derecho de defensa no lo discutió por uno u otro de los indicados aspectos o, sencillamente, porque con relación a ellos los jueces no hubiesen dispuesto de una resolución judicial en que se los pusiera en su conocimiento, a fin de que las partes que se pronunciaran particularmente sobre ellos, tanto que hasta allí ni siquiera de soslayo manifestó su repudio a que, por las razones que apenas ahora expone, se las tuviera en cuenta para acreditar el derecho que a la interviniente finalmente le fue reconocido en la sentencia objeto de casación; todo lo contrario, como viene dicho, sus reparos, desde antes del auto de 4 de febrero de 2005, estuvieron siempre dirigidos a procurar hacer ver que la tercería se había propuesto a destiempo y las razones por las que, en su sentir, era inviable conceder la apelación contra el fallo de primera instancia, y no a explicar por qué los anotados elementos no podían ser valorados o por qué su incorporación no se sujetó en su producción y discusión a las normas de disciplina probatoria.

DERECHO DE DEFENSA- derecho de contradicción indirecto

(..) Encuentra entonces la Sala que si bien es cierto los documentos en mención vinieron a este asunto pocos días después de proferida la sentencia por el a-quo y que con relación a los mismos la jurisdicción no emitió un proveído a través del cual, en forma directa y explícita, se los pusiera en traslado del demandante, no lo es menos que la mencionada parte, por lo que se infiere de la conducta procesal que desplegó ante aquél con posterioridad a la fecha en que fue dictado, y, por supuesto,

a lo largo de la segunda instancia, consintió las particulares circunstancias que rodearon la producción y contradicción de dichas probanzas.

INTERVENCIÓN ADHESIVA- procedente en los procesos de conocimiento, mientras no se haya dictado sentencia de segunda instancia

De todas maneras, y con abstracción de lo acabado de manifestar, lo cierto es que el a-quo admitió a Clara Inés bajo la figura de la "intervención adhesiva y litisconsorcial", regulada normativamente en el artículo 52; tal modo de participación procesal en esta senda extraordinaria no fue objeto de reproche alguno por el impugnador; y ocurre que a voces del inciso cuarto de esta disposición, la nombrada participación "es procedente en los procesos de conocimiento, mientras no se haya dictado sentencia...de segunda instancia", siempre y cuando la respectiva solicitud contenga "los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya", siendo que "a ella se acompañarán las pruebas pertinentes".

De suerte que si una tercería de ese linaje es viable en los asuntos de conocimiento siempre que en el de que se trate no se haya proferido el mencionado fallo y que con la pertinente solicitud el interesado demuestre que a él le asiste el derecho a intervenir en la causa, si este es un caso de aquella naturaleza, si para cuando Rodríguez de Blanco elevó la respectiva solicitud el ad-quem aún no había emitido pronunciamiento alguno, si a ese pedimento ella aportó las pertinentes evidencias, que son precisamente a las que se contrae el cargo objeto de despacho, y si la providencia a través de la cual fue admitido ese tercero se notificó en forma debida a las partes, tanto así que frente a ella el demandante hizo uso activo de los recursos ordinarios permitidos por el legislador, emerge infundado entonces aseverar que tales medios de persuasión obraron acá al margen de las normas que disciplinan su solicitud, decreto y práctica, en particular de las citadas en la acusación; por consiguiente, si para eventualidades como la especificada el ordenamiento jurídico prevé esa particular forma de proceder, y si a ella se ajustaron al unísono Clara Inés y los jueces, mal hace el impugnador en pregonar la comisión de yerro de derecho, por la forma y por el momento procesal en que tuvo suceso la presencia de aquélla en esta controversia y el tratamiento que desde entonces y a partir de ella recibieron los documentos con los que pretendió acreditar su vocación".

Agosto 23 de 2011. Sentencia 20297. Magistrado Ponente: Doctor Fernando Giraldo Gutiérrez.

**RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES. Régimen especial de culpa presunta. Aplicación a un contrato atípico regido por las disposiciones del contrato de cuentas en participación y por remisión las de la sociedad en comandita simple. CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION. Sistema dual de responsabilidad contractual de la totalidad de los partícipes incluido el activo o gestor y la especial que sólo opera en contra del partícipe activo o gestor como administrador. RESPONSABILIDAD DEL SOCIO GESTOR. Como administrador del negocio común. FUNDACION. El carácter de entidad son ánimo de lucro no impide la aplicación del régimen de responsabilidad de los administradores. RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES. Se aplica a toda persona jurídica que realice actividades mercantiles. CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION. Cuando todas las partes no son comerciantes pierde esta naturaleza. Aplican por remisión las normas de la sociedad comandita simple. CONTRATO DE SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE. Régimen especial de responsabilidad. CONTATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION. Naturaleza, requisitos y semejanzas con los contratos de sociedad comercial. CONTRATO ATIPICO. Si es de naturaleza bilateral las prestaciones de las partes son interdependientes siendo pertinente la resolución a diferencia que en los plurilaterales. CONTRATOS PLURILATERALES. Características y efectos. RESOLUCION DE CONTRATO. Su objeto es dejar las cosas en el estado anterior a la celebración del acuerdo disuelto efectos ex tunc. No es pertinente cuando se trata de un contrato de carácter plurilateral. TERMINACION DEL CONTRATO. Aplica a los que contienen prestaciones de ejecución periódica, sucesiva o continuada, ó de duración, donde se deshacen las obligaciones hacia el futuro -efectos ex nunc-. INTERPRETACION DE LA DEMANDA. Le compete al juzgador colegir que a pesar de haberse solicitado la resolución la reclamación pertinente es la terminación de un contrato. CARGOS EN CASACION. Deben guardar simetría con los fundamentos en los que el a quem respaldo su decisión.**

“RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES- Régimen especial de culpa presunta

En este orden de ideas, se debe destacar que las notas más significativas de la responsabilidad de que se trata y que, por lo tanto, permiten identificar su genuina naturaleza jurídica son las siguientes: se trata de un régimen particular de responsabilidad civil derivado del contrato social y de la actuación de sus administradores; los sujetos que en ella participan están definidos en la ley, en tanto que los titulares de la correspondiente pretensión resarcitoria son solamente la sociedad, los socios y los terceros

con interés legítimo, mientras que los llamados a resistirla son quienes ostenten la calidad de administradores de la correspondiente persona jurídica, independientemente de que concurra en ellos la condición de socios; se deriva, exclusivamente, de los actos dolosos o culposos que éstos cometan en desarrollo de la administración que ejerzan, es decir, que el factor de atribución de la responsabilidad es de naturaleza subjetiva; en los supuestos de "incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o de los estatutos" y de que los administradores "hayan propuesto o ejecutado la decisión sobre distribución de utilidades en contravención a lo prescrito en el artículo 151 del Código de Comercio y demás normas sobre la materia", se presume su culpabilidad; y, en virtud de dicho sistema, los administradores están llamados a responder en forma personal, autónoma e ilimitada, esto es, con total independencia de la responsabilidad que como consecuencia de esos mismos actos pueda desprenderse para la sociedad, como persona jurídica independiente tanto de sus socios como de sus administradores.

RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES - Aplicación a un contrato atípico regido por las disposiciones del contrato de cuentas en participación y por remisión las de la sociedad en comandita simple

(...) Así las cosas y como quiera que en el caso de las sociedades en comandita simple no existe norma particular que determine la responsabilidad de sus administradores, se torna imperativo colegir que, en este punto, el envío previsto por el legislador en la disposición legal que ahora se comenta, se extiende a las normas generales del contrato de sociedad y que, por lo mismo, en tratándose del contrato de cuentas en participación, es también aplicable el ya mencionado artículo 200 del Código de Comercio, modificado por el artículo 24 de la Ley 222 de 1995, (...)

(...)

Siguiendo el hilo de la cuestión como se trae, propio es colegir, entonces, que por la remisión contenida en el ya invocado artículo 514 del Código de Comercio, es aplicable al contrato de cuentas en participación el comentado régimen especial de responsabilidad previsto en el artículo 200 ibídem, empero, como a continuación se puntualiza, adecuándolo a la naturaleza y características propias de este específico negocio jurídico CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION- sistema dual de responsabilidad la contractual de la totalidad de los partícipes incluido el activo o gestor y la especial que sólo opera en contra del partícipe

activo o gestor como administrador/ RESPONSABILIDAD DEL SOCIO GESTOR-como administrador del negocio común

"Como se desprende del compendio que se consignó de los argumentos aducidos por el Tribunal en su fallo, dicha autoridad avizó, en primer lugar, que Servivienda, como administradora del proyecto objeto del contrato celebrado por las litigantes, actuó negligentemente en el trámite que adelantó para que se impartiera aprobación al Plan de Manejo Ambiental que era necesario para la ejecución del mismo, puesto que sus gestiones se dilataron en el tiempo y no fueron desde un comienzo eficaces en procura de dicho fin; y, en segundo lugar, que esa demora trajo consigo que para la época en que se expidió por Corantioquia la Resolución Administrativa No. 2350 del 29 de mayo de 1998, en que se adoptó dicha determinación, ya estuviera en crisis la industria de la construcción y, por ende, resultara imposible la consecución de recursos económicos para la financiación del proyecto, factores que fueron los que condujeron a que, mediante acto posterior, la susodicha accionada optara por suspenderlo definitivamente, planteamientos que tampoco fueron controvertidos por el casacionista y que, por consiguiente, conservan toda su fuerza vinculante. (...)

10.2. En ese orden de ideas, se concluye que el aludido proceder culposo de la demandada en cuestión, aunque no fue la causa exteriorizada para que ella, posteriormente, decidiera paralizar definitivamente el referido proyecto, sí provocó que las circunstancias que motivaron formalmente esa determinación -crisis de la construcción e imposibilidad de conseguir recursos para su financiación- incidieran de ese modo en el desenvolvimiento contractual, lo que pone en evidencia que la detectada falta de diligencia no fue una circunstancia inane sino que, por el contrario, afectó negativamente, en forma decisiva, el desarrollo del objeto del negocio jurídico materia del litigio.

10.3. Esa visión de lo acontecido deja al descubierto que la conducta culpable atribuida a Servivienda significó para la actora, en concreto, que resultaran afectados ilegítimamente sus derechos contractuales como consecuencia del detenimiento del proyecto en sus inicios, toda vez que el fin perseguido con el negocio jurídico se frustró y, por lo mismo, no pudo llegarse a la fase de evaluar sus resultados económicos, sobre la base cierta de su efectiva ejecución, ni a establecerse si el negocio, luego de su completa culminación, hubiese arrojado ganancias o pérdidas para cada uno de los contratantes. Ese era el derecho de éstos y, adicionalmente, la razón y el objetivo, por una parte,

de su decisión de vincularse al señalado proyecto y, por otra, del aporte que realizaron con el fin de participar en dicha operación comercial. (...) Y ello es así, particularmente, por cuanto la demandante no está ejerciendo una acción de responsabilidad civil contractual en contra de quien fue su contratante, en cuanto tal, sino que está ejercitando, como ya se ha explicado, una acción de responsabilidad civil contra quien adelantó la administración del negocio inmobiliario finalmente frustrado, con fundamento en lo establecido en el artículo 200 del Código de Comercio, la que no depende, en general, de la subsistencia o aniquilación del contrato celebrado, ni de su liquidación, esto último, particularmente, porque la pretensión resarcitoria no está enderezada a obtener la indemnización del daño emergente o del lucro cesante derivados del incumplimiento de las obligaciones de Servivienda enderezadas a realizar la finalidad contractual, ni las indemnizaciones compensatorias o moratorias originadas en el incumplimiento de dicho negocio jurídico. (...)

10.4.2 Y, en segundo término, que en este caso particular no era viable perseguir, con el fin de que se reparara el comentado daño, la utilidad esperada del negocio proyectado por los contratantes, puesto que, como ya se observó, ella, conforme la evolución que tuvo el contrato, habría de considerarse como eventual e incierta.

10.4.3. En todo caso, es pertinente observar que de conformidad con los principios que informan la responsabilidad civil y los desarrollos legislativos que en nuestro ordenamiento se han presentado al respecto, la indemnización de perjuicios debe atender el criterio de reparación integral (art. 16, Ley 446 de 1998), del que se desprende, como una de sus derivaciones, que, de manera general, la indemnización no puede ser fuente de enriquecimiento para quien ha sufrido un daño, lo que conduce sostener que las reparaciones de daños que se obtengan en asuntos como el que se analiza, v.gr., de los administradores a quienes se les imputa la responsabilidad civil reglada por el artículo 200 del C. de Co., y que resarzan integralmente los perjuicios padecidos por la víctima, obviamente no podrán ser perseguidas en otros procesos judiciales, así sean de diversa naturaleza, o, incluso, en trámites convencionales enderezados a la liquidación de los contratos en cuyo desarrollo tales perjuicios se hayan gestado.

(...)

Evidente resulta, entonces, que el daño cuya reparación persigue la accionante tiene autonomía propia y, por consiguiente, no está relacionado con los factores que pudieran ser la materia de la



liquidación del contrato -aportes y gastos, activos y pasivos, utilidades o pérdidas, etc.-, ni requiere para su comprobación de que dicha liquidación ya se hubiese realizado, sin perjuicio de que cuando dicha labor se realice las indemnizaciones correspondientes deban tenerse en cuenta, según ya se ha precisado.

F.F

Artículo 513 y 514 del Código de Comercio,

Artículo 200 del Código de Comercio, modificado por el artículo 24 de la Ley 222 de 1995

Artículo 16, Ley 446 de 1998

Artículo 151 del Código de Comercio

F.J

Sentencia de 19 de febrero de 1999, expediente No. 5099

Sentencia de 30 de marzo de 2005, expediente No. 9879

Sentencia de 4 de diciembre de 2008, expediente No. 1100131030271992-09354-01

Sentencia de 22 de octubre de 1991, expediente No. 5817

FUNDACION- el carácter de entidad son ánimo de lucro no impide la aplicación del régimen de responsabilidad de los administradores / RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES- se aplica a toda persona jurídica que realice actividades mercantiles

(...) Adicionalmente, observa la Corte que el carácter de "fundación" o "entidad sin ánimo de lucro" que ostenta Servivienda y el hecho de que, como tal, no busque con su actividad la obtención de utilidades sino la realización de propósitos de beneficio común, no es una circunstancia que impida aplicarle la especial responsabilidad desarrollada en el artículo 200 del Código de Comercio, si se tiene en cuenta, por una parte, que la utilización de dicho precepto en el caso sub lite deriva, fundamentalmente, de la naturaleza y del régimen jurídico aplicable al contrato base de la acción, el cual, además, según ya se ha señalado, fue acogido explícitamente por las partes en las estipulaciones por ellas convenidas, y, por otra, que en desarrollo de su objeto, conforme el cual tiene por fin "el desarrollo de programas integrales de vivienda al servicio de las clases populares", aquella institución realiza variadas actividades de estirpe mercantil, las cuales, por ende, quedan sometidas a las normas legales que disciplinan esa específica materia.

CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION-cuando todas las partes no son comerciantes pierde esta naturaleza /CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION- aplican por remisión las normas de la sociedad comandita simple /CONTRATO DE SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE-

régimen especial de responsabilidad / CONTATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION-naturaleza, requisitos y semejanzas con los contratos de sociedad comercial

"No obstante esa singular textura del contrato de cuentas en participación, que, sin lugar a dudas, lo diferencia del de sociedad, principalmente porque, como ya se precisó, su celebración no da lugar al surgimiento de una persona jurídica, con todo lo que ello supone, es del caso señalar que en frente de dicho negocio jurídico se mantiene también un sistema dual de responsabilidad: por un lado, la propiamente contractual, derivada del negocio jurídico mismo, de la que son titulares la totalidad de los partícipes, incluso, el activo o gestor, y se dirige en contra del contratante que haya incumplido sus deberes de prestación y con ello causado daños; y, por otro, la especial consagrada en el ya varias veces citado artículo 200 del Código de Comercio, que en el supuesto del contrato ahora examinado sólo opera en contra del partícipe activo o gestor, como administrador del negocio común, ya se trate de persona jurídica o natural, y del representante legal de aquella, por razón de los actos dolosos o culposos de su administración, y en beneficio de los partícipes inactivos y/o de los terceros a quienes, con ese actuar, aquél les hubiere irrogado algún perjuicio.

6. Se sigue de lo hasta aquí expuesto, la pertinencia e independencia de la acción intentada por la actora mediante la invocación de la pretensión subsidiaria, tal y como lo concluyó el Tribunal, y, además, que su configuración deriva, por una parte, de que la demandada, como partícipe activo y, por ende, administradora del negocio colectivamente buscado por los contratantes, hubiese incurrido en conductas dolosas o culposas en el cumplimiento de tal función, con infracción de sus deberes de conducta; por otra, que dicho proceder de la gestora hubiese producido un daño a la aquí demandante; y, finalmente, que entre la acción u omisión de aquélla y el perjuicio padecido por ésta, medie un nexo de causalidad adecuado.

CONTRATO ATIPICO-si es de naturaleza bilateral las prestaciones de las partes son interdependientes siendo pertinente la resolución a diferencia que en los plurilaterales

"6. Con todo, estima pertinente la Sala puntualizar que los contratos con prestaciones recíprocas, tradicionalmente denominados bilaterales, son aquellos en los que cada contratante se obliga para con su contraparte a ejecutar el objeto debido con el fin de satisfacer su interés en la realización de la prestación, es decir, que en tales negocios jurídicos las prestaciones de las partes son interdependientes, razón por la cual el

incumplimiento de una de ellas habilita a la otra para impetrar la acción resolutoria. Ha señalado la Corte, en esta línea de argumentación, que "los contratos bilaterales tienen en nuestra legislación un estatuto especial tendiente a "conservar la simetría exigida por la reciprocidad o correlación de las obligaciones surgidas de la convención bilateral"" (Cas. Civ., sentencia del 24 de octubre de 1940, G.J., T. L, pág. 384). Por esta razón, el remedio resolutorio tiene su campo natural de actuación en tratándose de los negocios jurídicos que el legislador designa con el nombre de contratos bilaterales (art. 1496 del C.C.).

CONTRATOS PLURILATERALES- características y efectos

Por el contrario, en los contratos denominados plurilaterales, en los que las prestaciones de todos los sujetos involucrados están enderezadas a la obtención de un propósito que es común, como ocurre de manera paradigmática en los contratos de naturaleza asociativa, el incumplimiento de alguno de los contratantes no produce, necesariamente, el decaimiento del contrato para todos los que a él se encuentran vinculados, particularmente porque tal anomalía no debe producir, por regla general, la frustración de la finalidad perseguida por los contratantes, aserto que se ratifica con la circunstancia atinente a que en los contratos de esta clase cada parte se vincula de manera individual e independiente de las otras, de tal manera que la suerte de dicha relación particular o sus vicisitudes, no se extienden, necesariamente, a las demás. Al respecto puede observarse lo que en relación con el contrato de sociedad establecen los artículos 104, 107 y 109 del Código de Comercio y lo que de manera general dispone el artículo 903 ibídem (...).

F. F

Artículo 104, 107, 109 del Código de Comercio

Artículo 1496 del Código Civil

F. J

Sentencia del 24 de octubre de 1940, G.J., T. L, pág. 384

RESOLUCION DE CONTRATO-su objeto es dejar las cosas en el estado anterior a la celebración del acuerdo disuelto efectos ex tunc / RESOLUCION DE CONTRATO-no es pertinente cuando se trata de un contrato de carácter plurilateral/ TERMINACION DEL CONTRATO- Aplica a los que contienen prestaciones de ejecución periódica, sucesiva o continuada, ó de duración, donde se deshacen las obligaciones hacia el futuro -efectos ex nunc-

"Ahora bien, en materia de resolución por incumplimiento, el artículo 1546 del Código Civil exige que la resolución verse sobre un contrato

bilateral, requisito que se repite en el artículo 870 del estatuto mercantil. En los contratos plurilaterales, al no estar ellos referidos a prestaciones interdependientes, el eventual incumplimiento de alguno de los contratantes no ocasiona necesariamente el abatimiento de todo el acto para los restantes intervinientes, salvedad hecha de que la prestación incumplida sea esencial para lograr la finalidad del acuerdo. (...)

7. Por otra parte, es menester destacar también que, en líneas generales, la jurisprudencia y la doctrina han considerado que la resolución se predica de aquellos contratos cuyos efectos son susceptibles de destruirse retroactivamente, hasta el punto de dejar a las partes en el estado anterior a la celebración del acuerdo disuelto - efectos ex tunc- , y, contrario sensu, la terminación se encuentra reservada para aquellos contratos con prestaciones de ejecución periódica, sucesiva o continuada, también llamados contratos de duración, pues precisamente, dada la ejecución de las obligaciones en el tiempo y su aprovechamiento por el acreedor, no resulta posible deshacerlas respecto del pasado sino sólo hacia el porvenir -efectos ex nunc-, o en otras palabras, ellas adquieren plena firmeza con ocasión de su autonomía y consolidación jurídica y económica, que se van dando a lo largo del tiempo. "

F.F

Artículo 1546 del Código Civil

Artículo 865 y 870 del Código de Comercio

F.J

Sentencia de 26 de noviembre de 1935, G.J., T. XLIII, pág. 391

Sentencia de 26 de abril de 1955, G.J., T. LXXX, pág. 55

INTERPRETACION DE LA DEMANDA-le compete al juzgador colegir que a pesar de haberse solicitado la resolución la reclamación pertinente es la terminación de un contrato

Ahora bien, en muchos casos, claro está, según las particularidades que cada uno ofrezca, la labor interpretativa que en relación con la demanda le compete a los juzgadores de instancia puede permitirles, por una parte, colegir que, pese a haberse solicitado la "resolución" de un contrato, la reclamación elevada en verdad concierne con la "terminación" del mismo, en cuanto que por la naturaleza de los deberes de prestación asumidos por los contratantes no sea factible retrotraer lo ya dado o entregado, y, por otra, decidir en consonancia con ese entendimiento la respectiva pretensión, sin que para ello constituya un valladar infranqueable el hecho de que las restantes peticiones apunten,

equivocadamente, a que como prestaciones consecuenciales se adopten medidas que, en esencia, estén dirigidas a retrotraer la situación al momento de la celebración del correspondiente negocio jurídico, pues en este supuesto bastaría con negar su acogimiento.

CARGOS EN CASACION-deben guardar simetría con los fundamentos en los que el a quem respalda su decisión

3. En el cargo auscultado, como ya se registró, el censor denunció el quebranto recto de los artículos 1546 del Código Civil y 870 del Código de Comercio, en razón a que, según el entendimiento que de la sustentación puede hacerse, buscando su mayor eficacia, dichos preceptos son comprensivos, en cuanto a una de sus opciones, tanto de la resolución como de la terminación contractual por incumplimiento y que, para ambas figuras, dichas normas establecen, como principio, la posibilidad de reclamar la correspondiente indemnización de perjuicios. Con tal fundamento, el recurrente estimó, adicionalmente, que como la terminación es "menos" que la resolución, pedida como fue esta última, podía concederse aquélla.

4. Del contraste entre la verdadera razón que condujo a que en segunda instancia se coligiera el fracaso de las súplicas principales del libelo introductorio, precisada en precedencia, y los argumentos que sustentan el reproche jurídico formulado por el impugnante, es evidente que éste se descarrió al proponer la censura, como quiera que no acertó a identificar y, por consiguiente, a combatir el genuino fundamento en que el ad quem soportó la confirmación que hizo de la desestimación adoptada por el juzgado del conocimiento de la resolución contractual reclamada en la demanda.

5. Al respecto, pertinente es insistir en que los ataques en casación deben guardar total simetría con los fundamentos en los que el sentenciador de instancia respalde las decisiones que adopte en frente del litigio, puesto que, como aquí acontece, cuando el recurrente no es fiel a las razones que sirven de fundamento a la sentencia cuyo quiebre persigue, deja de atacar las que verdaderamente le prestan pie de apoyo, que al no ser removidas, impiden, per se, que el respectivo pronunciamiento se derrumbe.

F. J

Sentencia de 27 de marzo de 1992;

Sentencia de 25 de marzo de 1999, expediente No. 5089".

Agosto 26 de 2011. Sentencia 200007. Magistrado Ponente: Doctor Arturo Solarte Rodríguez.

## 1.2. SALA DE CASACIÓN PENAL

**TRAFICO FABRICACION O PORTE DE ESTUPEFACIENTES. Dosis personal: Concepto, evolución. Dosis personal: Concepto, libre desarrollo de la personalidad. Dosis personal: Evolución jurisprudencial. Antijuridicidad: Pluriofensivo. Porte de cantidades ligeramente superiores a la dosis personal. Porte de pequeñas cantidades para distribución. Antijuridicidad material. Adicto. Dosis personal: Acto legislativo 02 de 2009. Dosis personal: Ley 1453 de 2011. Dosis personal: Consumidor. Compromisos internacionales. Adicto. Distribución gratuita. Principio de lesividad.**

"1- El tema de la dosis personal como criterio para despenalizar comportamientos de porte de sustancias estupefacientes, fue desarrollado a fondo por primera vez en la jurisprudencia nacional, en la sentencia C 221 de 1994 con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad del literal j) del artículo 2o y el artículo 51 de la ley 30 de 1986. Sin embargo, previamente, en casación 4771 de julio de 1991, esta Corte estableció los límites para definir esta figura, insertada en nuestro sistema jurídico desde el año 1986, afirmando que "no será dosis personal la que 'exceda' de la cantidad que de modo expreso se señala, tampoco la que aún por debajo del tope fijado, no se halle destinada al 'propio consumo', ni la que tenga por destinación su distribución o venta".

El literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, define la dosis personal como "aquella cantidad de estupefaciente que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad".

No obstante incluirse en la legislación vigente para la época (Ley 30 de 1986), el concepto de dosis personal, de todas formas su artículo 51 establecía una serie de sanciones consistentes en arresto y multa, las cuáles variaban según la reincidencia del sujeto, y en caso de tratarse de una persona drogadicta, se inaplicaba la sanción, procediéndose a su internación en un establecimiento psiquiátrico o similar por el tiempo necesario para su recuperación.

En la sentencia C-221/94 la Corte Constitucional tomó como premisa aquella según la cual el derecho sólo puede entrar a regular las conductas humanas que interfieran con las de los demás, precisando que la naturaleza del derecho es "tener como objeto de regulación el comportamiento interferido, esto es, las acciones de una persona en la medida en que interfieren en la órbita de acción de otra u otras, se entrecruzan con ella, la interfieren. Mientras esto no ocurra, es la norma moral la que evalúa la conducta del sujeto actuante (incluyendo la conducta omisiva dentro de la categoría genérica de la acción). Por eso se dice, con toda propiedad, que mientras el derecho es ad alterum, la moral es ab agentis o, de otro modo, que mientras la norma jurídica es bilateral, la moral es unilateral".

El análisis de constitucionalidad de los preceptos demandados, se hizo con relación al artículo 49 de la Carta que señalaba: "Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.". Sin embargo, aludiendo al derecho a la libertad individual y a la consagración del Estado Colombiano como liberal, señaló que cada persona es libre de cuidar de su salud sin que pueda constituirse ello en un deber por imposición del Estado, de allí que la Corte Constitucional en ese momento haya declarado la inexecutableidad del artículo 51 de la Ley 30 de 1986, pues al obligar al drogadicto al internamiento en una institución psiquiátrica o mental, se estaba interfiriendo indebidamente en un comportamiento que pertenece al fuero interno del individuo cuando éste, en ejercicio del derecho a su libre desarrollo de la personalidad, decide entregarse al consumo de sustancias estupefacientes, señalando la Corporación: "Si yo soy dueño de mi vida, a fortiori soy libre de cuidar o no de mi salud cuyo deterioro lleva a la muerte que, lícitamente, yo puedo infligirme", de donde se concluyó que las normas que consideran el consumo de drogas un delito, son contrarias a la Constitución Política.

No se arribó a la misma conclusión, frente al literal j) del artículo 2º de la referida ley, en tanto que dicha norma consagraba la incorporación al ordenamiento jurídico, del concepto de dosis personal, el cual "implica fijar los límites de una actividad lícita (que sólo toca con la libertad del consumidor), con otra ilícita: el narcotráfico que, en función del lucro, estimula tendencias que se estiman socialmente indeseables".

Con la entrada en vigencia de la Ley 599 de 2000 que derogó el Decreto Ley 100 de 1980 y las demás normas que lo modificaban y complementaban, pero sólo en lo relacionado con la consagración de prohibiciones y mandatos penales, entre ellas la Ley 30 de 1986, de todas

formas se mantuvo el concepto de dosis personal y la tolerancia frente a su porte en las cantidades permitidas según la sustancia, de acuerdo con el literal j) del artículo 2º de esta última reglamentación, pues dicho artículo no constituye una prohibición o precepto de índole penal y por tanto, no fue objeto de derogación, y además con ocasión de la sentencia C 221 de 1994, se siguió estimando impune un comportamiento de tales características.

En aplicación del citado precedente, a partir del cual dejó de considerarse delito el porte de sustancias estupefacientes destinadas para el consumo personal de acuerdo con las cantidades aludidas en el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, la Sala Penal de la Corte emitió varias decisiones en las que no se estimó punible el porte de las sustancias allí enumeradas, entre ellas la casación 11177 de marzo de 1996, en aplicación del criterio fijado en la sentencia C-221 de 1994.

Es más, en recientes pronunciamientos, se ha reiterado que el bien jurídico que protege el tipo penal consagrado en el artículo 376 del Código Penal, (antes Ley 30 de 1996), es el de la salud pública, sin embargo también se ha dicho que se trata de un tipo penal pluriofensivo en el que se busca igualmente la protección del orden socio-económico, e indirectamente, la administración pública, la seguridad pública, la autonomía personal y la integridad personal, protección que se enmarca en los comportamientos propios del tráfico de estupefacientes.

Es el carácter pluriofensivo del punible en cuestión por lo que el legislador ha establecido distintas medidas de pena según las cantidades y clase de sustancia, siendo este también el parámetro para despenalizar la conducta en tratándose de dosis personal, pero de todas formas reiterando que superándose esos topes de tolerancia se entra en el terreno del derecho penal.

"En este orden de ideas, considera punible el transporte, porte, venta, adquisición, financiación o suministro, a partir de más de 1 gramo de droga estupefaciente (cocaína), pues este guarismo marca el límite de permisibilidad, si de dosis personal se trata, es decir, para consumidores, trátase de adictos o de no farmaco dependientes. Con todas las consideraciones que desde el punto de vista político criminal se pueden elaborar acerca del mercado de la cocaína, resulta evidente afirmar que las cantidades que se acercan al límite de lo permitido para consumidores, se ubica en una sutil franja de lo importante a lo insignificante. Empero, si bien el legislador no le ha otorgado discrecionalidad al juez para modificar las cantidades, en orden a su



punibilidad, debe tenerse en cuenta que lo dispuesto para la dosis personal marca una pauta importante para fijar la ponderación del bien jurídico en orden a su protección" (1).

Es decir, si el porte de la sustancia es realizado por una persona farmacodependiente en la calidad y cantidad definida en el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, la conducta se considera impune por las razones esgrimidas en la sentencia C 221 de 1994, pero si se superan los límites definidos como dosis personal, la conducta debe ser sancionada penalmente con independencia de si se es adicto o no.

El anterior criterio fue reiterado en casación 23609 de 2007, en la que se resolvió el recurso extraordinario frente a una condena en la que el procesado había sido capturado en posesión de 5 gramos de cocaína, los cuales estaban destinados para su personal consumo, la Sala afirmó la antijuricidad de la conducta apelando a las razones expuestas en la sentencia C 420 de 2002, concretamente a la pluriofensividad de las conductas descritas en el artículo 376 del Código Penal, entre ellas, a una de las cuales se ajustaba la endilgada al acusado por llevar consigo una cantidad superior de cocaína a la permitida como dosis personal.

En casación 28195 de octubre de 2008, se negó la exclusión de la antijuricidad de la conducta a un individuo que fue capturado en posesión de 38.7 gramos de marihuana, pues dadas las particularidades del caso, era dable concluir que ese estupefaciente no estaba destinado al consumo personal, sino a su distribución y por tanto, se concretaba el riesgo para el bien jurídico de la salud pública. No obstante, se admitió que luego de analizadas las circunstancias particulares de cada caso, es posible señalar que tal comportamiento carece de relevancia penal, según lo estipulado en el artículo 11 de la ley 599 de 2000 (principio de antijuricidad material), siempre y cuando se haya demostrado que sólo podía repercutir en el ámbito de la privacidad de quien consume la sustancia y se trate de una dosis personal, o que no supere esa cantidad de manera importante.

En otra decisión (2) en la que el procesado portaba 1.3 gamos de cocaína superando ligeramente el tope permitido, la Corporación, acudiendo al principio de lesividad como legitimador y limitador del poder sancionador del Estado, indicó que en relación con el comportamiento estudiado en esa providencia, no se requiere de mayores argumentos para advertir que se trata de un porte de sustancia estupefaciente en pequeña cantidad, la cual de manera escasa sobrepasó la denominada dosis personal máxima presuntiva, motivo por el cual concluyó la falta de lesividad de la acción y por tanto que esa

conducta no comportaba la calificación como delito, debiéndose absolver al procesado.

Este mismo criterio fue aplicado en la casación 29183 de 2008 en un caso en el que el acusado portaba una cantidad de marihuana que superaba en 9 gramos la dosis permitida y al estar demostrada su calidad de adicto a esta sustancia, se optó por su absolución por la ausencia de desvalor de resultado y por la falta de demostración sobre que su comportamiento estuviera encaminado a interferir en la conducta de otros, es decir, las particularidades del hecho llevaban a señalar que la acción del acusado hacía parte de su fuero interno, en donde el Estado no podía intervenir para obligarlo a preservar su propia salud. Allí se señaló:

"La tipicidad de la conducta (desvalor de acción), no tiene discusión en este caso, pues de conformidad con el artículo 376 del Código Penal, incurre en el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, el que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia.

Pero, lo que no se demuestra en la actuación es que los bienes jurídicos tutelados con el tipo penal referido (salud pública, seguridad pública, orden económico y social), hayan sido afectados con la posesión de 9,9 gramos que por encima de la dosis personal tenía en su poder el acusado, de quien se sabe es un consumidor habitual, un adicto, que no ejecutaba actividades de distribución o venta del alucinógeno". (Subrayado de la Sala)

Como ha quedado visto, los límites de ilicitud penal en lo que a porte, tráfico o fabricación de estupefacientes se refiere, se define así: "cuando se trata de cantidades de drogas ilegales, comprendidas inclusive dentro del concepto de la dosis personal, destinadas no al propio consumo sino a la comercialización o, por qué no, a la distribución gratuita, la conducta será antijurídica pues afecta los bienes que el tipo penal protege; lo que no acontece cuando la sustancia (atendiendo obviamente cantidades insignificantes o no desproporcionadas), está destinada exclusivamente al consumo propio de la persona, adicta o sin problemas de dependencia, evento en el que no existe tal incidencia sobre las categorías jurídicas que el legislador pretende proteger"(3) .

Las referencias jurisprudenciales a las que se ha venido haciendo alusión, corresponden a situaciones materializadas antes del Acto Legislativo 02

de diciembre 21 de 2009, a través del cual se modificó el artículo 49 de la Constitución Política, en orden a prohibir el porte y consumo de sustancias estupefacientes salvo prescripción médica y establecer una serie de medidas administrativas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas para las personas que consuman dichas sustancias.

(....)

A partir de la modificación de la Carta por vía de acto legislativo, en la comunidad jurídica surgió la convicción acerca de que el concepto de dosis personal había desaparecido del ordenamiento jurídico, ante la prohibición del consumo y porte de cualquier tipo de sustancia estupefaciente, de donde ya no sería posible afirmar la impunidad de las conductas del adicto encaminadas a proveerse de la droga en las cantidades fijadas en el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986 o en montos ligeramente superiores a aquellas.

---

(1) Casación 18609 de 2005

(2) Casación 31531 de 2009

(3) Casación 29183 de 2008

Agosto 17 de 2011. Sentencia Casación 35978. Magistrado Ponente: Doctor Fernando Alberto Castro Caballero.

**TESTIMONIO. Apreciación probatoria: La condición del testigo no implica su falta de credibilidad, condenado por otros delitos. Apreciación probatoria: Uso de lenguaje técnico por parte de legos. Apreciación probatoria: No se puede hacer uso de frases descontextualizadas o expresiones de los testigos para hacer valoraciones erróneas. Apreciación probatoria: Hechos ocurridos tiempo atrás, temor de denunciarlos. Apreciación probatoria: Contradicciones. Credibilidad: Análisis de la afirmación "quien miente en parte miente en todo".**  
**TERRORISMO. Antijuridicidad. HOMICIDIO CON FINES TERRORISTAS. Noción. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACION PUNITIVA. Deben aparecer en la resolución de acusación tanto las genéricas como las específicas fáctica y jurídicamente. REFORMATIO IN PEJUS. Apelante único: Cuando se casa una sentencia absolutoria de segunda instancia que revocó una condenatoria de primera instancia. RESOLUCION DE ACUSACION. Imprecisión en la forma de participación. CAPTURA. Cumplimiento de la pena cuando se otorgó libertad provisional por absolución en segunda instancia.**

"1. La Corte encuentra contradictorio el argumento, en tanto la premisa inicial de que el pasado delictivo de una persona no puede sustentar la

credibilidad de su relato, resulta negada sin explicación alguna, pues cuando menos se exigía un razonamiento respecto de si el caso analizado constituía una excepción a la regla propuesta. Lo cierto es que, sin más, la tesis se niega para, finalmente, tener como no confiable el testimonio por provenir de quien tiene antecedentes penales.

Si bien no lo pone de manifiesto, la deducción del Tribunal comportaría que dentro del normal desenvolvimiento de las cosas en el diario vivir se constituye en un parámetro admisible que el pasado criminal de un individuo lo convierte, sin más, en un testigo mentiroso, y, correlativamente, que las personas sin antecedentes criminales siempre declaran la verdad. Las dos posturas resultan igual de desatinadas, por cuanto carecen de soporte en la realidad. No resulta exótico encontrar personas sin tacha penal alguna que falseen la verdad, como otras que, habiendo pasado por los estrados judiciales, se deciden por narrar lo realmente acaecido.

Por lo demás, como con acierto precisan los recurrentes, la inferencia se muestra igualmente contradictoria si se analiza la fuente del "prontuario" criminal, que se constituye en el argumento para negar eficacia a su señalamiento. En efecto, las condenas proferidas en contra de (.....) se originaron en la confesión hecha de su participación en el secuestro de (...) y en el homicidio acá investigado, así como en su admisión irrestricta de los cargos formulados por la Fiscalía.

De tal forma que si el sustento para no creer al testigo deriva de esos antecedentes, resulta contradictorio que precisamente para hacerse a tal prontuario, esto es, para que fuese condenado, sus palabras, al admitir como suyos los dos delitos señalados, se tuvieron por verídicas, por confiables.

En esas condiciones, si para la justicia las palabras de (...) son ciertas cuando admite su responsabilidad en los delitos que conforman sus antecedentes penales, no parece coherente que tales antecedentes sirvan para señalarlo como mentiroso en otro asunto, cuando se ha demostrado que aquellas fueron ciertas. Cuando menos era de esperarse que con razonamientos probatorios y jurídicos se verificara la diferencia entre una y otra situación. El Tribunal no lo hizo.

Desde otra perspectiva, se tiene que hace años la Corte ha precisado que la condición moral del testigo no es suficiente para negarle poder de convicción a sus afirmaciones, en cuanto éste depende de que resista el análisis desde los parámetros de la sana crítica.

Debe precisarse, eso sí, que los señalamientos de quien admitió su responsabilidad en esos hechos criminales e hizo parte de una organización delincriminal deben ser apreciados con un mayor rigor, por cuanto la sindicación de terceros puede estar motivada en sentimientos de animadversión, deseo de venganza o hacerse acreedor a un beneficio.

Aparte de enunciar la deducción, el Tribunal no ofreció referente alguno a partir del cual ésta pueda ser considerada como una máxima de la experiencia, en el entendido de que siempre, o casi siempre, el dicho de una persona incurso en delitos es contrario a la verdad, inferencia que de necesidad debe ir aparejada con la opuesta, es decir, que siempre, o casi siempre, quien no tiene antecedentes penales narra la verdad. El sentido común permite tener las dos premisas como inconsistentes y, por tanto, inadmisibles como máximas de experiencia.

2. Ahora, si en razón de que un lego utiliza un concepto señalado como exclusivo del "lenguaje judicial", se infiere mentira en su dicho, habría de concluirse, en contra de los hechos del diario vivir, que quien no es abogado y emplea un concepto jurídico, siempre, o casi siempre, falta a la verdad (pues su dicho, de necesidad, ha sido preparado) y, con el mismo rasero, que toda persona no profesional en el derecho, pero cuidadosa de no utilizar una palabra "legal", siempre, o casi siempre, relata la verdad, posturas ambas totalmente inadmisibles por contrariar el sentido común.

Además, el verbo "determinar", cuyo uso dio lugar a la incertidumbre del Tribunal, si bien es jurídico, en cuanto a forma de participación criminal, también lo es que no resulta de una especialización tal, como para que su uso cotidiano resulte exótico.

3. De tal manera que si la situación se valora desde la perspectiva de la causa del temor a narrar la verdad y el momento en que ella habría desaparecido, no hay tal dilación, en tanto solamente transcurrieron unos meses desde que objetivamente habrían cesado los motivos del miedo.

4. De lo primero, las inconsistencias internas, la Corte debe reiterar que la credibilidad del testimonio de quien ha entregado varias versiones no deriva de la exactitud de todo su contenido.

La Sala igualmente ha explicado que lo relevante a la hora de conceder mérito a los relatos del testigo es su concordancia en aquellos aspectos que sean esenciales, y no necesariamente en los secundarios.

5. El Tribunal incurrió en un yerro adicional, pues desde la incongruencia de la fecha aludida concluyó que la totalidad del relato estaba plagado

de errores, en el entendido de que quien miente en parte generalmente miente en todo, argumento inadmisibles como regla de experiencia, dada la ausencia de referentes sobre su reiteración y universalidad, máxime que, por lo contrario, la práctica judicial ha enseñado que no necesariamente el contenido total de un testimonio es mentiroso cuando hay falacia en alguno de sus apartes (en este sentido, confrontar auto del 10 de marzo de 2009, radicado 30.356).

6. Que el acto planeado y llevado a cabo tenía connotaciones de terror, no llama a discusión. En efecto, a voces del diccionario, el terror comporta una sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir temor, miedo, espanto, pavor de un mal que amenaza o de un peligro que se teme. Cuando se ejecuta una acción mediante el uso indiscriminado de la violencia contra la población civil y ello difunde el pánico y presiona a las autoridades, ese acontecer está signado por el terror.

El terrorismo repercute tanto en lo particular (afecta bienes jurídicos individuales fundamentales) como en lo colectivo (altera las condiciones de la vida social hasta el punto de poner en peligro la propia estabilidad del Estado) y comporta un ingrediente de dimensión ideológica pues los actos llevados a cabo tienen como finalidad exigir algún objetivo o concesión de carácter político como condición para cesar la violencia.

7. Aquellas motivaciones concretas, personales, podrían estructurar causales específicas de mayor punibilidad, pero la Corte no se detendrá en ese tema, en tanto el principio de congruencia le exige respetar los lineamientos de la acusación, que no se ocupó de ese aspecto.

La prohibición de reforma perjudicial en contra del condenado, en su condición de apelante único, constituye un impedimento adicional, pues, al casar el fallo del Tribunal y emitir el de reemplazo, el acusado adquiere esa calidad.

8. Así, la acusación realmente no fue afortunada, pues de la reseña surge que indistintamente mencionó la determinación, la autoría mediata, la coautoría y la coautoría mediata, no obstante lo cual los derechos de las partes, en especial de la defendida, no sufrieron mella alguna, por cuanto, pudiendo hacerlo, no cuestionaron la resolución para exigir precisión sobre el tema y, lo trascendente, ejercieron su facultad de contradicción respecto de todas esas formas de participación.

9. Comoquiera que al acusado le fueron negados los sustitutos de la suspensión condicional de la ejecución de la pena y la prisión domiciliaria y la libertad concedida fue consecuencia de la absolución

que hoy se revoca, se ordenará su captura para que entre a cumplir la totalidad de la sanción, con la salvedad de que el tiempo que permaneció en detención preventiva se abonará como parte cumplida de la pena.

Agosto 31 de 2011. Sentencia Casación 31761. Magistrado Ponente: Doctor José Luis Barceló Camacho.

## **2. CORTE CONSTITUCIONAL**

### **-Sentencias de Constitucionalidad:**

La información que se consigna sobre las sentencias es obtenida en los Comunicados de Prensa publicados por la Corte Constitucional.

#### **Parágrafos 2 y 3 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.**

“En el presente caso, la Corte se abstuvo de efectuar el examen del cargo formulado por vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, toda vez que el demandante no cumplió con la carga mínima de argumentación, por cuanto se limitó a señalar que los parágrafos 2º y 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 se introdujeron en el tercer debate que surtió el proyecto en la comisión de la Cámara de Representantes, sin que hicieran parte del proyecto que fue presentado por el Gobierno Nacional, como tampoco de los debates que cumplió el articulado en el Senado de la República, pero sin aportar ninguna razón para demostrar (i) que la inclusión de esos dos parágrafos es contraria a la facultad que el artículo 160 de la Constitución reconoce a los proyectos sometidos a su consideración y (ii) que los parágrafos carecieron de un debate o deliberación en la comisión en la que fueron introducidos o si se pospuso su debate para ser abordado en otra instancia legislativa. En otros términos, el demandante omitió señalar por qué la introducción de los textos acusados en el tercer debate en relación con el proyecto que se venía discutiendo resultaba totalmente ajeno a su unidad temática entre los que se venía debatiendo y las exigencias en ellos incluidas, elemento esencial para la configuración del principio de identidad, como tampoco sustentó qué debate fue eludido para la configuración del principio de consecutividad. La ausencia de esa argumentación, impidió a la Corte llevar a cabo el juicio de constitucionalidad propuesto, toda vez que no existe una razón

que permita controvertir la presunción según la cual la introducción de los textos acusados fue producto de una facultad prevista en el artículo 160 de la Constitución y no una elusión del debate reglamentario.

En cuanto a los demás cargos formulados concernientes a la vulneración de los derechos a la igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia, la Corte comenzó por reafirmar el amplio margen de configuración legislativa para estructurar las etapas procesales, establecer requisitos e imponer cargas a las partes en un proceso sea ésta judicial o no, así como tener una finalidad legítima y necesaria, para que no se entienda contraria a derechos como el de acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la defensa.

Efectuado el juicio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida establecida por el parágrafo 2º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, que establece el deber de aportar dentro de la conciliación en materia civil y de familia, copia informal de las pruebas que las partes tengan en su poder so pena de no poderlas presentar en el proceso posterior, la Corte concluyó que no es desproporcionada y contraria a los mencionados derechos. En efecto, a) la finalidad de lograr que la conciliación cumpla con su cometido de evitar que los litigios sean por la vía judicial y no sea visto como un simple requisito formal, resulta legítima desde la perspectiva constitucional, como quiera que ayuda a que las partes tengan y conozcan todos los elementos necesarios para decidir si lo mejor es conciliar en esta etapa o ir ante los jueces, lo que puede redundar en que se logren más y mejores acuerdos tanto en materia civil como en familia, haciendo del mecanismo de la conciliación, una opción eficaz y eficiente, en procura de un orden justo. b) El medio elegido en este caso por el legislador en principio no está prohibido y es idóneo para alcanzar los fines perseguidos, pues se trata simplemente de establecer las consecuencias que se pueden derivar del hecho de no aportar en el curso de la conciliación, copia informal de las pruebas que las partes tengan en su poder, lo cual corresponde a la potestad de configuración en materia de procedimientos y requisitos procesales, para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como los de una pronta y oportuna justicia, que se satisface entre otros, cuando se acude a los medios pacíficos reconocidos y dispuestos por la ley para la resolución de los conflictos. c) teniendo en cuenta que el fin de la medida es la celeridad, eficacia y formalidad del mecanismo de la conciliación, la Corte encontró que la medida escogida por el legislador para hacerla efectiva resulta idónea para alcanzar dicho fin, pero resulta lesiva de otros derechos igualmente fundamentales como el



debido proceso y defensa de las partes, al impedir que el juez de la causa pueda considerar las pruebas que en poder de las partes no fueron aportadas en copia informal al trámite de la conciliación, por cuanto se está privando a éstas del derecho a aportar al proceso pruebas que pueden resultar fundamentales para la resolución de su caso y que en el momento de la conciliación pudieron no considerar de trascendencia o simplemente no saber que contaban con ellas. La consecuencia prevista en el párrafo 2º no resulta necesaria para lograr el fin que con ella se busca, pues el legislador podía introducir el requisito de aportar la copia informal de las pruebas para dotar de mayor seriedad y formalidad a la conciliación, pero no fijar una sanción por su inobservancia que resulta lesiva de los derechos al debido proceso y de defensa, pues si las partes no pueden ya aportar las pruebas que pudieran tener en su poder, no tendría sentido acudir a la justicia formal, si la prueba que dejó de aportar es fundamental para el éxito de la respectiva pretensión.

En concepto de la Corte, en la medida en que la conciliación es un medio alternativo de resolución de conflictos en donde prima la libre voluntad de las partes, que se manifiesta en la libre concurrencia de éstas para llegar al acuerdo y la amplitud de la selección de criterios de decisión en donde las partes tienen la facultad de escoger la forma en que se resolverán su controversia, resulta desproporcionado crear una sanción por inobservar la carga que impone el precepto acusado, cuando por su falta de conocimientos jurídicos o de experiencia en estas diligencias, pueden omitir el aporte de pruebas que a la postre pueden ser fundamentales para la solución del conflicto. Por consiguiente, procedió a declarar la exequibilidad del párrafo 2º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, salvo en la segunda parte que no permitía presentar en el evento de fracasar la conciliación, pruebas distintas a las presentadas durante la conciliación, la cual fue declarada inexecutable.

En cuanto a la inadmisión de la solicitud de conciliación en materia administrativa por incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y el reglamento, prevista en el párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, la Corte encontró que al perseguir la misma finalidad de lograr que la conciliación cumpla con su cometido de solucionar los conflictos y evitar que tener que ir a la vía judicial, la cual es legítima e importante, la inadmisión de la solicitud de conciliación en materia contencioso administrativa por incumplimiento de tales requisitos contribuye a darle seriedad en el acceso a este mecanismo y permite tanto a la parte convocada como al conciliador tener los elementos suficientes para

determinar si la parte que cita realmente le asiste una pretensión legítima a partir de la cual se puedan proponer fórmulas de arreglo que permitan arribar a una conciliación que haga innecesaria la activación de la justicia formal. Advirtió que ninguno de los requerimientos establecidos en el Decreto 1716 de 2009 para la petición de conciliación extrajudicial, se convierte en una exigencia excesiva para quienes pretenden acudir ante la jurisdicción contenciosa, toda vez que el diseño de este mecanismo prejudicial busca asegurar la seriedad de la pretensión, y por lo mismo, y a diferencia de la conciliación en materia civil y de familia, se requiere que un profesional del derecho sea quien presente la solicitud. La inadmisión de la solicitud que no reúna dichos requisitos, lejos de entorpecer el derecho de acceso a la administración de justicia lo que busca es hacer más ágil y expedito el mecanismo de la conciliación administrativa, que se tramita ante el Procurador Judicial que le corresponda. Además, la competencia que se le atribuye al agente del Ministerio Público para inadmitir las solicitudes en el evento de que no cumplan los requisitos de ley, permite que este organismo colapse con un sinnúmero de peticiones que sin cumplir con los requisitos legales deban ser tramitados. De esta forma, existe una relación clara entre el fin que busca el legislador con la medida adoptada por el párrafo acusado y el medio escogido para el efecto. En consecuencia, la Corte determinó que el párrafo 3° del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 se ajusta a la Constitución, por cuanto constituye una medida razonable y proporcionada que no vulnera el derecho de acceso a la justicia ni el debido proceso.

Salvamento parcial de voto y aclaraciones de voto

La magistrada María Victoria Calle Correa se apartó de la decisión de inexecutable parcial del párrafo 2° del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, por considerar que la consecuencia prevista en la norma, en caso de fracasar la conciliación en materia civil y de familia, no vulneraba los derechos de acceso a la justicia, igualdad y debido proceso, como tampoco, resultaba una medida desproporcionada frente a la finalidad que persigue la disposición. Observó que de acuerdo con el citado párrafo, las pruebas documentales o anticipadas que deben aportarse por las partes en el trámite de conciliación, son las que en su momento tenían en su poder; es decir, que de fracasar la conciliación, en el proceso que se inicie bien podrían aportarse bajo la gravedad del juramento, pruebas que las partes no hayan tenido en su poder al momento de tramitar la conciliación. Contrario a lo que se sostiene por el demandante, la exigencia de presentar dichas pruebas en la

conciliación, contribuye a dotar a las partes enfrentadas de un mecanismo que evite tener que acudir a la vía judicial, mucho más costosa, compleja y demorada para resolver cuestiones que se pueden zanjar de manera más expedita. Por tales razones, manifestó su salvamento de voto parcial, ya que comparte las decisiones de exequibilidad del resto de las disposiciones demandadas en esta oportunidad.

Por otro lado, los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio se reservaron la presentación de una eventual aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de la decisión adoptada en el presente proceso”.

Agosto 10 de 2011. Expediente D-8258. Sentencia C-598 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**Artículo 81 del Decreto Ley 267 de 2000, “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece una estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.**

“El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en esta oportunidad, radicó en determinar si al establecer en cabeza de la Contraloría General de la República el control fiscal del Fondo de Bienestar Social de ese mismo organismo de control, se vulnera el artículo 274 de la Constitución Política, por contrariar los principios de independencia, autonomía e imparcialidad que rigen el control fiscal, así como la competencia constitucional del Auditor General para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República.

Examinados los artículos 89 a 101 de la Ley 106 de 1993 que regulan el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, la Corte encontró que: (i) es un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, “adscrita” a la Contraloría General; (ii) entre sus objetivos está la contribución, desarrollo y administración de aspectos y materias tales como la salud, educación, vivienda, planes de crédito y cesantías de los empleados de la Contraloría, así como la administración del colegio y el centro médico de este órgano de control; (iii) el patrimonio del Fondo está conformado por las apropiaciones asignadas del Presupuesto General de la Nación, especialmente, por el aporte del 2% del presupuesto de la Contraloría, así como por los aportes de los empleados de este organismo de control, los dineros de multas impuestas por la Contraloría General; (iv) en la Junta Directiva del Fondo tiene asiento el Contralor General de la República, así como un

representante de los empleados de la Contraloría; y (v) el control fiscal del Fondo ha estado hasta el momento en cabeza de la Contraloría General de la República.

De esta forma, para la Corte es claro que el Fondo de Bienestar Social creado por el artículo 89 de la Ley 106 de 1993, como una entidad adscrita a la Contraloría General de la República, tiene una relación inescindible, de subordinación y dependencia con la Contraloría General, lo que se evidencia en sus objetivos, en su patrimonio en tanto una de sus fuentes es el 2% del presupuesto anual de la Contraloría y en su dirección, pues tres de los miembros de la Junta Directiva son altos funcionarios de la misma Contraloría. Por consiguiente, la vigilancia y control sobre ese Fondo no debe estar en cabeza de la Contraloría General, sino que tendría que realizarse por parte del mismo organismo de control que tiene a su cargo por expreso mandato constitucional, el ejercicio de la vigilancia y control fiscal respecto de la Contraloría General de la República. Es evidente que si la gestión fiscal de los recursos del Fondo de Bienestar Social es de competencia directa de la Contraloría General de la República, existe un impedimento para que sea el mismo organismo de control quien ejerza la vigilancia fiscal sobre estos recursos, pues se convierte en juez y parte.

Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que el artículo 81 del Decreto ley 267 de 2000 es inconstitucional, toda vez que el control fiscal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, no puede estar en cabeza de la misma Contraloría, afectando los principios básicos de un control fiscal técnico, autónomo e independiente, como lo establecen los artículos 267 a 274 de la Constitución. Así mismo, habida cuenta que de conformidad con el artículo 274 superior, la Auditoría General de la República, es el órgano de control externo, independiente y autónomo, encargado de la vigilancia fiscal y de resultados de la Contraloría General de la República, la inconstitucionalidad del precepto acusado no genera ningún vacío normativo, pues es claro que es el organismo que debe continuar adelantando el control fiscal del Fondo de Bienestar Social, dado su carácter adscrito y por ende, la subordinación y dependencia jurídica, patrimonial, presupuestal y estructural de la Contraloría General".

Agosto 10 de 2011. Expediente D-8402. Sentencia C-599 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

**Numerales 7, 8, 10, 11, 13 y 14 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.**

“La Corte reiteró que desde múltiples perspectivas el matrimonio y la unión marital son dos opciones vitales igualmente protegidas por la Constitución, pero distinguibles en razón de su conformación y efectos jurídicos. En estas condiciones, ha señalado esta Corte que el trato diferenciado entre uno y otra, siempre que sea razonable y proporcionado, resulta no sólo constitucional sino necesario, pues, una regulación idéntica, equivaldría a desconocer las diferencias entre las dos instituciones e incluso podría implicar anular una de las dos opciones constitucionalmente protegidas, con que cuentan los ciudadanos para conformar una familia. Sin embargo, y pese a las diferencias anotadas, la jurisprudencia ha precisado igualmente que existe una equivalencia sustancial entre el matrimonio y unión marital de hecho: las dos instituciones dan origen a una familia y desde este punto de vista, merecen igual protección constitucional. Al mismo tiempo, ha reconocido que en ambos tipos de uniones surgen entre sus integrantes vínculos morales y afectivos que se estructuran en virtud de la comunidad de vida permanente y singular que las caracteriza.

Por otra parte, la Corte reafirmó que no es posible hacer distinciones entre los hijos, como quiera que el Constituyente de 1991 reconoció la igualdad de derechos y obligaciones de los hijos independientemente del vínculo que los una con sus progenitores al establecer en el inciso sexto del artículo 42 de la Carta que “los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes”. La jurisprudencia ha resaltado que el principio de igualdad entre los hijos, elevado a canon constitucional, tiene como antecedente el artículo 1º de la Ley 29 de 1982, el cual prevé que “los hijos son legítimos, extramatrimoniales y adoptivos y tendrán iguales derechos y obligaciones”.

En el caso concreto del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, demandado parcialmente en este proceso, la Corporación constató la existencia de una omisión legislativa relativa que vulnera el derecho a la igualdad al no incluir dentro de las causales de recusación demandadas, al compañero o compañera permanente y a los parientes en primer grado civil. Si bien se trata de una norma expedida con anterioridad a la Constitución de 1991, la omisión legislativa se predica respecto del ordenamiento jurídico vigente, sin que constituya una evaluación de la conducta del legislador histórico, pues no se trata de determinar si de acuerdo con la época, el Congreso tenía o no el deber

de aprobar la ley que incluyera a un grupo o categoría de personas que ha debido ser tenida en cuenta, sino de constatar que el legislador al aprobar la ley omitió tal inclusión y la omisión de una categoría de personas ha persistido. En otras palabras, el hecho de que se trate de una norma preconstitucional explica la omisión del legislador en la materia, pero no la justifica a la luz de los principios y valores que inspiran el nuevo ordenamiento constitucional.

Las causales demandadas se inscriben dentro del régimen de impedimentos y recusaciones de los magistrados, jueces y conjuces, previstas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, quienes deben declararse impedidos cuando alguna de ellas se presente. En el presente caso los numerales 7, 8, 9, 10, 11, 13 y 14 acusados tienen que ver con hipótesis en las que la independencia e imparcialidad de los magistrados, jueces y conjuces puede verse comprometida con el legítimo interés afectivo que naturalmente surge respecto de los asuntos que conciernen al cónyuge o parientes dentro del grado allí determinado (primer grado de consanguinidad, segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil), circunstancias que en aras de asegurar la protección de principios esenciales de la administración de justicia como la imparcialidad del juez y el derecho subjetivo de los ciudadanos de acudir ante un funcionario imparcial para resolver sus controversias, los obligan a declinar el ejercicio de su competencia en ese asunto específico, separándose de su conocimiento.

Para la Corte, no se encuentra una justificación objetiva y razonable que fundamente válidamente la exclusión de relaciones familiares que tienen la potencialidad de afectar la posibilidad del ciudadano de acudir ante un funcionario imparcial para resolver sus controversias, de igual manera a como lo hacen las incluidas en la norma demandada y específicamente, respecto del "cónyuge". A su juicio, no existe una finalidad constitucionalmente imperiosa o importante que lleve a sugerir que se requiera introducir un trato diferente entre cónyuges y compañeros o entre parientes de consanguinidad o por grado civil. Tampoco se justifica que el legislador, bajo el imperio de la nueva Constitución, haya mantenido la omisión y no haya actualizado la normatividad respectiva.

Dado que es precisamente la presencia de las expresiones demandadas la que evidencia la ausencia de otras categorías de sujetos que acorde con el derecho a la igualdad, deberían estar incluidos, la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones acusadas

de los numerales 7, 8, 10, 11, 13 y 14 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, de manera que se entienda que comprenden también, al compañero y compañera permanente y al hijo e hija adoptivos y padre o madre adoptantes”.

Agosto 10 de 2011. Expediente D-8384. Sentencia C-600 de 2011. Magistrada ponente: Doctora María Victoria Calle Correa.

**Artículo 149 de la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.**

“El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en este caso, consistió en determinar si el contenido normativo acusado, según el cual sólo es obligatorio para los conductores involucrados en accidentes de tránsito acudir a la prueba de alcoholemia y no lo es para los peatones igualmente involucrados, vulnera el principio constitucional de igualdad, en tanto el legislador omitió injustificadamente incluir a los últimos como sujetos de dicha obligación.

El artículo 149 de la Ley 769 de 2002, del cual hace parte el inciso demandado, se encuentra en el Título IV denominado “Procedimientos y Sanciones”, del Código Nacional de Tránsito Terrestre, en su Capítulo VII titulado “Actuación en caso de infracciones penales”. El aparte acusado dispone entonces el procedimiento a seguir en caso de accidente de tránsito cuyo resultado pueda llegar a configurar una infracción penal, valga decir, lesiones personales u homicidio. La Corte advirtió que los términos de tal procedimiento son consecuencia lógica de la prohibición genérica de conducir bajo los efectos del alcohol (art. 26 de la Ley 769 de 2002). En este orden, como quiera que está prohibido conducir en estado de embriaguez, la obligatoriedad de enviar a los conductores en caso de accidente a la prueba de alcoholemia, se presenta como el curso de acción coherente en dos sentidos. En primer lugar, la embriaguez en conductores implica per se una infracción de tránsito, incluso si no se ha presentado un accidente, por lo que el alcance de la norma en este contexto, no puede ser otro que el cumplimiento mismo de las normas de tránsito. Esta exigencia no es aplicable a los peatones, pues no existe en las normas de tránsito contenido normativo alguno que prohíba a los peatones ingerir licor. Para la Corte, resulta claro que en materia de responsabilidad de tránsito, la conducta sancionable a propósito de la ingesta de alcohol es la del conductor, pues la autoridad de tránsito no puede imponer sanciones a los peatones ebrios. De esta forma, la distinción entre peatones y conductores derivada de la disposición acusada, surge del sentido mismo de las regulaciones de

tránsito, cual es sancionar conductas de los conductores, por lo cual resulta obvio que no contemple otros sujetos.

En segundo término, la Corte precisó que el envío a la prueba de alcoholemia de los conductores involucrados en un accidente de tránsito que describe el supuesto de la norma, constituye una de las actuaciones propias encaminadas a determinar la posible responsabilidad penal que pueda surgir del siniestro en cuestión. A su vez, esto implica que la recolección de las pruebas con dicho fin, está a disposición de las partes que van a participar en el proceso de establecimiento de la responsabilidad penal, a las cuales les asiste el derecho de solicitar la práctica de las que consideren relevantes. Es decir, que el conductor sobrio puede solicitar que se le practique la prueba de alcoholemia al peatón lesionado o fallecido, presuntamente ebrio. Con tal objeto, el inciso siguiente al demandado dispone que el informe o el croquis, o los dos, "serán entregados inmediatamente a los interesados y a la autoridad instructora competente en materia penal". Por ello, no se puede afirmar que la norma haya omitido disponer la práctica de una prueba como obligación de la autoridad de tránsito.

Además, observó que el carácter excepcional de la facultad otorgada por el legislador a la autoridad de tránsito en la norma analizada, se refiere al hecho de que forma parte de los procedimientos para determinar la responsabilidad penal. Si en el caso de los peatones el legislador no contempló semejante excepción, esto es, no exoneró de la orden previa del juez de garantías la obtención de la prueba de alcoholemia del peatón, sino sólo del conductor, no podría pretenderse que mediante una sentencia se equiparara esa situación. A juicio de la Corte, es claro que mediante una sentencia no se puede crear otra excepción a los controles basados en normas constitucionales que pretenden garantizar los derechos fundamentales en el contexto de la recolección de pruebas en desarrollo de una investigación penal.

Finalmente, la Corte determinó que el inciso acusado no sugiere que el legislador haya omitido alguno de sus deberes constitucionales. En efecto, el supuesto deber de tratar jurídicamente de la misma manera a conductores y peatones no se deriva de ningún principio constitucional. Por el contrario, en el contexto de la regulación de tránsito resulta coherente que las consecuencias jurídicas se dirijan principalmente a las consecuencias de los actos de los conductores. Por tanto, no es acertado afirmar que la disposición busca favorecer al peatón ebrio en detrimento del conductor sobrio, pues la conducta de los peatones no constituye el objeto de la regulación.



En consecuencia, la Corte procedió a declarar ajustado a la Constitución, el inciso demandado del artículo 149 de la Ley 769 de 2002.  
Aclaración de voto

La magistrada María Victoria Calle Correa se reservó la posibilidad de presentar una eventual aclaración de voto, relativa a las consideraciones que se hacen en la sentencia respecto de la omisión legislativa relativa en materia penal".

Agosto 17 y 18 de 2011. Expediente D-8406. Sentencia C-619 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

**Ley 1418 de 2010, aprobatoria de la “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”, adoptada en Nueva York, el 20 de diciembre de 2006.**

“Examinado el trámite de la Ley 1418 de 2010 en el Congreso de la República, la Corte encontró que se cumplieron a cabalidad las etapas, requisitos y procedimiento establecidos en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional y por consiguiente, la ley resulta constitucional en lo relacionado con el aspecto formal.

En cuanto al examen del contenido de la Convención Internacional sometida a control de constitucionalidad, la Corte comenzó por resaltar su objeto, dirigido a que los Estados adopten medidas serias y decididas para fortalecer los mecanismos con que cuentan para enfrentar el crimen de la desaparición forzada, su gravedad, incluso hasta ser considerado en ocasiones, como de lesa humanidad, lo que explica los deberes públicos de prevenir, luchar y punir esa conducta. Como ejes axiales del Convenio, se invocan los derechos fundamentales a no ser sometido a desaparición forzada, así como los derechos de las víctimas a la justicia, a la reparación y de acceso a la información.

El articulado del Convenio se estructura en tres partes sin titulación. La primera, relacionada con aspectos sustanciales y procesales del Convenio, compuesta por 25 artículos. La segunda, referente a la constitución de un Comité contra la desaparición forzada, la asignación de sus funciones y los posibles instrumentos no contenciosos que puede adelantar frente a los Estados partes, contenida en 11 artículos. Por último, la tercera parte conformada por 9 artículos, establece las reglas de aplicación del tratado en el derecho interno de los Estados partes, la solución de controversias, la aplicación complementaria del Derecho Internacional Humanitario, la posible convocatoria a una Conferencia y los idiomas y copias del Convenio. Para la Corte, esta sencilla estructura

pone de manifiesto que constituye un tratado internacional que desde la comunidad de las Naciones Unidas, viene a complementar el conjunto de herramientas existentes como formas de proteger los derechos humanos en general y específicamente, los derechos a la libertad personal, a la seguridad y a la personalidad jurídica que, entre otros, se afectan tan seriamente por la práctica del delito de desaparición forzada. Además del establecimiento de derechos específicos, la definición de la naturaleza del delito, elementos procesales y garantías de distinto orden en procura de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, se crea una instancia internacional de seguimiento con poderes importantes, aunque sustancialmente supeditados a la aceptación expresa de los Estados partes, para hacer efectivo el cumplimiento de sus compromisos. Se trata entonces, de una convención internacional relacionada con la protección de derechos humanos que lejos de contrariar la Constitución, se suma a las garantías en ella consagradas directamente en el artículo 12 constitucional y a través de la suscripción de otros compromisos de carácter internacional, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas y el Estatuto de Roma.

La Corte estableció que el punto de partida del Convenio radica en el reconocimiento de la libertad negativa definitiva predicable de cualquier persona, de no ser sometida a desaparición forzada (art. 1º, num. 1) y la exclusión de cualquier circunstancia excepcional, fuere ella la "inestabilidad política interna o cualquier emergencia pública". Un precepto que resulta del todo compatible con el artículo 12 de la Carta Política, en el cual no se admite justificación alguna para explicar el delito. De igual manera, las definiciones de figuras trascendentales para el entendimiento del Convenio, el régimen de responsabilidad penal de orden sustancial y procesal, los instrumentos de cooperación internacional, las normas relacionadas con el poder de los Estados de privar de libertad a los individuos y los que incluyen los derechos específicos de las víctimas, resultan de un todo acordes con la normatividad constitucional.

De manera específica, el Convenio precisa (art. 4º) cómo cada Estado parte debe tomar las medidas necesarias para tipificar en la legislación penal la desaparición forzada, disposición que reitera el mandato de la citada Convención Interamericana (art. 3º), el cual ya se había cumplido por parte de Colombia a través de su penalización inicialmente

mediante la Ley 589 de 2000 y luego incorporada en el Código Penal expedido en el mismo año por medio de la Ley 599. Al mismo tiempo, los artículos 5º, 8º y 13, numeral 1 de la Convención Internacional describen elementos determinantes de la forma cómo debe ser configurado el delito por los Estados partes. Así, en el artículo 5º se establece que bajo ciertas circunstancias, esto es, como “práctica generalizada y sistemática”, la desaparición forzada constituye un delito de lesa humanidad “tal como está definido en el derecho internacional aplicable”. La Corte observó que este precepto debe ser leído en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8º de la Convención, donde se establece que cuando el Estado parte aplique un régimen de prescripción respecto de la desaparición forzada, debe tomar las medidas necesarias para que el plazo de prescripción de la acción penal: a) sea prolongado y proporcionado a la extrema gravedad de este delito; b) se cuente a partir del momento en que cesa la desaparición forzada, habida cuenta del carácter continuo de este delito. Adicionalmente, incluye la garantía reforzada de que el Estado parte haga efectivo para las víctimas de desaparición forzada, el derecho a un recurso eficaz durante el plazo de prescripción. En ese orden, si bien es claro que en determinadas condiciones, previstas en el derecho internacional y precisadas por la jurisprudencia tanto constitucional como internacional, la desaparición forzada se considera un crimen de lesa humanidad o una grave violación de derechos humanos y por tanto, es imprescriptible, la Convención reconoce que puede haber Estados en los que su ordenamiento interno no admite la imprescriptibilidad de la acción penal. En este evento, la prescripción de la misma deberá someterse a la regla por la cual el término se corresponda con la importancia que se otorga a la conducta criminal y su impacto sobre las personas y la sociedad que padece. Para la Corte es claro que tal ordenación es constitucional, en cuanto no riñe con la Carta Política, por representar los mínimos a los que en un marco tan amplio como el de las Naciones Unidas, se comprometen todos los Estados firmantes. Mas en este tema la Corte retoma su jurisprudencia, según la cual, ello no significa que los Estados no puedan aplicar un régimen más garantista, como ocurre con el de la desaparición forzada. De este modo, la constitucionalidad del artículo 5º de la Convención internacional analizada, se fundamenta en que al definir que es la “práctica generalizada o sistemática” la que convierte al delito de desaparición forzada en un crimen de lesa humanidad, con las características y consecuencias previstas en el derecho internacional

aplicable, entre ellas, la imprescriptibilidad de la acción penal frente a la Corte Penal Internacional, está reconociendo una condición ya aceptada en el derecho interno, como ocurrió en el Estatuto de Roma que ingresó en el derecho colombiano, a través de la Ley 742 de 2003, declarada exequible mediante sentencia C-578 de 2002. Y en lo que hace referencia al artículo 8º, el régimen de la prescripción de la acción allí establecido, también es constitucional como protección de mínimos, pero no prevalece frente a las mayores garantías existentes para el derecho interno, en especial desde lo previsto en la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada y la sentencia C-580 de 2002, por la cual se declaró conforme a la Constitución, señalar que la acción penal para el delito de desaparición forzada es imprescriptible como forma de proteger en especial los derechos de las víctimas y a la sociedad de un delito tan gravoso, pero cuando exista un individuo vinculado al proceso mediante indagatoria, "empezarán a correr los términos de prescripción de la acción penal, si el delito está consumado". Cosa diferente, es la potestad para imponer la pena, que de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política, debe existir un término de prescripción proporcional a la naturaleza del delito.

#### Aclaraciones de voto

El magistrado Mauricio González Cuervo anunció la presentación de una aclaración de voto frente a algunas de los argumentos expuestos en la ponencia al tratar lo relacionado con la prescripción en el delito de desaparición forzada, respecto del alcance de lo dicho por la sentencia C-580 de 2002 en relación con la Convención Interamericana sobre desaparición forzada y que a su juicio, no impone la imprescriptibilidad en relación con este delito, decisión que se deja al ordenamiento interno de los Estados.

Así mismo, el magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, manifestó una aclaración de voto, en cuanto considera que algunos de los puntos que se abordan en la sentencia a propósito de la prescripción o imprescriptibilidad del delito de desaparición forzada, no eran necesarios para concluir en la constitucionalidad de los artículos 5º y 8º de la Convención examinada.

Los magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio se reservaron la presentación de una eventual aclaración de voto sobre algunas de las consideraciones expuestas en torno del tema de la prescripción".

Agosto 17 y 18 de 2011. Expediente LAT-363. Sentencia C-620 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Juan Carlos Henao Pérez.

**Artículo 5 de la Ley 1429 de 2010, “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”.**

“Para resolver el problema jurídico que se plantea en esta oportunidad, concerniente a definir si el parágrafo 3º acusado vulnera el derecho a la igualdad, fue necesario que la Corte integrara en primer término, la unidad normativa del enunciado demandado con el artículo 5º de la Ley 1429 de 2010, por cuanto el trato diferenciado que se cuestiona, consistente en no percibir la cuota monetaria del subsidio familiar durante los dos primeros años de la actividad económica de la empresa, es consecuencia del régimen de progresividad establecido en la citada disposición en el pago de aportes parafiscales, entre los que se cuentan los previstos para las cajas de compensación, a favor de las pequeñas empresas que inicien su actividad económica entre el 29 de diciembre de 2010 y el 31 de diciembre de 2014.

A continuación, la Corte procedió a precisar el contenido del precepto acusado. De acuerdo con la norma legal, ese régimen de progresividad se extiende por seis años gravables, así: durante los dos primeros años, las empresas no harán aportes a las cajas de compensación; en el tercer año, los aportes serán del 25%, el cuarto, alcanzarán el 50%, el quinto, el 75% y el sexto año, el 100%. La progresividad en el pago de los empleadores de los aportes a las cajas de compensación genera a su vez la progresividad en el pago de la cuota monetaria a los trabajadores de esas empresas pequeñas, prevista en el parágrafo inicialmente demandado. De este enunciado normativo, deviene claramente que el trato diferenciado que alega el demandante tiene origen en la regulación diferente del aporte de los empleadores a las cajas de compensación y por ende, del pago de la cuota monetaria para los trabajadores de dichas empresas. En efecto, mientras que los empleadores que no se acogen a los beneficios de la Ley 1429 de 2010 están obligados a realizar el 100% del aporte a las cajas de compensación y por tanto sus trabajadores reciben el 100% de la cuota monetaria, las pequeñas empresas que inician sus actividades económicas durante el período contemplado en la misma ley harán aportes progresivos a dichas cajas y por tanto, sus trabajadores sólo recibirán progresivamente la cuota monetaria, cuyo pago está sujeto a que se hagan las contribuciones respectivas. Se trata por tanto, de una

restricción progresiva y transitoria de una prestación social en aras de promover las pequeñas empresas y fomentar la generación de empleo. La Corte reiteró que una restricción de un derecho social puede justificarse si con esa medida se promueve efectivamente otro derecho, siempre y cuando la restricción resulte adecuada y proporcionada a la promoción del otro derecho. A su vez, la promoción del empleo es una finalidad de importancia constitucional suficiente para autorizar una reforma laboral que reduzca ciertas protecciones a los trabajadores, siempre y cuando esa reducción resulte adecuada, indispensable y proporcionada al propósito buscado.

Efectuado el juicio de igualdad del trato diferenciado que se establece en la norma bajo examen, la Corte encontró que: (i) Según lo sostenido en la exposición de motivos de la ley, la progresividad en los aportes parafiscales (entre otros, los que se realizan a las cajas de compensación), busca garantizar la supervivencia y la formalización de las pequeñas empresas, lo que a su vez repercute en la generación del empleo formal, finalidades que guardan estrecha relación con numerosos preceptos constitucionales, tales como el principio de Estado social de derecho, el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, entre otros. Esto permite afirmar que la medida persigue propósitos imperiosos a la luz del ordenamiento constitucional vigente. (ii) De acuerdo con los estudios que se citan en la ponencia para el primer debate del proyecto, que finalmente se convertiría en la Ley 1429 de 2010, existe un alto porcentaje de desaparición de empresas durante los tres primeros años contados desde la fecha de su creación, por lo tanto la disminución de los costos que deben afrontar durante este periodo es conducente para garantizar su supervivencia. Igualmente, los mismos estudios señalan que la disminución de las cargas tributarias es un incentivo para la formalización de aquellas empresas que operan de manera informal. Al mismo tiempo, tanto la supervivencia empresarial como la formalización permiten la generación de empleo formal, que es la finalidad última perseguida por el precepto demandado, de manera que la medida prevista en la norma legal resulta adecuada para este propósito.

(iii) En cuanto a la necesidad de la medida, la Corte reiteró que en esta materia el legislador goza de un amplio margen de configuración y que como lo ha señalado la jurisprudencia, ante las diversas opciones que existen, en principio, el juez constitucional debe aceptar los argumentos económicos propuestos en las estrategias para combatir el desempleo adoptadas por el Congreso y el instrumento adoptado, producto del

debate democrático, que en el caso concreto no son manifiestamente irrazonables, sino que configura una de las medidas tomadas después de un estudio cuidadoso. Observó que el precepto demandado hace parte de un cuerpo normativo que prevé una pluralidad de medidas que apuntan al mismo propósito: la generación de empleo formal y como tal, puede argumentarse que este fin último sólo puede alcanzarse mediante la combinación de los mecanismos previstos por el legislador para tales efectos. (iv) Finalmente, en lo que hace referencia al juicio de proporcionalidad en sentido estricto, la Corte señaló que si bien la progresividad en el pago de la cuota monetaria puede reducir sensiblemente los ingresos de los trabajadores, máxime si se tiene en cuenta que el subsidio familiar es una prestación social reconocida a trabajadores cuya remuneración no supera los cuatro (4) salarios mínimos mensuales, en todo caso, la previsión demandada no resulta desproporcionada, porque se trata de una afectación de carácter temporal que sólo se aplicará durante un período determinado en un ámbito delimitado, no generalizado y cesará una vez finalice el período de ajuste señalado en la ley, pues la posibilidad de acogerse a este incentivo por parte de los empleadores cesa el 31 de diciembre de 2014. Además, la medida no afecta el núcleo fundamental del derecho a percibir el subsidio familiar, pues esta prestación tiene componentes extrapatrimoniales que se garantizan a todos los trabajadores del país, inclusive a aquellos vinculados a empresas que no están haciendo contribuciones parafiscales. En consecuencia, el artículo 5º de la Ley 1429 de 2010 fue declarado ajustado a la Constitución, frente a los cargos analizados.

#### Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Ernesto Vargas Silva se apartaron de la decisión anterior, por cuanto consideraron que no es reduciendo a su mínima expresión los derechos de los trabajadores como se construye la igualdad y la inclusión social.

El magistrado Jorge Iván Palacio Palacio sostuvo que no toda ley que busque el fomento del empleo resulta per se constitucional, toda vez que frente a la seguridad social el legislador no todo lo puede en un Estado social de derecho. Consideró que la disposición acusada al diferir el pago del subsidio monetario y de vivienda que se empezará a percibir a partir del tercer año en un 25% y de manera total desde el sexto año, agravado frente a los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés que no lo recibirán en los primeros ocho años y sí de forma total a partir

del undécimo año, se constituye en una violación directa del derecho irrenunciable a la seguridad social (art. 48 superior) y de los principios mínimos fundamentales de la relación laboral (art. 53 superior), por lo que ha debido declararse su inexecutable. Si bien la norma cuestionada tiene por finalidad la “formalización y generación de empleo”, según el título de la ley, ésta no superaba el juicio estricto de proporcionalidad a que se sujeta este tipo de medidas, al presentarse como regresivas en la protección de los derechos sociales de los trabajadores. En este caso, los antecedentes legislativos no muestran que se hubieren realizado estudios profundos y cuidadosos, ni tampoco analizado mayores alternativas a las presentadas que fueran menos lesivas de los contenidos mínimos inmediatamente protegidos por el derecho al trabajo, resultando además desproporcionadas al aparecer excesivas frente a la búsqueda de formalización y generación de empleo.

A su juicio, el reconocimiento por la jurisprudencia constitucional consistente en que el subsidio familiar hace parte del concepto de seguridad social, toda vez que a este último la comunidad internacional le ha reconocido una concepción amplia y expansiva, quedó en el olvido para los trabajadores de menores ingresos salariales, con grandes repercusiones familiares, particularmente sobre los hijos menores de edad (art. 44 superior, reconoce a los niños la seguridad social como un derecho fundamental), hermanos huérfanos que no sobrepasan la mayoría de edad, los padres mayores de 60 años (art. 46 superior, personas de la tercera edad), las personas disminuidas físicamente (arts. 13 y 47 superiores). Y qué decir respecto del trato discriminatorio que se provoca con esta disposición legal entre los mismos trabajadores de ingresos salariales bajos, ya que unos recibirán el subsidio familiar inmediata y totalmente mientras que otros quedarán a la espera de percibirlo integralmente a partir del sexto año, empeorado el trato discriminatorio respecto de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés (a partir del noveno año 50% y en el undécimo año se recibe el pago total del subsidio), cuando dentro de los fines sociales del Estado está el de propender especialmente a favor de quienes por su condición económica, física y mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13 superior). Ninguna justificación válida constitucionalmente se registra en los antecedentes legislativos para que se difieran aún más en el tiempo la cancelación del subsidio familiar respecto de los tres departamentos identificados.



Para el magistrado Palacio Palacio, no debe olvidarse que al subsidio familiar le ha sido reconocido el carácter de derecho fundamental y ligado al concepto del mínimo vital, por lo que el Juez Constitucional, al ser portador igualmente de la visión del interés general (justicia social), le corresponde hacer efectivas unas condiciones materiales mínimas de subsistencia para todos, especialmente, como en este caso, para los asalariados de menores ingresos. Adicionalmente, en relación con las reformas laborales que propicie un Estado se impone por parte del Tribunal Constitucional proceder a un examen independiente y riguroso de constitucionalidad respecto de sus precedentes constitucionales, toda vez que la categoría de las prestaciones sociales no siempre es la misma, como en este caso, que trata de una medida regresiva en materia de seguridad social que terminó desconociendo contenidos mínimos irrenunciables del trabajador, sin justificación válida constitucionalmente (arts. 1, 2 y 365 y ss. constitucionales). Por último, el magistrado Palacio Palacio advirtió que se ha abierto una puerta infinita para que otros beneficios de la seguridad social como la salud, las pensiones y otras prestaciones como las cesantías, primas de servicios, y aún hasta el salario mínimo, puedan ser objeto igualmente de regresividad o mejor de pago diferido e incompleto bajo la égida del fomento del empleo.

Por su parte, el magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub manifestó su salvamento de voto, porque consideró que la medida adoptada para reducir el pago de cuota monetaria del subsidio familiar a un determinado grupo de trabajadores de menores ingresos, constituye una medida regresiva violatoria de derechos fundamentales, que no supera el juicio de igualdad que debe aplicarse de manera estricta, cuando se afectan derechos sociales consagrados en la Constitución y en convenios internacionales ratificados por Colombia, así como principios y garantías mínimas que constituyen el estatuto del trabajo previsto en el artículo 53 de la Carta Política. En el presente caso, consideró que la Corte dejó de lado que el subsidio familiar forma parte de la seguridad social y por tanto, constituye un derecho fundamental irrenunciable de los trabajadores, como lo ha sostenido y desarrollado de manera prolífica la jurisprudencia tanto en materia de control de constitucionalidad como de tutela.

En efecto, a su juicio, no es necesario que el legislador restrinja derechos fundamentales de un grupo de trabajadores para fomentar la creación de pequeñas empresas y con ello promover la creación de nuevos empleos, toda vez que estos objetivos se pueden conseguir a través de

otros instrumentos menos lesivos de derechos de una franja de población vulnerable por sus escasos ingresos, familias para las cuales representa un sacrificio ver reducidos sus ingresos mensuales. Advirtió que no está demostrado que la reducción del pago de las contribuciones parafiscales tengan incidencia en la creación de empleo y que sea imprescindible para obtener este objetivo; por el contrario, en el informe de la Contraloría General de la República del año 2010, se prueba que ello no ha sido así, conclusión en la que coincide un estudio realizado por la Universidad Externado de Colombia. Así mismo, la medida adoptada por el legislador no resulta proporcionada en estricto sentido, como quiera que la finalidad a la que apunta la Ley 1429 de 2010 impone a trabajadores de ingresos más bajos una carga desproporcionada que los reduce aún más, sin que se observe una compensación tangible y efectiva a su favor. Para el magistrado Pretelt Chaljub, el margen de configuración legislativa de que goza el Congreso en esta materia, se ve reducido al estar de por medio derechos fundamentales de los trabajadores que no pueden ser objeto de regresión, así sea de manera transitoria y parcial, lo cual atenta contra el principio de progresividad de los derechos sociales que sólo excepcionalmente pueden verse afectados por finalidades imperiosas e inaplazables que no se observan en esta oportunidad.

En el mismo sentido, el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva salvó su voto, porque considera que el derecho al subsidio familiar, en todos sus elementos y componentes, incluyendo el monetario, hace parte del derecho fundamental a la seguridad social -art. 48 C.P.-, consagrado como tal por la Carta Política y que ha sido reconocido por esta Corte en múltiple jurisprudencia, como una prestación obligatoria para el empleador e irrenunciable para el trabajador. En segundo lugar, porque la medida de restringir el subsidio familiar a los trabajadores de empresas pequeñas, para promover la formalización del empleo en Colombia, no superaba el test de igualdad, pues, si bien puede cumplir con el primer y segundo requisitos relativos a (i) la finalidad de la medida, ya que ésta se dirige a un fin y objetivo constitucional, como es la consolidación de las pequeñas empresas y con ello la promoción de la formalización del empleo en el marco de un estado social de derecho y (ii) puede ser adecuada para alcanzar tal fin, evidenció no obstante que la medida no cumplía ni con el requisito de necesidad, ni con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, razón por la cual la norma atacada resultaba inconstitucional.

Acerca del requisito de necesidad de la medida el magistrado dijo que el fallo se contradice al tratar de determinar si la medida es necesaria o no, por cuanto, en un primer momento, no entra a analizar la necesidad de la medida sino que deja la adopción de la misma a la voluntad del legislador con fundamento en la amplia libertad configurativa del mismo en esta materia. Sin embargo, en un segundo momento, la sentencia afirma categóricamente que la medida es necesaria para alcanzar la finalidad de formalización del empleo. Para el magistrado Vargas Silva, ambas consideraciones son erróneas, ya que, en primer lugar, el margen de libertad de regulación del legislador tiene como límites los principios, valores y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, en este caso, el derecho a la seguridad social –art. 48 CP- frente al cual la regulación legal no puede desconocer unos mínimos de derechos y prestaciones sociales obligatorios e irrenunciables, como lo es el caso del subsidio familiar, así se trate de una medida provisional y cuyo reconocimiento se prevea progresivamente. En segundo lugar, consideró que no era acertado, desde el punto de vista normativo, que la medida fuera necesaria para lograr la finalidad propuesta, como lo expone la sentencia, por cuanto era posible tomar un sin número de otras medidas para promover la formalización del empleo en Colombia, en el marco del estado constitucional de derecho, que no fueran medidas que afectaran los derechos fundamentales y las prestaciones sociales de los trabajadores, como efectivamente encontró que sucedía en este caso. Consideró que el hecho de que la medida sea transitoria y temporal, no le restaba importancia a la afectación del derecho de los trabajadores a la seguridad social, y que por lo demás, era una medida que se adoptaba por un término bastante largo de tres años.

Finalmente, a juicio del magistrado Vargas Silva la medida además de vulnerar el derecho a la igualdad y a la seguridad social de los trabajadores de empresas pequeñas que estén iniciando sus actividades, es regresiva, tal y como lo alega la demanda, por cuanto restringe y limita, sin suficiente sustento constitucional, un derecho cuyo alcance normativo ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte.

Los magistrados María Victoria Calle Correa y Nilson Pinilla Pinilla se reservaron la posibilidad de presentar una eventual aclaración de voto, relacionada con el juicio de igualdad y proporcionalidad que se aplica en la presente sentencia”.

Agosto 24 de 2011. Expediente D-8397. Sentencia C-629 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

**Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”, por las razones analizadas.**

“En esencia, los problemas jurídicos que le correspondió resolver a la Corte Constitucional en esta oportunidad, radicaron en definir: (i) si la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares, desconoce el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, que los demandantes consideran que siempre están estrechamente ligados a los derechos colectivos, al disminuir la efectividad de las acciones populares y desestimular la participación ciudadana en defensa de los intereses de la comunidad y (ii) si la supresión de esa recompensa a favor del actor popular, vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas, por el presunto desequilibrio que existe entre el demandante y el demandado dentro de las acciones populares. En cuanto al cargo por violación del debido proceso, la Corte encontró que el demandante se limita a indicar que la ausencia del estímulo económico afecta ese derecho fundamental, sin explicar qué garantías propias del debido proceso resultan ineficaces o disminuidas y de qué manera incide el presunto desequilibrio entre las partes de la acción popular, más allá de la presunta desproporción de las cargas públicas, asunto que hace parte de la discusión sobre el cargo por vulneración de la igualdad. Por lo tanto, la Corte se inhibió de adoptar una decisión sobre este particular, por insuficiencia del cargo. En primer término, la Corte puso de presente que el constituyente de 1991 elevó a rango constitucional las acciones populares y de grupo para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88 C.P.). A partir de ese año, en tanto se trata de acciones públicas que es posible interponer en defensa de la Constitución y la Ley, representan una de las actuaciones específicas que puede hacer todo ciudadano o ciudadana, “para participar en la conformación ejercicio y control del poder político” (numeral 6º, artículo 40, C.P.). No obstante, también puso de presente la Corte que la Constitución, delegó de manera expresa en el legislador, la regulación de su ejercicio. De esta forma, el Congreso está facultado de un amplio margen de configuración en materia de acciones populares, que inclusive comporta la clasificación de los derechos colectivos protegidos mediante estas acciones constitucionales, siempre y cuando respete el marco normativo que le impone el orden constitucional vigente. En desarrollo de esa potestad, fue expedida la Ley 472 de 1998, de la cual forman parte los artículos 39 y 40 derogados por la ley demandada. Se trata, entonces, del ejercicio

de la potestad de configuración legislativa (art. 150, numeral 2), primordialmente encomendada al Congreso de la República, que comprende no solo la atribución de expedir las leyes, sino que incorpora las de interpretarlas, modificarlas, adicionarlas y derogarlas, bien que esto último se haga expresa o tácitamente, según la clásica distinción plasmada en la Ley 153 de 1887. La derogación de las leyes encuentra sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en los nuevos consensos políticos que alcancen las mayorías parlamentarias, en un contexto de democracia constitucional, participativa, deliberativa y respetuosa de los derechos de las minorías políticas. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que “en materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es pues el fundamento constitucional del principio *lex posterior derogat anteriori*”. Por supuesto, se insiste, el ejercicio de la facultad legislativa no es absoluta, está sujeta a los límites previstos en la Carta Política y el bloque de constitucionalidad, y en consecuencia al control constitucional, sin importar si se trata de una norma legal derogatoria, como ocurre en el presente caso.

Conforme a lo anterior, la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que implica la supresión del incentivo económico que se reconocía al actor de acciones populares, corresponde al legítimo ejercicio de la potestad de configuración legislativa de que goza el Congreso de la República que comprende de manera general, la facultad para derogar las leyes y específicamente, de la delegación expresa contenida en el artículo 88 de la Carta, para regular íntegramente las acciones populares. La medida legislativa estudiada (suprimir el incentivo) es un uso legítimo de la facultad de configuración y regulación del Congreso de la República, pues no contempla una carga irrazonable y desproporcionada para las personas que ejerzan su derecho a interponer una acción popular.

Ahora bien, la circunstancia de que la Corte Constitucional haya declarado exequibles los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 que se derogan por la ley demandada (Sentencia C-459/04), no significa que tales normas se hubieran convertido en inmutables y por tanto, que no pudieran ser objeto de modificación, adición o derogación por parte del Congreso. Menos aún, puede aducirse la violación del principio de la

cosa juzgada constitucional consagrado en el artículo 243 de la Carta que prescribe algo distinto, como es que la declaración de inexecutable (no de executable) de una norma por razones de orden material, que produce su exclusión del ordenamiento jurídico, implica la prohibición de su reproducción mientras subsistan en la Constitución los preceptos vulnerados. De ninguna forma significa que toda disposición legal declarada executable deba permanecer sin modificación alguna en el ordenamiento, lo cual desconocería la cláusula general de competencia del Congreso para derogar leyes y conduciría a la petrificación de la legislación. Por ello, la Corte aclaró que el establecimiento o supresión de un incentivo económico para el actor popular se enmarca en el ámbito de configuración legislativa de las acciones populares.

Para los demandantes y los intervinientes, suprimir los incentivos conlleva la imposición de cargas irrazonables y desproporcionadas a los actores populares, en tanto los gastos en que pudiere incurrir tendría que asumirlos, convirtiéndose en muchos casos en una barrera para el ejercicio del derecho a interponer la acción. El argumento no es de recibo para la Corte, por cuanto si bien la decisión del legislador fue retirar el incentivo de las acciones populares de la regulación de las mismas, ello no obsta para que de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el juez pueda reconocer las costas del proceso. En otras palabras, la medida legislativa adoptada consistió en suprimir el incentivo de las acciones populares, no en imponer costos a las personas que las ejercen.

Para la Corte, tampoco puede considerarse que la derogación del estímulo económico que existía a favor del actor popular constituya una medida regresiva, que desconozca derechos adquiridos o equivalga a la derogación de las acciones populares como mecanismo constitucional de protección y defensa de los derechos colectivos. En primer lugar, el incentivo previsto inicialmente en la Ley 472 de 1998 no constituye en sí mismo un derecho subjetivo del actor, una especie de "derecho adquirido" no susceptible de ser afectado por el legislador. Esta Corporación ha señalado que el carácter público de las acciones populares determina que su ejercicio supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, otorga la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene

de manera simultánea, la protección de su propio interés. De este modo, la carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que no le es inherente un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo y por tanto, no constituye un elemento estructural de las acciones que demandan la protección de derechos colectivos, sino un instrumento accesorio que inicialmente se previó por el legislador, en el comienzo de un mecanismo novedoso en cuanto a la titularidad y rango constitucional de la acción, como una forma de mover a los ciudadanos a interesarse en actuar en la defensa de intereses de la comunidad. En segundo lugar, la Corte señaló que no puede hablarse en este caso de regresividad de los "derechos sociales" (Título II, Capítulo II de la C.P.), pues aunque en ocasiones pueden coincidir con los "derechos colectivos" (art. 88, Ley 472 de 1998), su concepto y alcance es diferente y el hecho de que se reconozca o no el incentivo para el actor popular no supone que haya un desmejoramiento en la protección de unos u otros. Máxime cuando la motivación del Congreso de la República al derogar el incentivo, lejos de restringir el goce efectivo del derecho a interponer acciones populares, fue la de evitar los efectos perversos que la regulación de este incentivo traía en favor del actor popular, lo que a juicio de dicho foro de representación democrática, generaba problemas en la defensa y promoción de los intereses colectivos.

Lo anterior evidencia, que tampoco el incentivo económico que la Ley 472 de 1998 le reconoció en un comienzo al actor popular, puede considerarse que haga parte del núcleo esencial del derecho de acceso a la administración de justicia en materia de acciones populares, ya que de él no depende, por ejemplo, la titularidad de la acción, elemento éste que sí es fundamental en el impulso del mecanismo de protección de los derechos colectivos. No debe olvidarse que la Constitución Política consagra el deber de toda persona de actuar conforme al principio de solidaridad (art. 95.2), que es uno de los pilares del Estado social de derecho (art. 1º C.P.), en virtud del cual, se tiene la obligación de actuar en defensa de derechos que no afectan sólo al individuo, sino a la comunidad. En este sentido, que el legislador regule las acciones populares, cuyo propósito es reclamar la defensa de los derechos colectivos para su protección oportuna, con base en el principio de solidaridad, antes que con base en la expectativa de una remuneración, no es contrario a la Constitución Política. Esa finalidad coincide con una de las metas constitucionales más importantes, cual es, precisamente la promoción del principio de solidaridad.

En cuanto al derecho a la igualdad, no cabe argüir el desequilibrio de las partes en la acción popular como argumento a favor del pago de una recompensa al actor. De ser así, cabría predicar la misma razón respecto de otras acciones ciudadanas, como la acción de inconstitucionalidad, nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa o la acción de cumplimiento. En todo caso, como se dijo, los gastos en que pudiere incurrir el actor de la acción popular forman parte de las costas procesales que deben serle reconocidas.

Por lo expuesto, la Corte concluyó en la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010.

Salvamento de voto y aclaraciones de voto

El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva salvó su voto respecto de la decisión de exequibilidad, porque considera, como lo expuso en la ponencia original, que el incentivo en la acción popular cumplía diversas funciones, que iban más allá de la recompensa al actor popular. Así, ese instrumento (i) compensa los esfuerzos personales y financieros en que incurre el actor popular para agenciar derechos e intereses colectivos; (ii) estimula la presentación de acciones en la defensa de esos derechos e intereses, a la vez que desincentiva a los agentes que los vulneran, en razón de la posibilidad de su exigibilidad judicial; (iii) equipara a las partes dentro de la acción popular, que como regla general se encuentran en situación de desventaja evidente de medios y oportunidades; y, (iv) permite redistribuir recursos a favor de la exigibilidad de derechos sociales y colectivos a favor de las poblaciones más vulnerables, a través del financiamiento del Fondo para la Defensa de Intereses Colectivos, administrado por la Defensoría del Pueblo.

De otro lado, el magistrado Vargas Silva advirtió que la mayoría no admitió que los derechos e intereses colectivos, tienen tanto facetas prestacionales como vínculos inescindibles con la eficacia de los derechos sociales. De este modo, a partir de la jurisprudencia actual de la Corte, (C-372/10) resultaba forzoso concluir que las acciones destinadas a la exigibilidad judicial de esos derechos e intereses están cobijadas por el principio de progresividad y prohibición correlativa de regresividad. La ausencia del incentivo en la acción popular, como ya había sido expresado en sentencia de la Corte (C-459/04), genera una carga desproporcionada al actor popular, puesto que carecería de posibilidad material de defender derechos e intereses colectivos, labor que va más allá de la presentación de la demanda, pues incorpora otras múltiples tareas. Y, que la eliminación del incentivo desvirtúa finalidades de equiparación y redistribución, lo cual conlleva graves consecuencias



a la efectividad, en términos materiales y no simplemente formales de la acción popular, en especial para las comunidades en circunstancias de marginalidad o debilidad.

Es erróneo, en criterio del magistrado Vargas Silva, que ante una medida regresiva como la contenida en la norma demandada, el argumento sea considerar que esas reglas recaen dentro del amplio ámbito de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales y, en particular, de la acción popular. La regla de decisión adoptada es paradójica, pues permitiría concluir que cuando la Constitución confiere reserva de ley a una materia particular, debe comprenderse que la competencia del legislador para regularla es absoluta. Esto es inadmisibles, pues ninguna facultad en el Estado Social y Democrático de Derecho tiene ese carácter. En cambio, para el caso presente resultaba claro que la medida legal no era necesaria, en tanto los abusos verificados en la acción popular podían ser atacados con otras medidas menos gravosas, como el fortalecimiento de mecanismos sancionatorios a demandantes temerarios, existentes en la legislación vigente sobre acciones populares, o la prescripción de reglas que confirieran al juez la facultad de determinar el monto y procedencia del incentivo en cada caso concreto, de forma directamente proporcional a la actividad desplegada por el actor popular y el grado de beneficio de la sentencia en la vigencia de los derechos e intereses colectivos.

Finalmente, el magistrado Vargas Silva evidencia que la eliminación de los incentivos en las acciones populares tiene graves consecuencias, tanto en términos del acceso material a la exigibilidad judicial de los derechos e intereses colectivos, como respecto de la vigencia misma de esas garantías constitucionales. Esto último en el entendido que la imposición de cargas irrazonables y desproporcionadas para el agenciamiento en sede judicial de los derechos e intereses colectivos, crea un innegable incentivo para que aquellos que logran beneficios de su vulneración, inicien o continúen con ese comportamiento social, salvaguardados en la confianza que, merced las barreras materiales anotadas, se mantendrán al margen de toda responsabilidad constitucional.

Los magistrados Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla se reservaron la posibilidad de presentar una eventual aclaración de voto, en relación con los fundamentos de la decisión de exequibilidad de la Ley 1425 de 2010".

Agosto 24 de 2011. Expediente D-8392/D-8405. Sentencia C-630 de 2011. Magistrada ponente: Doctora María Victoria Calle Correa.

**Inciso primero del artículo 31 y los párrafos 1º y 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.**

“En el presente caso, le correspondió a la Corte establecer si el legislador, al incluir las medidas compensatorias dentro del régimen sancionatorio ambiental y asignarle a las autoridades administrativas la competencia para adoptarlas, desconoció las garantías de non bis in ídem, legalidad de la sanción y reserva de ley, así como también, el principio de separación de poderes.

El análisis de la Corte parte de la condición del medio ambiente sano como bien jurídico de especial protección y como tal, del propósito universal de propiciar su preservación, entre otros, por medio del impulso de instrumentos de derecho interno, para permitir a los países enfrentar y contrarrestar el deterioro creciente y las amenazas de una degradación futura. Tales instrumentos se han encaminado a facilitar un conocimiento profundo sobre el medio ambiente terráqueo y con ello, a lograr que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones acepten las responsabilidades que les corresponden en la materia y participen en la labor común de preservar la naturaleza y de actuar con suma prudencia frente a ella. De igual manera, buscan dotar a las autoridades competentes de los mecanismos jurídicos necesarios para actuar ante situaciones de peligro, riesgo o daño del medio ambiente. Paralelamente, el propósito de conservar el medio ambiente sano ha conducido a la intensificación de la internacionalización de las relaciones ecológicas, a través de la expedición de una serie de instrumentos de derecho internacional, la mayoría ratificados por Colombia, pues no son asuntos que conciernen exclusivamente a un país, sino que dado el interés universal que revisten y la necesidad de su preservación, incumbe a todos los Estados.

En ese contexto, la Corte reiteró que la Constitución Política de 1991, en armonía con los instrumentos internacionales, le reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior, por medio de un catálogo amplio de disposiciones que configuran la denominada “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”, que consagran una serie de principios, derechos y deberes, inmersos dentro de la noción del Estado social de derecho, que al tiempo de perseguir el objetivo de proteger el medio ambiente y garantizar un modelo de desarrollo sostenible, buscan que el ser humano, fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida. Aunque

el ordenamiento constitucional reconoce la protección del medio ambiente sano como un derecho colectivo (art. 88 C.P.), dados los efectos perturbadores y el riesgo que enfrenta, los cuales ocasionan daños irreparables en la existencia de la humanidad y el estar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas, determinó que la Corte Constitucional haya sostenido que el medio ambiente sano tiene el carácter de derecho fundamental por conexidad. A la vez, indicó que la protección ambiental constituye un deber que exige de las autoridades y de los particulares, acciones dirigidas a su conservación. Ha de tenerse en cuenta que la Constitución defiere de manera expresa al legislador (arts. 79 y 80), la potestad para definir la configuración de cada una de las herramientas e instrumentos de gestión ambiental, entre ellos, los dirigidos a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, e imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En concreto, el régimen sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 de 2009, hace referencia a tres tipos de medidas: preventivas, sancionatorias y compensatorias. Contrariamente a la pretensión de atribuirles a las preventivas y compensatorias la naturaleza de verdaderas medidas sancionatorias y por esta vía, imputarles el presunto desconocimiento de algunas de las garantías que conforman el debido proceso, la Corte ha señalado que la naturaleza jurídica de las medidas adoptadas en materia ambiental, lo determina la finalidad perseguida con las mismas, esto es, los objetivos y propósitos que con ellas se pretendan satisfacer y no su gravedad o nivel de intensidad, ni tampoco las consecuencias que de ellas se pudieran derivar. Habida cuenta que las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, para lo cual se da una primera y urgente respuesta que precave la eventual ocurrencia de un daño o busca hacer cesar la situación causante de la afectación, no constituyen sanciones.

En cuanto a las medidas compensatorias, a las cuales se refieren los artículos 31 y 40 (parágrafo) de la Ley 1333 de 2009, que se demandan esta oportunidad, la Corte encontró que aun cuando estas disposiciones no consagran una definición clara y precisa de las medidas compensatorias, a partir de los contenidos normativos se pueden identificar cuál es su alcance y los propósitos y objetivos que con ellas se persiguen. Así, de acuerdo con tales disposiciones, tales medidas se dirigen a lograr la recuperación, rehabilitación o restauración de los

sistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad. Como lo señala la doctrina especializada, se trata de tareas que la administración asigna a quien genera un impacto ambiental con el fin de retribuir in natura por el efecto negativo generado. Para la Corte, dado el objetivo que persiguen, las medidas compensatorias se inscriben dentro de los mecanismos que el sistema jurídico ambiental ha instituido en defensa de la naturaleza. De esta forma, recordó que el daño ambiental da lugar a la afectación de dos tipos de intereses: los personales, relacionados con la reparación a favor de las personas afectadas en sus derechos y patrimonio y los naturales, concernientes a la compensación o restauración de la naturaleza, de suerte que se mantenga y regeneren sus ciclos vitales. Teniendo en cuenta el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental, la medida compensatoria a adoptar sólo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. Por ello, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo a la evaluación que haga de cada daño, lo cual asegura que resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.

En todo caso, la Corte indicó que la circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la autoridad ambiental competente, pues éstas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de “estricta proporcionalidad”, como lo prevé el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental. Además, cuando se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, aquéllas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados por ellas. Adicionalmente, señaló que las medidas compensatorias se inspiran en principios incorporados a convenios internacionales de protección al medio ambiente, como los consagrados en el principio 3 de la Declaración de Estocolmo (1972), sobre la restauración y mejora de la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables y el artículo 174 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, según el cual, “quien

contamina paga". A su vez, tales medidas encuentran un claro fundamento constitucional en el artículo 80 de la Carta, el cual le atribuye al Estado la obligación, no sólo de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, sino también de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente. A juicio de la Corte, atendiendo la finalidad que persiguen las medidas compensatorias, al igual que ocurre con las medidas preventivas, las mismas no tienen un alcance de una sanción, por cuanto no se imponen a título de pena, esto es, a reprimir la conducta contraria a la ley, sino a lograr la recuperación in natura del medio ambiente que ha resultado afectado con la infracción.

En ese orden, al no tener las medidas compensatorias el alcance de una sanción y perseguir un fin concreto específico, como es el de proteger el medio ambiente en su componente estrictamente natural, la Corte concluyó que los cargos de inconstitucionalidad formulados contra los artículos 31 y 40 (parcial) no estaban llamados a prosperar, como quiera que la presunta violación de los principios de legalidad y tipicidad, fueron estructurados por el actor tras considerar que las medidas compensatorias constituían verdaderas sanciones. Por la misma razón, consideró que no es posible darle aplicación al principio non bis in ídem, el cual solo opera en el ámbito del derecho sancionador, en la medida que trata de evitar que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento, colocándolas en un estado de indefensión y de continua ansiedad e inseguridad. Además, indicó que las medidas compensatorias y las acciones civiles, a la luz de la ocurrencia de un daño ambiental, persiguen fines distintos y protegen diferentes bienes jurídicos. En el caso de las medidas compensatorias, éstas son adoptadas por una autoridad administrativa y su objetivo es la recuperación, rehabilitación y restauración de los sistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental. Tratándose de las acciones civiles, sus decisiones son adoptadas por autoridades judiciales dentro del propósito de lograr el resarcimiento del daño ambiental a favor de la persona o personas que hayan podido resultar afectadas.

Por último, la Corte observó que el cargo por la posible violación del principio de reserva de ley que se aduce respecto del párrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, se estructuró también bajo el criterio equivocado de haberle atribuido a las medidas compensatorias carácter sancionatorio. En efecto, tratándose del régimen sancionatorio

ambiental, las sanciones aplicables aparecen descritas en el mismo artículo 40, de manera que la facultad de reglamentación conferida al Gobierno se reduce a “fijar los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo” con sus “atenuantes y agravantes”, a partir de dos bases objetivas: “la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor”, facultad reglamentaria que no se cuestionó por el demandante, a la luz de las sanciones descritas por la norma citada, sino sobre la base de considerar las medidas compensatorias como verdaderas sanciones y que por no hacerse descrito directamente por el legislador, se violaba el principio de reserva de ley. Así, considerando que las medidas compensatorias no son una sanción, este cargo tampoco estaba llamado a prosperar. En consecuencia, la Corte procedió a declarar exequibles, el inciso primero del artículo 31 y los párrafos 1º y 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, por los cargos propuestos y analizados”.

Agosto 24 de 2011. Expediente D-8379. Sentencia C-632 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

**Artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.**

“En primer término, la Corte comenzó por precisar el contenido y alcance de la disposición legal demandada, la cual hace parte del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así, indicó que el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 regula el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. En este sentido, determina que las autoridades al resolver los asuntos de su competencia, aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Hasta aquí el precepto no hace nada distinto que reiterar los principios constitucionales de legalidad e igualdad ante la ley, que implican la obligación de fundar las actuaciones del estado en las fuentes de derecho preexistentes y bajo el mandato de prodigar idéntico tratamiento ante supuestos jurídicos y fácticos análogos.

En la segunda parte, prevé que para cumplir con dichas obligaciones, las autoridades deberán “tener en cuenta” las sentencias de unificación jurisprudencial que adopte el Consejo de Estado en las que se interpreten dichas normas. La Corte observó que este precepto reconoce una fuente de derecho particular, que debe hacer parte del análisis para la adopción de decisiones, a la cual el legislador le

reconoce carácter vinculante mas no obligatorio, pues la disposición alude a que el precedente debe ser consultado, pero no aplicado coactivamente. Indicó que las autoridades a las que hace referencia son aquellas que ejercen función administrativa, con exclusión de la competencia jurisdiccional, de conformidad con lo previsto en el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011 y habida cuenta que el artículo 10 está ubicado en la primera parte del Código, cuya finalidad es “proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”. Esto es, que la norma tiene un carácter de deber general de la administración pública, que sirve de principio rector para su funcionamiento, de manera que se vincula a las autoridades administrativas a las decisiones de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, con el fin de evitar que ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados. Con tal propósito, impone un deber general de observancia de las decisiones de unificación por parte de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus competencias. Para estas autoridades no es aplicable el principio de autonomía o independencia válido para los jueces (art. 230 C.P.).

La Corte reiteró las reglas establecidas en la sentencia C-539/11 en la cual se pronunció sobre una norma similar a la que ahora se acusa, según las cuales, el sometimiento de todas las autoridades administrativas al imperio de la Constitución y la ley, debe comprenderse como referido tanto a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Indicó que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la

responsabilidad de los servidores públicos (arts. 6º y 90 C.P.) y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (art. 13 C.P.).

En el caso concreto del aparte acusado del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, respecto del cual se integró la unidad normativa, la Corte encontró de manera análoga al asunto estudiado en la sentencia C-539/11, que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al dejar de señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas de derecho expresadas por las sentencias de unificación que adopte el Consejo de Estado, lo cual resulta plenamente compatible con la Constitución, sino también a la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, merced a la vigencia del principio de supremacía constitucional (art. 4º C.P.) y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 de la Carta Política. Entender lo contrario significaría desconocer el artículo 241 superior, precepto que confía a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. No se advierte una razón suficiente para que el legislador haya omitido el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en el caso analizado. Por lo tanto se está frente a una distinción injustificada, la cual se funda en el desconocimiento del papel que cumple dicha jurisprudencia en el sistema de fuentes que prescribe la Carta. En consecuencia, le correspondió a la Corte adoptar una sentencia aditiva que integrara al ordenamiento jurídico el supuesto normativo omitido por el Congreso, referente a las decisiones de la Corte Constitucional, de manera que también vinculen a las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias.

Aclaraciones de voto

Los magistrados Juan Carlos Henao Pérez y Humberto Antonio Sierra Porto, aunque compartieron la decisión de exequibilidad condicionada adoptada en este proceso, se reservaron la presentación de una eventual aclaración de voto respecto de algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de la decisión”.

Agosto 24 de 2011. Expediente D-8413. Sentencia C-634 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.



**Incisos 4, 5, 6 y 7 del artículo 10 de la Ley 1430 de 2010, “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”.**

“Los problemas jurídicos planteados en esta oportunidad consistieron en determinar: (i) si en el proceso de aprobación del artículo 10 de la Ley 1430 de 2010 se configuró un vicio de trámite por exceso de competencia de la Comisión Accidental de Conciliación (art. 161 C.P.) y por desconocimiento del principio de confianza legítima (art. 83 C.P.), al introducirse modificaciones sobre asuntos que no fueron objeto de discrepancia entre lo aprobado por las plenarias de Senado y Cámara; y (ii) si vulnera el principio de irretroactividad tributaria una norma que para determinar los elementos del impuesto al patrimonio regula aspectos ocurridos con anterioridad a su expedición, aún cuando la fecha de exigibilidad del gravamen sea posterior.

En cuanto al primer cuestionamiento, la Corte constató que no existía un vicio de trámite por exceso de competencia de la Comisión de Conciliación, toda vez que fueron las Comisiones Terceras de Senado y Cámara de Representantes que sesionaron conjuntamente en virtud del mensaje de urgencia, quienes propusieron modificar el artículo 296 del Estatuto Tributario. Las comisiones precisaron la redacción de la Ley 1370 de 2009, para señalar que la “tarifa” del impuesto se debía calcular en función del “patrimonio líquido” del contribuyente, propuesta que fue aprobada por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado, de manera que el artículo 10 del proyecto fue aprobado con los cuatro incisos ahora demandados. Estos incisos no fueron objeto de discrepancia, ya que el texto aprobado por las plenarias de Senado y Cámara fue el mismo. Así, la Comisión Accidental de Conciliación al presentar el texto unificado del proyecto de ley no introdujo ninguna modificación al artículo 10 y por el contrario, se limitó a mantener los textos aprobados por cada cámara. Por consiguiente, la intervención de la Comisión Accidental de Conciliación se ajustó a lo preceptuado en la Carta Política.

Por otro lado, la Corte reiteró que el principio de irretroactividad fiscal (art. 363 C.P.), consiste en la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, salvo que se prescriba un efecto más perfecto tanto para el sujeto de derecho, como para el bien común. En otras palabras, significa que la ley que establece un impuesto no puede aplicarse a hechos generadores ocurridos antes de su vigencia. Precisó que este principio no busca petrificar el ordenamiento jurídico ni mucho menos impedir al Congreso hacer los ajustes que considere oportunos como

consecuencia del dinamismo de las instituciones sociales y la necesaria adaptación a nuevas realidades económicas. Lo que sí reclama, en concordancia con los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, es que una vez que el legislador ha establecido unas condiciones bajo las cuales los contribuyentes realizan una inversión, hacen una operación, se acogen a unos beneficios, etc. Éstas no pueden ser modificadas posteriormente en detrimento de sus intereses, porque la conducta del contribuyente se adecuó a lo previsto en la norma vigente al momento de realizarse el acto correspondiente y de acuerdo con las exigencias por ella previstas. En la misma dirección, la Corte ha sido enfática en advertir que los efectos producidos por la ley tributaria en el pasado debe respetarlos la ley nueva, es decir, que las situaciones jurídicas consolidadas no pueden ser desconocidas por la ley posterior.

En el caso concreto del impuesto al patrimonio modificado por el artículo 10 de la Ley 1430 de 2010, la Corte encontró que fue creado por la Ley 1370 de de 2009, el cual se genera por la posesión de riqueza a 1º de enero de 2011, igual o superior a tres mil millones de pesos (3.000.0000.000). En esencia, las normas demandadas establecen que con el fin de determinar la sujeción del impuesto al patrimonio, las sociedades que durante el año gravable 2010 realizaron procesos de escisión deben sumar los patrimonios líquidos poseídos a 1º de enero de 2011. También señala que las personas naturales o jurídicas que durante el año de 2010 constituyeron sociedades por acciones simplificadas (SAS), deben sumar los patrimonios poseídos a 1º de enero de 2011 con el de dichas sociedades; finalmente consagran la responsabilidad solidaria de quienes constituyeron dichas sociedades.

La Corte llamó la atención acerca de que en el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica declarado con motivo de la trágica ola invernal que azotó al país, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 4825 del 29 de diciembre de 2010, mediante el cual se adoptaron algunas medidas tributarias, entre las cuales, estuvo la creación del impuesto de patrimonio por la posesión de riqueza a 1º de enero de 2011, cuyo valor supere igual o superior a mil millones (1.000.000.000) e inferior a tres mil millones (3.000.000.000), así como una sobretasa al impuesto al patrimonio ya existente (Leyes 1370 de 2009 y 1430 de 2010). Mediante la sentencia C-243/11, la Corte revisó el Decreto 4825 de 2010, concluyendo que aún cuando por la estructura del impuesto se grava la riqueza ya creada no se violaba el principio de irretroactividad, siempre que la fecha de determinación del hecho

generador sea posterior a la entrada en vigor de la norma que lo crea. Sin embargo encontró que tres de los parágrafos del artículo 5° del citado decreto eran problemáticos de cara al principio de irretroactividad tributaria, en concordancia con los principios de confianza legítima, buena fe, derechos adquiridos y la adecuada planeación económica, por cuanto regulaban sus efectos para hechos acaecidos con anterioridad a la entrada en vigor. A pesar de ello, consideró que podía condicionarse la constitucionalidad de la norma, de manera que se entendiera que los procesos de escisión, las constituciones y fraccionamientos de sociedades comerciales o civiles de cualquier otra forma societaria o persona jurídica serían los ocurridos el 30 y 31 de diciembre de 2010.

Para la Corte, las mismas consideraciones deben trasladarse respecto de la norma demandada, como quiera que el artículo 10 de la Ley 1430 de 2010 en los incisos demandados, no solamente regula las consecuencias fiscales de las escisiones y de las constitución de sociedades por acciones simplificadas ocurridas con posterioridad a su entrada en vigencia (29 de diciembre de 2010), sino que también pretende incidir en aquellos mismos actos mercantiles que hubieren sido celebrados durante todo el año gravable 2010, con lo cual proyecta sus efectos a situaciones jurídicas consolidadas antes de su promulgación, es decir de manera retroactiva. Advirtió que el principio de irretroactividad no sólo se vulnera cuando se altera hacia el pasado el hecho generador, sino también cuando una ley modifique cualquiera de los aspectos o elementos que delimitan la obligación tributaria y pretenda incidir sobre hechos o situaciones configurados antes de la fecha de su entrada en vigor, precisamente como ocurre en esa oportunidad al tratar de cambiar, en perjuicio del contribuyente, las consecuencias fiscales de los actos de escisión o de creación de sociedades por acciones simplificadas.

De igual manera, la Corte consideró que no era válido el argumento según el cual las normas acusadas son garantes del artículo 363 superior al haber sido expedidas antes de acontecer el hecho económico desencadenante de la obligación tributaria (la posesión de riqueza a 1° de enero de 2011), ya que en todo caso buscan modificar las consecuencias y los efectos jurídicos de actos plenamente configurados antes de la promulgación y entrada en vigencia de la nueva ley.

Por lo expuesto, la Corte concluyó que las normas acusadas afectan el principio de irretroactividad tributaria, e indirectamente comprometen la vigencia de los principios de confianza legítima y equidad tributaria. No

obstante, para superar esa problemática no era necesario declarar su inexecutable, ya que podía acudir a un fallo de constitucionalidad condicionada a fin de excluir la interpretación contraria al principio de irretroactividad. En consecuencia declaró la executable de los incisos cuarto, quinto, sexto y séptimo del artículo 10 de la Ley 1340 de 2010, en el entendido de que los procesos de escisión, la constitución de sociedades por acciones simplificadas y la responsabilidad solidaria a que se refieren sólo pueden comprender los actos ocurridos a partir del 29 de diciembre de 2010”.

Agosto 24 de 2011. Expediente D-8391. Sentencia C-635 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

**Ley 1394 de 2010, “por la cual se regula un arancel judicial”.**

“En primer término, la Corte advirtió que solo uno de los cuatro cargos formulados en la presente demanda contra toda la Ley 1394 de 2010 y de manera específica, contra los artículos 3º (parcial), 4º y 12 de la misma, cumplía con los requisitos previstos en el artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 y precisados por la jurisprudencia, para que se pueda efectuar un examen y decisión de fondo. Por ello, la Corte circunscribió su decisión al cargo planteado contra toda la ley, por violación de la reserva de ley estatutaria (arts. 152 y 153 C.P.) y se inhibió de proferir un fallo de fondo en relación con los cargos formulados respecto de los artículos 3º (vulneración de la igualdad) y 12 (desconocimiento de la separación de poderes). En relación con el principio de igualdad, indicó que el actor se limita a constatar una diferencia de trato entre los distintos procesos, sin explicar por qué todos los procesos deberían ser regulados de la misma manera y la razón por la cual no se justificaba que el legislador estableciera un arancel judicial únicamente para ciertos procesos. De igual manera, el demandante no expone un argumento que muestre de qué forma el artículo 12 vulnera el principio constitucional de separación de poderes. La mera afirmación de que este principio ha sido violado porque se le confirió a una entidad una competencia en relación con el arancel judicial y no a otra, no constituye un argumento de constitucionalidad. Máxime si tal competencia le ha sido otorgada a un fondo-cuenta adscrito al Consejo Superior de la Judicatura que hace parte de la rama jurisdiccional. Ni siquiera en aquellos casos en los que una función claramente relacionada con una rama del poder, se asigna a otra rama, la sola constatación de ello no basta para demostrar la violación del principio de separación de poderes, pues en virtud de la colaboración armónica

entre éstos, es probable que desempeñen, razonablemente ciertas funciones propias de otra rama (art. 113 C.P.). En consecuencia, la Corte procedió a inhibirse de emitir un fallo de mérito sobre estos cargos.

En cuanto se refiere al cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, la Corte siguió la línea jurisprudencial reiterada, según la cual, el mandato del artículo 152 de la Constitución, “en el sentido que la administración de justicia sea desarrollada por el legislador a través de una ley estatutaria, no implica que absolutamente todas las situaciones puntuales relacionadas con esta materia deban desarrollarse siguiendo este procedimiento calificado”. Sólo en la medida que la regulación legal toque con la estructura básica de la administración de justicia, con sus principios fundamentales o aspectos que le sean sustanciales como rama del poder público, requerirá sujetarse al trámite especial de una ley estatutaria. De manera específica, reafirmó lo señalado en la Sentencia C-368 de 2011, en la cual determinó que la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia o a sus principios fundamentales. Por ello, el legislador puede regular o modificar su configuración mediante ley ordinaria, “teniendo en cuenta los parámetros formales y sustanciales dispuestos para la expedición de ese tipo de normas y en todo caso, sin que la configuración del arancel represente una limitación irrazonable del derecho de acceso a la administración de justicia, o se constituya en una barrera infranqueable del mismo”.

Por consiguiente, la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 1394 de 2010 “Por la cual se regula un arancel judicial”, frente al cargo estudiado en esta oportunidad.

Salvamento de voto

El magistrado Humberto Antonio Sierra Porto manifestó su salvamento de voto, reiterando la posición que asumiera con ocasión de la revisión de la última reforma a la ley estatutaria (sentencia C-713/08), en relación con el establecimiento del arancel judicial que, a su juicio, más allá de la discusión acerca de la naturaleza jurídica del gravamen, considera que planteaba una reflexión de fondo respecto del papel que debe cumplir la administración de justicia en un Estado Social de derecho. Indicó que tradicionalmente se ha aceptado, en los términos del Código de Procedimiento Civil, que las partes en un proceso deben asumir determinados costos como son, entre otros, las notificaciones, las copias, las publicaciones y las costas. Por el contrario, el arancel judicial estipulado en el proyecto de ley estatutaria de administración de justicia

y regulado en la Ley 1394 de 2010, entendido como un impuesto, desconoce que uno de los fines esenciales del Estado consiste en solucionar pacíficamente las diferencias que se susciten entre los ciudadanos o entre éstos y aquél. Se observa una tendencia a desestimular acudir a los jueces para solucionar los conflictos y a que crezca cada vez más el espacio que se sustrae de la administración de justicia –procesos de máxima cuantía- derivando hacia mecanismos alternativos de solución de controversias, no menos costosos. Así, aunque el artículo se restrinja a unos determinados procesos conduce, en la práctica, a que se tenga que pagar sobre lo que reciba al final de un proceso judicial, lo que evidentemente desestimula acudir a la justicia sobre todo por la duración de aquéllos. Con la definición del arancel se acepta que esto es válido desde el punto de vista sustancial. Sin embargo, considera que la justicia tiene que ser gratuita, salvo asuntos muy puntuales”.

Agosto 31 de 2011. Expediente D-8394. Sentencia C-643 de 2011. Magistrada ponente: Doctora María Victoria Calle Correa.

**Artículos 140 y 144 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.**

“Al igual que en otros casos en los que las leyes han sido expedidas, pero su entrada en vigencia se ha diferido a una fecha posterior a su publicación –tal fue la situación de los códigos penal y de procedimiento penal expedidos en el año 2000- la Corte consideró que tenía competencia para dar curso a demandas contra la Ley 1437 de 2011, a pesar de que su vigencia sólo comenzará el 2 de julio de 2012, toda vez que sus disposiciones causarán efectos prospectivos.

De otro lado, encontró que la expresión final del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 citada por el actor, no hacía parte del texto oficial publicado de la ley. El error se originó en que si bien ese aparte había sido introducido y aprobado en el primer debate en la Cámara de Representantes, fue eliminado por la Plenaria de la Cámara en segundo debate. Habida cuenta que todos los cargos se relacionan directa o indirectamente con el texto inexistente, la Corte se inhibió por ineptitud sustantiva de la demanda en relación con ese segmento normativo. De igual modo, se inhibió de pronunciarse respecto del cargo por violación del derecho a la igualdad formulado contra la expresión impugnada del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, por no cumplir con los requisitos de especificidad y suficiencia, ya que el ciudadano adujo reparos

genéricos, globales e indeterminados relacionados con la violación del derecho a la igualdad, sin explicar las razones por las cuales la supuesta diferencia de trato de los contratos celebrados entre particulares que ocasionen amenaza o vulneración a derechos colectivos resulta discriminatoria.

En ese orden, los problemas jurídicos que le correspondió resolver a la Corte en este proceso se concretaron en determinar: (i) si la exigencia de que el particular que causa el daño haya obrado por expresa instrucción de una entidad pública, para que el Estado comprometa su responsabilidad patrimonial, vulnera la vigencia de un orden social justo (Preámbulo), el principio de dignidad humana (art. 1° C.P.), la efectividad de los derechos y el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2° C.P.), el deber de las autoridades públicas de brindar la adecuada protección de la personas en su vida, honra y bienes (art. 6° C.P.) y la responsabilidad del Estado (art. 90 C.P.); y (ii) si la prohibición al juez de la acción popular de anular un acto o contrato administrativo, viola el artículo 88 de la Constitución que le confiere al legislador la facultad para regular las acciones populares, el artículo 29 de la Carta que consagra el debido proceso y el derecho de defensa y el artículo 229 que establece el derecho de acceso a la administración de justicia.

En primer lugar, la Corte encontró que el segmento normativo acusado del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 en nada contraviene las disposiciones constitucionales que el demandante considera conculcadas, en la medida que en manera alguna limita o desconoce los pilares de la responsabilidad patrimonial del Estado. Por el contrario, la acción de reparación parte expresamente del artículo 90 de la Constitución, pues como se expuso en los antecedentes legislativos de la norma, la nueva redacción del artículo 140 busca comprender todas las causas que dan lugar a pretender responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos producidos por la acción u omisión de sus agentes. En este sentido, la expresión acusada no debe interpretarse de manera aislada sino en armonía con el texto que la incorpora. En términos de la proposición jurídica completa, el inciso segundo del artículo 140 es complemento de la regla indicada en el inciso primero, de manera que se sujeta al deber de reparar por el Estado la conducta dañina de sus agentes. En otras palabras, el inciso segundo no restringe el alcance del precepto del inciso primero, es decir el deber de reparar por el Estado la conducta dañina de sus agentes, pues literalmente establece que es conforme con éste.

Del mismo modo, no limita las causas susceptibles de imputar responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos ocasionados a las personas allí enunciadas, ya que en su texto aparecen las expresiones “entre otras” y “por cualquier otra causa”, lo que supone que no se contemplan todos los casos en los cuales puede estructurarse tal responsabilidad. En ese orden, la norma no exceptúa al Estado de la obligación de reparar en el evento que la conducta de un particular se encuentre inmiscuida, bajo la condición que se reúnan los requisitos que establecen su responsabilidad patrimonial conforme con la Constitución, sino que se trata de un supuesto más. Contrario a lo sostenido por el demandante, de ningún modo la norma consagra una cláusula de irresponsabilidad para el Estado en aquellos eventos en los que no medie instrucción a un particular pero concurren acciones u omisiones de las entidades públicas que ocasionen daños antijurídicos a las personas y que a la luz del artículo 90 de la Carta comprometerían la responsabilidad del Estado. De esta forma, la disposición se encontró ajustada al artículo 90 superior, implicando de paso que el preámbulo (valor justicia), los artículos 1º (dignidad humana), 2º (principios, derechos y deberes como fines del Estado) y 6º (responsabilidad de las autoridades públicas) de la Constitución no se vean desconocidos, por cuanto es desarrollo de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, a través de la acción de reparación directa. Como lo destaca el Consejo de Estado en su intervención, a la luz del artículo 90 de la Carta, la expresión demandada del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, en nada influiría o afectaría el régimen de responsabilidad estatal, pues así medie o no una instrucción expresa a los particulares que concurren en el daño o que se encuentren bajo la tutela de la autoridad administrativa, “lo que se estudia en estos eventos es si existe una acción u omisión que comprometa al Estado en la producción del daño y que éste le sea imputable”.

De igual manera, la Corte consideró que el aparte normativo cuestionado del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, resulta acorde con los artículos 29 y 229 de la Constitución, toda vez que no desconoce el debido proceso judicial sino que por el contrario lo fortalece, como también clarifica los alcances que los jueces populares deben dar a sus sentencias, todo dentro el marco de la potestad de configuración normativa que tiene el legislador, sin que por esta razón se desconozcan el acceso a la administración de justicia o el carácter principal de las acciones populares. A su juicio, el hecho que el legislador haya establecido que el juez de la acción popular no puede decidir sobre la



anulación de los actos administrativos y contratos estatales, en nada afecta el carácter principal o autónomo y no subsidiario de la acción. Se trata de una medida legítima del órgano legislativo que busca armonizar la regulación legal de los distintos medios de control judicial de la administración, al establecer que en las acciones populares no es procedente anular contratos o actos de la administración, en tanto para ello están las acciones contencioso administrativas correspondientes, o medios de control como los denomina la Ley 1437 de 2011, a partir de su artículo 135.

Recordó que de conformidad con el artículo 29 de la Carta, el derecho al debido proceso implica ser juzgado conforme con el procedimiento señalado previamente para el propósito correspondiente. Según lo prescribe el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, la acción popular procede contra la autoridad pública “cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el interés colectivo” y el artículo 34 de la misma ley dispone que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante “podrá contener una orden de hacer o de no hacer”, “condenar en perjuicios a favor de la entidad pública” y “exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo”, cuando fuere físicamente imposible. Así, la acción popular no fue diseñada por el legislador como mecanismo a través del cual el juez competente pueda decretar la anulación de un acto administrativo o de un contrato estatal, decisión que le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa con unas reglas procesales específicas. No obstante, el juez de la acción popular tiene a su alcance múltiples medidas para lograr la protección de los derechos colectivos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva del juez administrativo. Para la Corte, ese es el alcance del aparte demandado, cuando a la vez que cierra la posibilidad de que el juez popular decrete la nulidad de un acto o contrato, establece que el juez puede “adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos”.

La Corte destacó que el artículo 144 vino a zanjar las diferencias surgidas del hecho que la Ley 472 de 1998 no previó nada a este respecto, de modo que existían decisiones en las que se aceptaba la viabilidad de que el juez popular declarara la nulidad de un acto o contrato, pero también, en otras decisiones se negaba tal posibilidad. Se trata en este caso, del ejercicio legítimo de la potestad de configuración legislativa para dar una solución que permite la conciliación de la existencia

simultánea de dos medios judiciales de atacar un acto administrativo o un contrato estatal, en un caso, para obtener la nulidad y en otro, para lograr la protección de derechos colectivos. De esta forma, se establecen reglas claras orientadas a la protección de los derechos e intereses colectivos y al mismo tiempo, se respeta celosamente el derecho fundamental al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de quienes pueden verse afectados por la nulidad de un acto o un contrato estatal.

En ese orden, la Corte encontró que carecen de fundamento los reparos formulados por el demandante contra la expresión contenida en el inciso segundo del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Al no existir vulneración de los preceptos superiores invocados por el actor, se declarará la exequibilidad de la expresión acusada por los cargos estudiados en esta oportunidad. Aclaraciones de voto

El magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo consideró indispensable explicar que acompañó la decisión de mayoría persuadido de que, ciertamente, las atribuciones amplias de que goza el legislador, en principio, le permiten expedir regulaciones como la aquí demandada la cual, sin embargo, a objeto de evitar que se corra el riesgo planteado por el demandante, frente a lo cual, percibió, hubo univocidad en el pensamiento de la Sala, debe ser interpretada en el sentido de que la acción popular, de origen constitucional, en modo alguno se reduce o pierde eficacia como instrumento idóneo y especializado, de trámite preferencial, previsto específicamente para enervar, superar y reparar - volviendo las cosas a su estado original- en todos los casos y circunstancias en que ello resulte posible, las situaciones fácticas y jurídicas claramente vulneradoras de valores, principios y reglas superiores de la nación y de la sociedad, englobadas dentro del concepto genérico de "derechos e intereses colectivos". De modo que si bien al juez constitucional que tramita la acción popular se le sustrae de la posibilidad de disponer "la declaratoria formal de nulidad" de un acto o contrato, en el entendido de que hay jueces y acciones especializadas al efecto, quienes por las vías respectivas están llamados a dirimir las disputas específicas relacionadas con "intereses subjetivos particulares" subyacentes, derivados del actuar volitivo de la administración, ello, en modo alguno, puede significar que aquel (Juez de la acción popular) haya quedado impedido, cercenado o limitado, en lo más mínimo, en sus amplias atribuciones que lo facultan y le imponen el deber de ordenar todo aquello que resulte menester en aras de hacer cesar, de manera inmediata, ultractiva o retrospectivamente,

los efectos de la situación constitutiva de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, las cuales, algunas de ellas expresadas con claridad en los artículos 25 y 34 de la ley 472 de 1998, a no dudarlo, permanecen absolutamente intactas, en la medida en que el texto demandado, desde ningún punto de vista, supone una derogatoria expresa o tácita de las superiores competencias o atribuciones de que goza el juez constitucional encargado de velar por la supremacía de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, la salubridad, la moralidad pública, el ambiente y demás categorías afines.

En concepto del magistrado Mendoza Martelo, tal derogatoria se descarta por cuanto, ciertamente, en la ley 472 de 1998 no se reconoce expresamente que el juez popular pueda hacer “declaraciones de nulidad” en el mismo contexto o con la finalidad de sustituir los medios de control específicos existentes al efecto, pero, de lo que no cabe duda, es de que, en defensa de los valores superiores que están a su cargo, y, consecuente con la alta consideración jurídico constitucional que se predica de ellos, dicho funcionario sí puede adoptar las decisiones que estime conducentes, que, inclusive, a tono con la mayor categorización de los derechos en juego, pueden resultar más gravosas, apremiantes, perentorias, radicales, de mayor impacto, extensión, cobertura, implicaciones y efectos que las propias o derivadas de las clásicas o tradicionales “declaraciones de nulidad” previstas en el Código Contencioso Administrativo, siempre y cuando actúe en pos de que el interés general o colectivo específicamente afectado se restablezca a plenitud, al punto de que con ello se materialice o se alcance al principio estructural o fundante de nuestro Estado Social de Derecho, inserto en el artículo primero, parte final, de la Carta que, categóricamente, sirve de guía y orientación para la preservación de nuestro andamiaje constitucional en esta materia.

De igual modo, el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, aclaró su voto, por cuanto, si bien comparte la decisión de exequibilidad adoptada en relación con el artículo 144 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, considera que dada la diferente naturaleza de la acción popular y de las acciones contencioso administrativas, la inclusión de esta norma en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso en los términos en que se concibió, no puede dar lugar a que se interprete como un recorte de las atribuciones de que goza el juez para la protección de los derechos colectivos, interpretación que daría lugar a un desconocimiento de la normatividad constitucional. Por ello, en un principio, había sido

partidario de declarar una exequibilidad condicionada que excluyera una interpretación en este sentido. A su juicio, es claro que el juez de la acción popular conserva todas las competencias para adoptar la amplia gama de medidas dirigidas a hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos intereses colectivos, salvo en lo que tiene que ver con la validez del acto administrativo o contrato estatal, cuestión propia de la jurisdicción contencioso administrativa.

Por su parte, los magistrados Juan Carlos Henao Pérez y Humberto Antonio Sierra Porto se reservaron la presentación de un eventual aclaración de voto respecto de algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de la constitucionalidad de las disposiciones legales acusadas”.

Agosto 31 de 2011. Expediente D-8422. Sentencia C-644 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

**Artículo 63 de la ley 1429 de 2010, “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”.**

“En el presente caso, le correspondió a la Corte resolver, si la posibilidad prevista en la disposición acusada, de que las pre-cooperativas y las cooperativas de trabajo asociado en los casos excepcionales en que tengan trabajadores, puedan retribuir a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo, (i) resulta contraria a los preceptos constitucionales que protegen al trabajo en todas sus modalidades y garantizan el derecho de asociación y la autonomía privada; (ii) si esa alternativa vulnera el derecho a la igualdad; (iii) si desconoce el mandato constitucional de promoción del sector solidario y se opone al postulado de la buena fe.

Contrario a lo sostenido por el actor, la Corte encontró que una interpretación que armonice la remisión que la expresión acusada del artículo 63 de la ley 1429 de 2010 hace al Código Sustantivo del Trabajo para determinar la retribución de los trabajadores asociados, con la naturaleza de las Cooperativas de Trabajo Asociado de las que forman parte, conduce a la conclusión de que la compensación que en dichas cooperativas reciban los trabajadores asociados por las labores realizadas, debe estar prevista de manera tal que, respetando la naturaleza asociativa y solidaria de esa modalidad de trabajo, resulte equivalente en condiciones a las que se han previsto para la retribución, en aspectos tales como el salario mínimo, el principio de a trabajo igual, salario igual; el porcentaje del salario que se puede pagar en especie; las horas extras y el recargo nocturno o el descanso remunerado y las

vacaciones. Agregó que ante las ambigüedades que para lograr esa armonización, surgen de la ley, es preciso que las cooperativas, en ejercicio de su autonomía, adecuen su régimen interno para acogerse a esa nueva realidad y lo propio debe acontecer con el marco regulatorio estatal, en orden a permitir que se realice esa equivalencia de prestaciones entre las dos modalidades de trabajo, en función del mínimo de garantías previsto en el Código Sustantivo del Trabajo.

Para la Corte, de ninguna manera el sentido de la norma es el de sustituir el régimen legal de las Cooperativas de Trabajo Asociado, ni el que en cada caso, en ejercicio de su autonomía, se haya fijado quienes las conforman, por el régimen propio del trabajo dependiente que se realiza bajo el contrato de trabajo, sino que su alcance es el de fijar para los trabajadores asociados unas condiciones de compensación acordes con aquellas que se han previsto como un mínimo de garantías en el Código Sustantivo del Trabajo. La norma impone sí, una restricción a dichas cooperativas, la cual se desenvuelve en el ámbito de las consideraciones doctrinarias de la OIT sobre protección del trabajo decente, que admite la autonomía de las cooperativas y la posibilidad de que operen bajo un régimen laboral distinto del trabajo subordinado, siempre y cuando se respeten las condiciones del trabajo decente, aspecto que se inscribe dentro de la potestad de configuración del legislador. A juicio de la Corte, lo anterior no desconoce el derecho al trabajo y por el contrario, debe tenerse como una armonización constitucionalmente válida de los objetivos de promover por un lado, el acceso de las personas al trabajo y asegurar, por otro, que éste, en todas sus modalidades, se realice en condiciones de dignidad. Se trata de una alternativa valiosa para la generación de empleo y de superación de la informalidad que se ajusta a los preceptos constitucionales.

Las mismas razones permitieron a la Corte descartar la violación del derecho de asociación en su dimensión positiva, en la medida que la norma no impide que las personas constituyan cooperativas de trabajo asociado con el propósito de generar oportunidades de trabajo solidario y autogestionario. La disposición demandada no sólo no proscribiera la conformación de las cooperativas, sino que tampoco puede interpretarse con un alcance que de hecho, al desnaturalizar su estructura y sus características, implique excluir la modalidad cooperativa como alternativa de autogeneración de trabajo. Tampoco, las características de la obligación que se establece para las cooperativas de trabajo asociado comportan la imposición de un

gravamen desproporcionado que desestimule, en contravía de la Constitución, la conformación de este tipo de cooperativas, pues tiene el doble objetivo de conseguir que el trabajo en las cooperativas de trabajo asociado, desde la perspectiva de su retribución, se realice en condiciones que sean compatibles con el mínimo de garantías previstas por el legislador para el trabajo dependiente y evitar que se conviertan en un instrumento que incida en la reducción de las condiciones de retribución del trabajo, al desplazar injustificadamente el que se realiza a través del contrato laboral, en beneficio de modalidades en las que sería posible retribuirlo en inferiores condiciones.

En el mismo sentido, la Corte determinó que la disposición acusada no limita de manera contraria a la Constitución la autonomía privada, puesto que las personas conservan su capacidad para conformar Cooperativas de Trabajo Asociado y para disponer en sus estatutos y reglamentos internos, las normas de autogobierno que estimen adecuadas, incluidas las llamadas a gobernar las relaciones laborales con las limitaciones que se deriven del ordenamiento jurídico, entre ellas, la establecida en la norma impugnada.

Por último, la Corte concluyó que el precepto demandado no vulnera el derecho a la igualdad de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado ni desconoce el principio de buena fe. Observó que el actor parte de una premisa equivocada, porque la norma no impone la aplicación de un mismo régimen laboral a las relaciones que se desenvuelven en el ámbito del contrato de trabajo y a las que discurren en el seno de las cooperativas. En efecto, la remisión al Código Sustantivo del Trabajo no se hace de manera general, sino exclusivamente en el ámbito de la retribución de los trabajadores, lo cual deja abierta la posibilidad de que las cooperativas, respetando el marco fijado por la ley, regulen los distintos aspectos de la relación de trabajo, incluidos los que tienen que ver con la compensación, de manera que resulte acorde con la naturaleza de la entidad asociativa en la que se desenvuelve. Además, la distinta naturaleza de las relaciones que surgen en uno y otro escenario hace materialmente imposible –aún en lo relacionado con la retribución– que se aplique sin matices todas las precisiones del Código Sustantivo del Trabajo para el trabajo dependiente y subordinado. Reiteró que tal remisión versa sobre las condiciones mínimas previstas en la legislación laboral a favor de los trabajadores. Dada las distintas modalidades de trabajo, esta imposición no resulta discriminatoria, ya que respetando las diferencias establece unas condiciones mínimas que resultan aplicables a todas ellas.

Frente a la afirmación del demandante, en el sentido de que la norma legal supone una interpretación conforme a la cual todas las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado se han utilizado para defraudar los derechos de los trabajadores, la Corte señaló que el examen de constitucionalidad exige una ponderación, de un lado, entre la necesidad de mantener a disposición de las personas opciones de generación de empleo, aun cuando ello pueda implicar, por lo menos en ciertas etapas iniciales, un sacrificio en las condiciones laborales y de otro, el imperativo de promover el respeto de unas garantías mínimas para los trabajadores. En esa ponderación, el legislador puede adoptar medidas restrictivas que no implican partir de una presunción de mala fe en quienes acuden a la modalidad cooperativa, sino que enfrentan la realidad objetiva de sus consecuencias, ajenas a la intención de los trabajadores asociados individualmente considerados, que dicha modalidad puede tener sobre el empleo formal y sobre las condiciones de trabajo de las personas.

Con fundamento en los anteriores argumentos, la Corte concluyó que los cargos de inconstitucionalidad analizados no estaban llamados a prosperar y en consecuencia, procedió a declarar la exequibilidad de la expresión acusada del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, frente a dichos cargos”.

Agosto 31 de 2011. Expediente D-8428. Sentencia C-645 de 2011. Magistrado ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

### **III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

#### **Decretos de la Presidencia de la República:**

##### **Decreto 2754 de 2011.**

(04/08). Por el cual se efectúa un ajuste en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011. Diario Oficial 48.151.

##### **Decreto 2900 de 2011.**

(11/08). Por el cual se nombra Ministro del Interior. Diario Oficial 48.158.

##### **Decreto 2901 de 2011.**

(11/08). Por el cual se nombra Ministro de Justicia y del Derecho. Diario Oficial 48.158.

**Decreto 2894 de 2011.**

(11/08). Por el cual se efectúa un ajuste en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011. Diario Oficial 48.158.

**Decreto 2893 de 2011.**

(11/08). Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. Diario Oficial 48.158.

**Decreto 2895 de 2011.**

(11/08). Por el cual se suprime la Planta de Personal del Ministerio de Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.158.

**Decreto 2897 de 2011.**

(11/08). Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de justicia y del Derecho. Diario Oficial 48.158.

**Decreto 2915 de 2011.**

(12/08). Por el cual se reglamentan parcialmente los parágrafos 2 y 3 del artículo 211 del Estatuto Tributario. Diario Oficial 48.159.

**Decreto 2923 de 2011.**

(16/08). Por el cual se establece el sistema de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Profesionales. Diario Oficial 48.163.

**Decreto 2961 de 2011.**

(17/08). Por el cual se designa Gobernador para el departamento de Casanare. Diario Oficial 48.164.

**Decreto 2960 de 2011.**

(17/08). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1407 de 2010 y se adoptan medidas para implementar el Sistema Penal Acusatorio en la Jurisdicción Penal Militar. Diario Oficial 48.164.

**Decreto 2988 de 2011.**

(19/08). Por el cual se suspende al Gobernador del departamento de Bolívar y se hace un encargo. Diario Oficial 48.166.



**Decreto 2989 de 2011.**

(19/08). Por el cual se determina el número de diputados que puede elegir cada departamento para las elecciones territoriales del 30 de octubre de 2011. Diario Oficial 48.166.

**Decreto 2993 de 2011.**

(19/08). Por el cual se establecen disposiciones relacionadas con la conformación y funcionamiento de la Junta Directiva de las Empresas Sociales del Estado de nivel territorial (municipal, departamental o distrital) de primer nivel de atención y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.166.

**Decreto 2980 de 2011.**

(19/08). Por el cual se modifica el tope de espectro máximo por proveedor de redes y servicios móviles terrestres. Diario Oficial 48.166.

**Decreto 3050 de 2011.**

(23/08). Por el cual se reglamenta la elección de los dos notarios que harán parte del Consejo Superior de la Carrera Notarial, previsto en el artículo 164 del Decreto-ley 960 de 1970 y se ordena una convocatoria. Diario Oficial 48.170.

**Decreto 3045 de 2011.**

(23/08). Por medio del cual se modifican los niveles porcentuales del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.170.

**Decreto 3048 de 2011.**

(23/08). Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información. Diario Oficial 48.170.