

## **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 AL SUFRAGIO DE LA FUERZA PÚBLICA.</b>	<b>11</b>
<b>DERECHO FUNDAMENTAL A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.</b>	<b>12</b>
<b>SISTEMA MIXTO DE REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO.</b>	<b>12</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>12</b>
<b>CIRCUNSCRIPCIÓN INTERNACIONAL.</b>	<b>12</b>
<b>2. PROYECTOS DE LEY</b>	<b>12</b>
<b>-NUEVOS:</b>	<b>12</b>
<b>CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN VIAL.</b>	<b>12</b>
<b>CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN.</b>	<b>13</b>
<b>PROTECCIÓN AL ADULTO MAYOR.</b>	<b>13</b>
<b>CONDUCCIÓN RESPONSABLE.</b>	<b>13</b>
<b>LICENCIA DE CONDUCCIÓN.</b>	<b>13</b>
<b>INVENTARIO DE BIENES DE MENORES DE EDAD.</b>	<b>13</b>
<b>PROPIETARIOS DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES HURTADOS.</b>	<b>13</b>

<b>SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE PÚBLICO.</b>	<b>14</b>
<b>PRUEBA DE EMBARAZO COMO REQUISITO LABORAL.</b>	<b>14</b>
<b>SOLICITUDES PENSIONALES.</b>	<b>14</b>
<b>PERSONAS QUE COMETEN DELITOS EN ALTA MAR.</b>	<b>14</b>
<b>PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN NEGRA AFROCOLOMBIANAS.</b>	<b>14</b>
<b>EXCEPCIONES PARA LA CONFORMACIÓN DE MUNICIPIOS.</b>	<b>14</b>
<b>CONDUCTORES BAJO EL INFLUJO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES.</b>	<b>15</b>
<b>CONTROL CIUDADANO FRENTE AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.</b>	<b>15</b>
<b>EMPRESAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.</b>	<b>15</b>
<b>NOMBRAMIENTOS DE EMBAJADORES Y CÓNSESULES GENERALES.</b>	<b>15</b>
<b>EXIGENCIA DE LA LIBRETA MILITAR.</b>	<b>16</b>
<b>CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS.</b>	<b>16</b>
<b>CAMPESINOS AGRORRURALES.</b>	<b>16</b>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.</b>	<b>16</b>
<b>CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ.</b>	<b>16</b>
<b>INFRACCIONES DE TRÁNSITO.</b>	<b>16</b>
<b>SERVICIO DE AGUA POTABLE.</b>	<b>17</b>
<b>MADRES CABEZA DE FAMILIA.</b>	<b>17</b>
<b>FIJACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO LEGAL.</b>	<b>17</b>
<b>TRABAJADORES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES DE CUIDADORES.</b>	<b>17</b>

<b>REGISTRO NACIONAL DE DEUDORES DE CUOTAS ALIMENTARIAS.</b>	<b>17</b>
<b>REGISTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN DE SUBSIDIOS.</b>	<b>17</b>
<b>ENFERMEDADES DE ALTA PREVALENCIA.</b>	<b>18</b>
<b>VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO.</b>	<b>18</b>
<b>CUIDADO DE LA NIÑEZ.</b>	<b>18</b>
<b>PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y AL PARTO DIGNO.</b>	<b>18</b>
<b>ADULTOS MAYORES.</b>	<b>18</b>
<b>ZONAS REGIONALES DE TRANSFORMACIÓN AGROPECUARIA.</b>	<b>18</b>
<b>CAMBIO DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO A PARTICULAR.</b>	<b>19</b>
<b>CANDIDATOS A LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.</b>	<b>19</b>
<b>JUZGAMIENTO DE LOS ALCALDES DISTRITALES Y MUNICIPALES.</b>	<b>19</b>
<b>PÓLIZA PARA GARANTIZAR LA CALIDAD DE LA VIVIENDA.</b>	<b>19</b>
<b>JURISDICCIÓN ESPECIAL DE PAZ.</b>	<b>19</b>
<b>ELECCIÓN DE GOBERNADORES.</b>	<b>20</b>
<b>PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.</b>	<b>20</b>
<b>VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.</b>	<b>20</b>
<b>DEPORTES DE AVENTURA.</b>	<b>20</b>
<b>BICICLETAS ESCOLARES.</b>	<b>20</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>20</b>
<b>DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN.</b>	<b>20</b>

<b>CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO.</b>	<b>21</b>
<b>SEGURIDAD EN LAS PLAYAS.</b>	<b>21</b>
<b>SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.</b>	<b>21</b>
<b>VACACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.</b>	<b>21</b>
<b>AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL.</b>	<b>21</b>
<b>PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.</b>	<b>22</b>
<b>ASCENSOS MILITARES.</b>	<b>22</b>
<b>INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL.</b>	<b>22</b>
<b>ARANCEL JUDICIAL.</b>	<b>22</b>
<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.</b>	<b>22</b>
<b>JORNADA ESCOLAR PARA LOS MENORES.</b>	<b>23</b>
<b>JUEGOS DEPORTIVOS NACIONALES.</b>	<b>23</b>
<b>DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD.</b>	<b>23</b>
<b>ESTRUCTURA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.</b>	<b>23</b>
<b>ESTUDIO DE POSGRADOS.</b>	<b>23</b>
<b>SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.</b>	<b>24</b>
<b>MODOS DE TRANSPORTE QUE INCORPOREN TECNOLOGÍAS SUSTENTABLES.</b>	<b>24</b>
<b>MADRES COMUNITARIAS.</b>	<b>24</b>
<b>CRITERIOS AMBIENTALES EN LAS ENTIDADES ESTATALES.</b>	<b>24</b>
<b>ORDEN DE LOS APELLIDOS.</b>	<b>24</b>

<b>DERECHOS DE PROPIEDAD INDUSTRIAL.</b>	<b>25</b>
<b>CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR.</b>	<b>25</b>
<b>MERCADEO MULTINIVEL.</b>	<b>25</b>
<b>DISTRIBUCIÓN DE TERRENOS BALDÍOS.</b>	<b>25</b>
<b>SISTEMA PENITENCIARIO.</b>	<b>25</b>
<b>CÉDULA MILITAR.</b>	<b>25</b>
<b>3. LEYES SANCIONADAS</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1639 DE 2013.</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1640 DE 2013.</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1641 DE 2013.</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1642 DE 2013.</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1643 DE 2013.</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1648 DE 2013.</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1650 DE 2013.</b>	<b>26</b>
<b>LEY 1651 DE 2013.</b>	<b>27</b>
<b>LEY 1652 DE 2013.</b>	<b>27</b>
<b>LEY 1653 DE 2013.</b>	<b>27</b>
<b>LEY 1654 DE 2013.</b>	<b>27</b>
<b>LEY 1655 DE 2013.</b>	<b>27</b>
<b>LEY 1658 DE 2013.</b>	<b>27</b>

<b>LEY 1659 DE 2013.</b>	<b>27</b>
<b>LEY 1660 DE 2013.</b>	<b>27</b>
<b>LEY 1661 DE 2013.</b>	<b>28</b>
<b>LEY 1662 DE 2013.</b>	<b>28</b>
<b>LEY 1663 DE 2013.</b>	<b>28</b>
<b>LEY 1664 DE 2013.</b>	<b>28</b>
<b>LEY 1665 DE 2013.</b>	<b>28</b>
<b>LEY 1666 DE 2013.</b>	<b>28</b>
<b>LEY 1667 DE 2013.</b>	<b>29</b>
<b>LEY 1668 DE 2013.</b>	<b>29</b>
<b>LEY 1669 DE 2013.</b>	<b>29</b>
<b>LEY 1670 DE 2013.</b>	<b>29</b>
<b>LEY 1671 DE 2013.</b>	<b>29</b>
<b>LEY 1672 DE 2013.</b>	<b>30</b>
<b>LEY 1673 DE 2013.</b>	<b>30</b>
<b>LEY 1675 DE 2013.</b>	<b>30</b>
<b>II. JURISPRUDENCIA</b>	<b>30</b>
<b>1. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA</b>	<b>30</b>
<b>1.1. SALA DE CASACIÓN LABORAL</b>	<b>30</b>
<b>TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO. INDEMNIZACIONES. INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE APORTES A LA SEGURIDAD</b>	

SOCIAL Y PARAFISCALES. FINALIDAD. PROCEDENCIA. ANÁLISIS DE PRUEBAS. INTERPRETACIÓN DE LA LEY. 30

RECURSO DE CASACIÓN. DEMANDA. PRESENTACIÓN. PROCESOS LABORALES. PRUEBAS. LIBRE FORMACIÓN DEL CONVENCIMIENTO. PRUEBA SOLEMNE O AD SUBSTANTIAM ACTUS. DERECHO COLECTIVO. CONVENCIÓN COLECTIVA. DEPÓSITO. VALIDEZ. PROCESOS LABORALES. PRUEBAS. DOCUMENTO. MENSAJES DE DATOS. VALIDEZ. RECURSO DE CASACIÓN. PROPOSICIÓN JURÍDICA. MODALIDADES DE VIOLACIÓN DE LA LEY. 31

1.2. SALA DE CASACIÓN PENAL 32

ACCION DE REVISION. APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA JURISPRUDENCIA FAVORABLE. REPARACIÓN. ALCANCE DEL ARTÍCULO 269 DEL CÓDIGO PENAL: ANTE LA NEGATIVA DE LA VÍCTIMA PARA RECIBIR LA REPARACIÓN. SISTEMA PENAL ACUSATORIO. REPARACIÓN INTEGRAL: ANTE LA NEGATIVA DE LA VÍCTIMA PARA RECIBIR LA REPARACIÓN, SÓLO PROCEDE A TRAVÉS DEL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL. 32

SISTEMA PENAL ACUSATORIO. IMPEDIMENTO: ABOGADO APODERADO DEL JUEZ EN OTRO PROCESO, APLICABLE A CASOS DE LA LEY 600. 36

ACCION DE REVISION. APLICACIÓN LEY 906 DE 2004: FAVORABILIDAD, CAMBIO DE JURISPRUDENCIA RESPECTO DE LA RESPONSABILIDAD COMO LA PUNIBILIDAD. REDOSIFICACIÓN DE LA PENA. CAMBIO FAVORABLE DE LA JURISPRUDENCIA: PROCEDENCIA, ACCIÓN DE REVISIÓN. ACCION DE REVISION. APLICACIÓN LEY 906 DE 2004: FAVORABILIDAD, CAMBIO DE JURISPRUDENCIA RESPECTO DE LA RESPONSABILIDAD COMO LA PUNIBILIDAD. LEY 890 DE 2004. APLICABLE AL SISTEMA PENAL ACUSATORIO. 37

TESTIMONIO. DEL MENOR: APRECIACIÓN PROBATORIA, VERSIONES CONTRADICTORIAS DE VEJÁMENES SEXUALES. FALSO JUICIO DE IDENTIDAD. POR SUPRESIÓN. SENTENCIA. GRADO DE CERTEZA. DICTAMEN PERICIAL. INFORME TÉCNICO MÉDICO LEGAL SEXOLÓGICO: VALOR PROBATORIO. 40

DERECHOS FUNDAMENTALES. DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN: CONTENIDO. DIFERENTE AL DERECHO A LA LIBERTAD PARA INFORMAR. FACULTAD DE INFORMAR, PRINCIPIOS. OPINIÓN PÚBLICA, OPINIÓN POLÍTICA. MARCO INTERNACIONAL. LÍMITES. LÍMITES, DERECHO PENAL. CONTENIDO. OPINIÓN PÚBLICA, OPINIÓN POLÍTICA, PARTICIPACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. LÍMITES: DERECHO PENAL. INJURIA. EXIGENCIA DE QUE LA EXPRESIÓN MENOSCABE LA HONRA. 46

<b>PREVARICATO POR ACCIÓN. DECISIÓN MANIFESTANTE CONTRARIA A LA LEY. ACUMULACIÓN JURIDICA DE PENAS. DELITOS CONEXOS.</b>	<b>62</b>
<b>2. CORTE CONSTITUCIONAL</b>	<b>68</b>
<b>-SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD:</b>	<b>68</b>
<b>INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 135 E INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 189 DE LA LEY 1437 DE 2011, "POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO".</b>	<b>68</b>
<b>INCISO SEGUNDO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY 1474 DE 2011, "POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS ORIENTADAS A FORTALECER LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.</b>	<b>72</b>
<b>DECRETO 1042 DE 1978 "POR EL CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE NOMENCLATURA Y CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS DE LOS MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPERINTENDENCIAS, ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DEL ORDEN NACIONAL, SE FIJAN LAS ESCALAS DE REMUNERACIÓN CORRESPONDIENTES A DICHS EMPLEOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</b>	<b>75</b>
<b>INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 288 DEL CÓDIGO CIVIL.</b>	<b>77</b>
<b>ARTÍCULO 1º DEL DECRETO LEY 4144 DE 2011, "POR EL CUAL SE DETERMINA LA ADSCRIPCIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR Y SE REASIGNAN FUNCIONES".</b>	<b>78</b>
<b>PARÁGRAFO 2º DEL ARTÍCULO 84 DE LA LEY 1474 DE 2011, "POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS ORIENTADAS A FORTALECER LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA".</b>	<b>80</b>
<b>INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 137 DEL DECRETO 1355 DE 1979 "POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS DE POLICÍA".</b>	<b>84</b>
<b>LITERAL B) DEL NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 1564 DE 2012, "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</b>	<b>85</b>



**ARTÍCULO 278 DE LA LEY 1437 DE 2011, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”.86**

**LEY 1448 DE 2011, “POR LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 88**

**ARTÍCULO 52 DE LA LEY 1430 DE 2010, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TRIBUTARIAS DE CONTROL Y PARA LA COMPETITIVIDAD”. 92**

**INCISO SEGUNDO Y EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY 1539 DE 2012, “POR LA CUAL SE IMPLEMENTA EL CERTIFICADO DE APTITUD PSICOFÍSICA PARA EL PORTE Y TENENCIA DE ARMAS DE FUEGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 95**

**ARTÍCULO 17 DEL CÓDIGO CIVIL. 97**

**LEY 1448 DE 2011, “POR LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 99**

**DECRETO LEY 775 DE 2005, “POR EL CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA PARA LAS SUPERINTENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL”. 103**

**TÍTULO Y ARTÍCULO 3 DE LA LEY 1309 DE 2009, “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000 RELATIVA A LAS CONDUCTAS PUNIBLES QUE ATENTAN CONTRA LOS BIENES JURÍDICAMENTE PROTEGIDOS DE LOS MIEMBROS DE UNA ORGANIZACIÓN SINDICAL LEGALMENTE RECONOCIDA” Y EN LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3 Y 4 DE LA LEY 1426 DE 2010, “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000, RELATIVA A LAS CONDUCTAS PUNIBLES QUE ATENTAN CONTRA LOS BIENES JURÍDICAMENTE PROTEGIDOS DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS”. 105**

**DECRETO 4171 DE 2011 “POR EL CUAL SE CREA, SE DETERMINA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES”. 108**

**III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 112**

**DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: 112**

**DECRETO 1399 DE 2013. 112**

<b>DECRETO 1465 DE 2013.</b>	<b>112</b>
<b>DECRETO 1470 DE 2013.</b>	<b>113</b>
<b>DECRETO 1510 DE 2013.</b>	<b>113</b>
<b>DECRETO 1538 DE 2013.</b>	<b>113</b>
<b>DECRETO 1529 DE 2013.</b>	<b>113</b>
<b>DECRETO 1545 DE 2013.</b>	<b>113</b>
<b>DECRETO 1623 DE 2013.</b>	<b>113</b>
<b>DECRETO 1639 DE 2013.</b>	<b>113</b>



## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

### COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

### INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 223

**JULIO 2013**

## **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 julio de 2013.

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

#### **-Nuevos:**

#### **Derecho al sufragio de la Fuerza Pública.**

Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2013 Cámara. Modifica el inciso 2º del artículo 219 de la Constitución Política, para establecer que

los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo puedan ejercer el derecho al sufragio. Gaceta 515 de 2013

**Derecho fundamental a una alimentación adecuada.**

Proyecto de Acto Legislativo número 27 de 2013 Cámara. Modifica el artículo 65 de la Constitución Política, para establecer que toda persona gozará del derecho fundamental a una alimentación adecuada y que el Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital. Gaceta 555 de 2013

**Sistema mixto de representación en el Congreso.**

Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2013 Senado. Establece que los Senadores y los Representantes serán elegidos mediante un sistema mixto de representación para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección. Gaceta 572 de 2013

**-Trámite:**

**Circunscripción Internacional.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 116 de 2012 Cámara, 12 de 2012 Senado. 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 483 de 2013

**2. PROYECTOS DE LEY**

**-Nuevos:**

**Campañas de prevención vial.**

Proyecto de Ley número 007 de 2013 Cámara. Adiciona el numeral 5 del artículo 192 del Decreto número 663 de 1993, para establecer que las campañas de prevención vial nacional que deben realizar las compañías aseguradoras comprendan todas aquellas actividades, servicios, insumos, obras y demás labores que tiendan a prevenir la siniestralidad vinculada con el tráfico vehicular. Gaceta 516 de 2013.

### **Contribución de valorización.**

Proyecto de Ley número 008 de 2013 Cámara. Modifica la Ley 25 de 1921, con el objetivo de aclarar el concepto de la contribución de valorización, el beneficio adquirido por la ejecución de las obras y fijar criterios mínimos para el establecimiento de la misma. Gaceta 516 de 2013.

### **Protección al adulto mayor.**

Proyecto de Ley número 009 de 2013 Cámara. Modifica la Ley 1251 de 2008, señalando de manera expresa las conductas constitutivas de maltrato a las personas mayores de 60 años de edad o más, con el fin de garantizar la protección, restablecimiento, defensa y garantía de los derechos de las personas mayores y penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono. Gaceta 516 de 2013.

### **Conducción responsable.**

Proyecto de Ley número 011 de 2013 Cámara. Modifica y adiciona la Ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre-, para establecer en Colombia el sistema de puntos en la licencia de conducción y fijar incentivos a la conducción responsable. Gaceta 517 de 2013.

### **Licencia de conducción.**

Proyecto de Ley número 012 de 2013 Cámara. Modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, con el objetivo de transformar los requisitos para obtener la licencia de conducción en Colombia. Gaceta 517 de 2013.

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

Proyecto de Ley número 013 de 2013 Cámara. Simplifica el inventario de bienes de menores de edad, para continuar 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 517 de 2013.

### **Propietarios de vehículos automotores hurtados.**

Proyecto de Ley número 014 de 2013 Cámara. Adopta medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores hurtados, para que estos no estén obligados a declarar ni pagar impuestos en el periodo gravable siguiente a la ocurrencia del hurto. Gaceta 517 de 2013.

### **Sistemas Integrados de Transporte Público.**

Proyecto de Ley número 015 de 2013 Cámara. Tiene por objeto dictar medidas en materia de tarifas, control social, participación y protección de usuarios, protección ambiental y cumplimiento del principio de publicidad de la contratación pública con miras a fortalecer la regulación de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público en todo el territorio nacional. Gaceta 517 de 2013.

### **Prueba de embarazo como requisito laboral.**

Proyecto de Ley número 016 de 2013 Cámara. Adiciona un artículo en la Ley 1257 de 2008 para que se prohíba la práctica de la prueba de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como requisito o prerrequisito para cualquier parte del proceso de selección, vinculación, promoción laboral, permanencia o renovación laboral para cualquier cargo o empleo, sea este de carácter público o privado. Gaceta 517 de 2013.

### **Solicitudes pensionales.**

Proyecto de Ley número 017 de 2013 Cámara. Establece un término para resolver las solicitudes pensionales y crea el beneficio de subsistencia mensual, para garantizar la protección a la dignidad humana, a la seguridad social, y al mínimo vital y móvil de las personas que de buena fe soliciten una pensión de vejez. Gaceta 517 de 2013.

### **Personas que cometen delitos en alta mar.**

Proyecto de Ley número 03 de 2013 Senado. Modifica el parágrafo 2º del artículo 298 de la Ley 906 de 2004, por la cual se establece el Código de Procedimiento Penal, para tener las herramientas para judicializar a aquellas personas que cometen delitos en alta mar. Gaceta 537 de 2013.

### **Participación de la población negra afrocolombianas.**

Proyecto de Ley número 07 de 2013 Senado. Reglamenta la adecuada y efectiva participación de la población negra afrocolombiana en los niveles decisorios de las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público, de conformidad con los artículos 13 y 40 de la Constitución Nacional. Gaceta 537 de 2013.

### **Excepciones para la conformación de municipios.**

Proyecto de Ley número 08 de 2013 Senado. Con el fin de promover el desarrollo socioeconómico, la inclusión social, y protección de

comunidades étnicas, el proyecto tiene como objeto ampliar las excepciones legales para la conformación de municipios en Colombia. Gaceta 537 de 2013.

### **Conductores bajo el influjo de bebidas embriagantes.**

Proyecto de Ley número 16 de 2013 Senado. Introduce modificaciones a la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal y a la Ley 599 de 2000 Código Penal, con objeto imponer sanciones penales a conductores, por maniobrar un vehículo automotor bajo el influjo de bebidas embriagantes y/o sustancias psicotrópicas, o por causar la muerte o heridas a personas en siniestros de tránsito, cuando incurren en este tipo de conducta. Gaceta 537 de 2013.

### **Control ciudadano frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud.**

Proyecto de Ley Estatutaria número 12 de 2013 Senado. Tiene por objeto fortalecer el control social ciudadano frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de generar mecanismos que garanticen una vigilancia efectiva a la gestión pública y privada en materia de manejo y ejecución de recursos del sistema. Gaceta 538 de 2013.

### **Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada.**

Proyecto de Ley número 01 de 2013 Senado. Regula los servicios de vigilancia y seguridad privada en el país, que deberán ser prestados con absoluto respeto a la Constitución y con sujeción a lo dispuesto en esta ley. Gaceta 538 de 2013

### **Nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales.**

Proyecto de Ley número 20 de 2013 Senado. Reglamenta el artículo 6º del Decreto número 274 de 2000, con el objeto dar una herramienta a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República para el ejercicio del control político con respecto a los asuntos diplomáticos y consulares y a quienes ejercen como Embajadores y Cónsules Generales en las misiones Diplomáticas, de acuerdo con lo establecido en las competencias otorgadas a esta, por la Ley 3ª de 1992 al Congreso de la República. Gaceta 538 de 2013

### **Exigencia de la libreta militar.**

Proyecto de Ley número 21 de 2013 Senado. Modifica la Ley 48 de 1993 y elimina la exigencia de la libreta militar para ejercer el derecho al trabajo y a la educación. Gaceta 538 de 2013

### **Conservación de ecosistemas.**

Proyecto de Ley número 02 de 2013 Senado. Busca la conservación de ecosistemas de páramos, humedales, reservas forestales protectoras y zonas de arrecife de coral, mediante la prohibición de las actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales; la construcción de refinerías de hidrocarburos en los páramos y mediante la restricción parcial total de las actividades agropecuarias de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales en los humedales. Gaceta 539 de 2013

### **Campesinos agrorurales.**

Proyecto de Ley número 06 de 2013 Senado. Busca garantizar el acceso a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, buscando la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores. Gaceta 539 de 2013

### **Servicios públicos domiciliarios.**

Proyecto de Ley número 09 de 2013 Senado. Implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía, agua, alcantarillado y gas domiciliario para los colombianos de escasos recursos, como una medida de satisfacción de los derechos fundamentales de todos los colombianos. Gaceta 539 de 2013

### **Conducción en estado de embriaguez.**

Proyecto de Ley número 15 de 2013 Senado. Con el fin de disminuir en Colombia la muerte y lesiones de personas en siniestros viales y promover la seguridad vial, el proyecto tiene por objeto crear la sanción del decomiso definitivo del vehículo que sea maniobrado por conductor en estado de embriaguez. Gaceta 540 de 2013

### **Infracciones de tránsito.**

Proyecto de Ley número 17 de 2013 Senado. Establece un descuento de multas por infracciones de tránsito con el objetivo de poder recuperar una importante cartera de difícil recaudo. Gaceta 540 de 2013



### **Servicio de agua potable.**

Proyecto de Ley número 18 de 2013 Senado. Tiene como finalidad proteger y garantizar el derecho al consumo de agua potable a la población más vulnerable, así como la primacía de los intereses generales, y el cumplimiento de los fines estatales. Gaceta 540 de 2013

### **Madres cabeza de familia.**

Proyecto de Ley número 19 de 2013 Senado. Establece medidas en materia de educación para la asistencia y atención de las madres cabeza de familia víctimas de los grupos armados al margen de la ley. Gaceta 540 de 2013

### **Fijación del salario mínimo legal.**

Proyecto de Ley número 04 de 2013 Senado. Modifica el artículo 8° de la Ley 278 de 1996 con miras a que anualmente el incremento de este nunca pueda ser inferior al incremento del IPC para ingresos bajos ni para el IPC consolidado del año inmediatamente anterior. Gaceta 541 de 2013.

### **Trabajadores con responsabilidades familiares de cuidadores.**

Proyecto de Ley número 05 de 2013 Senado. Tiene como objeto promover el empleo de aquellas personas que tienen a cargo el cuidado de algún miembro de su núcleo familiar que presenta una condición de discapacidad, lo cual les impide su inserción laboral. Gaceta 541 de 2013.

### **Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.**

Proyecto de Ley número 10 de 2013 Senado. Crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias, dicta otras medidas para el control del cumplimiento de esta obligación y establece beneficios en materia de salud para los hijos. Gaceta 541 de 2013.

### **Registro Nacional de Información de Subsidios.**

Proyecto de Ley número 11 de 2013 Senado. Crea el Registro Nacional de Información de Subsidios, como instrumento nacional de información y publicidad de todos los subsidios administrados por el Estado a través de recursos propios, así como aquellos administrados por las Cajas de Compensación Familiar provenientes de fondos parafiscales. Gaceta 541 de 2013.

### **Enfermedades de alta prevalencia.**

Proyecto de Ley número 13 de 2013 Senado. Tiene por objeto definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales para promover hábitos y comportamientos para la prevención y control de enfermedades de alta prevalencia en Colombia. Gaceta 542 de 2013.

### **Vacunación contra el Virus del Papiloma Humano.**

Proyecto de Ley número 14 de 2013 Senado. Establece que el Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita y obligatoria a todas las niñas entre 9 y 12 años de edad, escolarizadas o no escolarizadas, sin distinción del estrato social, de la raza, de la ubicación en el territorio nacional o cualquier otra condición. Gaceta 542 de 2013.

### **Cuidado de la niñez.**

Proyecto de Ley número 22 de 2013 Senado. Tiene como objeto proteger los derechos de los niños y niñas por su especial cuidado, permitiéndole a quien tenga su custodia el reconocimiento de permiso remunerado para acompañarlo en casos de incapacidad médica, entre otros beneficios. Gaceta 542 de 2013.

### **Protección a la maternidad y al parto digno.**

Proyecto de Ley número 24 de 2013 Senado. Ordena la implementación de programas de apoyo para las madres gestantes a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a lograr una maternidad digna, saludable, deseada, segura y sin riesgos, prevenir las muertes fetales, el abandono de niños y a reducir la morbilidad materna para lograr un verdadero desarrollo humano de la familia. Gaceta 542 de 2013.

### **Adultos Mayores.**

Proyecto de Ley número 22 de 2013 Cámara. Crea el Instituto Colombiano de las Personas Adultas Mayores, reglamenta el Consejo Nacional del Adulto Mayor y modifica el Título IV de la Ley 1251 de 2008, con el propósito de desarrollar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Gaceta 553 de 2013.

### **Zonas regionales de transformación agropecuaria.**

Proyecto de Ley número 23 de 2013 Cámara. Implementa una herramienta que permita la creación de estructuras regionales en forma

de centros de desarrollo, de forma planificada e integral a través del redireccionamiento de la oferta institucional representada en programas, proyectos y convocatorias que promuevan la inversión en infraestructura, tecnificación y vivienda entre otros. Gaceta 554 de 2013.

**Cambio de servicio de transporte público a particular.**

Proyecto de Ley número 24 de 2013 Cámara. Modifica la Ley 769 de 2002 y aprueba el cambio de servicio de público a particular de las camionetas, camperos y demás vehículos de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial. Gaceta 554 de 2013.

**Candidatos a las Juntas Administradoras Locales.**

Proyecto de Ley número 25 de 2013 Cámara. Modifica la Ley 130 de 1994, en lo relacionado con la financiación de las campañas de los candidatos a las Juntas Administradoras Locales. Gaceta 555 de 2013.

**Juzgamiento de los alcaldes distritales y municipales.**

Proyecto de Ley número 28 de 2013 Cámara. Adiciona un numeral nuevo, que será el 7 al artículo 34 de la Ley 906 del 2004 (Código de Procedimiento Penal), para crear un fuero legal para el juzgamiento de los alcaldes distritales y municipales, asignándole a los Tribunales Superiores del Distrito, y sus correspondientes salas penales el conocimiento y juzgamiento de las conductas típicas en que puedan incurrir los mandatarios locales durante el ejercicio del cargo. Gaceta 555 de 2013.

**Póliza para garantizar la calidad de la vivienda.**

Proyecto de Ley número 29 de 2013 Cámara. Tiene por objeto crear una póliza de cumplimiento para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva, e indemnizar la reparación de los daños que sufra el inmueble asegurado, como consecuencia de la ausencia de calidad o estabilidad. Gaceta 555 de 2013.

**Jurisdicción Especial de Paz.**

Proyecto de Ley número 26 de 2013 Senado. Reforma y adiciona algunas disposiciones a la Ley 497 de 1999, para generar en la Jurisdicción Especial de Paz una verdadera alternativa, sólida y confiable de resolución de conflictos comunitarios. Gaceta 568 de 2013.

### **Elección de Gobernadores.**

Proyecto de Ley número 27 de 2013 Senado. Pretende armonizar el desarrollo de la democracia participativa en la elección de gobernadores, dando un trato de igualdad a los candidatos a cargos uninominales de elección popular. Gaceta 568 de 2013.

### **Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital.**

Proyecto de Ley número 35 de 2013 Cámara. Decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014. Gaceta 571 de 2013.

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

Proyecto de Ley número 29 de 2013 Senado. Tiene por objeto regular los servicios de vigilancia y seguridad privada, que se prestarán con absoluto respeto a la Constitución y con sujeción a lo dispuesto en este proyecto. Gaceta 573 de 2013.

### **Deportes de aventura.**

Proyecto de Ley número 30 de 2013 Senado. Fomenta la práctica de los deportes de aventura y nuevas tendencias deportivas en el país, promoviendo su reconocimiento como categoría deportiva y su vinculación al Sistema Nacional del Deporte. Gaceta 574 de 2013.

### **Bicicletas escolares.**

Proyecto de Ley número 31 de 2013 Senado. Establece el programa de bicicletas escolares en el territorio nacional, mediante el cual se buscará facilitar el transporte de los estudiantes y maestros a las instalaciones educativas en las zonas apartadas, fomentando así el acceso al derecho fundamental a la educación y evitando la deserción escolar. Gaceta 574 de 2013.

### **-Trámite:**

### **Derecho fundamental de petición.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado, 227 de 2012 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 31 de 2012 Senado. Regula el derecho fundamental de

petición y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Gaceta 462 de 2013.

### **Código de Extinción de Dominio.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 263 de 2013 Cámara. Expide el Código de Extinción de Dominio, para establecer todo lo relativo a su trámite, como un procedimiento bifásico compuesto por dos grandes etapas: una etapa inicial o preprocesal y una etapa de juzgamiento. Gaceta 463 de 2013.

### **Seguridad en las playas.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 68 de 2012 Senado. Tiene por objeto adoptar normas y medidas tendientes a brindar seguridad a los bañistas en las playas. Gaceta 481 de 2013.

### **Sistema General de Pensiones.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 72 de 2012 Senado. Reforma algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993, para ofrecer condiciones reales para que algunos periodistas con ciertas características reciban una pensión especial. Gaceta 481 de 2013.

### **Vacaciones del Presidente de la República de Colombia.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 148 de 2012 Senado. Establece el derecho a tener vacaciones al Presidente de la República de Colombia, en días continuos o discontinuos, y en todo caso deberá tomar al menos 7 días al año de los 15 a que tiene derecho, previa notificación al Senado de la República. Gaceta 481 de 2013.

### **Agencia Nacional de Seguridad Vial.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 166 de 2012 Senado. Tiene como objeto ser el soporte interinstitucional y de coordinación para la ejecución, seguimiento y control de las políticas, estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial. Gaceta 481 de 2013.

### **Proyectos de infraestructura de transporte.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 223 de 2013 Senado. Construye un marco normativo que brinde algunas herramientas al sector para superar el notorio atraso que el país presenta en infraestructura de transporte. Gacetas 482 y 572 de 2013.

### **Ascensos militares.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 92 de 2012 Senado, acumulado Proyecto de Ley número 107 de 2012 Senado. Por el cual expide un procedimiento para los ascensos militares y desarrolla el inciso 2º del artículo 173 de la Constitución Nacional. Gaceta 483 de 2013.

### **Incidente de Impacto Fiscal.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 139 de 2012 Senado. Desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política, para establecer el trámite del Incidente de Impacto Fiscal, de esta forma, define sus diferentes etapas procesales, a partir de reglas particulares que lo diferencian de otros procedimientos judiciales. Gaceta 483 de 2013.

### **Arancel Judicial.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 019 de 2011 Cámara, 224 de 2012 Senado. Regula el Arancel Judicial, con el fin de generar los recursos que, en un marco de equidad y eficiencia, permitan adelantar cuantas acciones sean necesarias para la descongestión, la implementación del sistema oral a nivel nacional y, en general, el fortalecimiento de la Administración de Justicia. Gaceta 483 de 2013.

### **Estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 257 de 2013 Cámara, 260 de 2013 Senado. Tiene por objeto la concesión de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por un periodo de 6 meses, de acuerdo con lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para que expida normas con fuerza de ley mediante las cuales se modifique lo relativo a la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo. Gaceta 483 de 2013.

### **Jornada escolar para los menores.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 198 de 2012 Senado. Reglamenta el horario de la jornada escolar para los menores que cursan hasta quinto grado de básica primaria, con el fin de lograr un desarrollo integral de las nuevas generaciones. Gacetas 484 y 495 de 2013.

### **Juegos Deportivos Nacionales.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 204 de 2013 Senado. Modifica transitoriamente el período de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paralímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranales. Gaceta 484 de 2013.

### **Derecho fundamental a la salud.**

Se presentaron: texto aprobado en sesión plenaria de Senado y texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley Estatutaria número 209 de 2013 Senado, 267 de 2013 Cámara. Tiene por objeto garantizar la salud como un derecho humano constitucional fundamental. Gacetas 484 y 553 de 2013.

### **Estructura de la Fiscalía General de la Nación.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 193 de 2012 Cámara, 241 de 2013 Senado. Otorga facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas. Gacetas 484 y 495 de 2013.

### **Estudio de posgrados.**

Se presentaron: texto aprobado en sesión plenaria de Senado e informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 95 de 2011 Cámara, 257 de 2012 Senado. Tiene por objeto mejorar la investigación y la calidad de la educación superior, garantizando el estudio de posgrados, para el 0.1% de los estudiantes graduados por semestre de las instituciones de educación superior pública y privada. Gacetas 484, 495 y 514 de 2013.

### **Sistema General de Seguridad Social en Salud.**

Se presentaron observaciones de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas y texto definitivo al Proyecto de Ley número 210 de 2013 Senado y sus acumulados 233 de 2013 y 51 de 2012 Senado. Redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y establece los principios del mismo, el marco a partir del cual se regulan los beneficios en salud, la operación, gestión y administración de la prestación de los servicios, el manejo unificado de los recursos en salud a través de la creación de una unidad de gestión financiera de naturaleza especial, algunos procedimientos de inspección, vigilancia y control, el régimen de las Empresas Sociales del Estado -ESE- y un régimen de transición para la aplicación de lo dispuesto en esta ley. Gacetas 491 y 535 de 2013.

### **Modos de transporte que incorporen tecnologías sustentables.**

Se presentó texto definitivo plenaria al Proyecto de Ley número 16 de 2012 Senado. Busca contribuir a la diversificación de la matriz energética, mediante la promoción e implementación de modos de transporte que incorporen tecnologías de tracción eléctrica, como medida de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Gaceta 495 de 2013.

### **Madres comunitarias.**

Se presentó texto definitivo aprobado sesión plenaria al Proyecto de Ley número 32 de 2011 Senado. Establece lineamientos para el ejercicio de la labor de las madres comunitarias en Colombia. Gaceta 495 de 2013.

### **Criterios ambientales en las entidades estatales.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 66 de 2012 Senado. Tiene como objeto incorporar criterios ambientales en la adquisición de bienes y servicios de las entidades estatales, así como lograr la implementación de prácticas respetuosas y sostenibles con el ambiente por parte de estas. Gaceta 495 de 2013.

### **Orden de los apellidos.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 71 de 2012 Senado. Modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas, Decreto 1260 de 1970, para establecer los lineamientos relativos al orden de los apellidos. Gaceta 495 de 2013.



### **Derechos de propiedad industrial.**

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 225 de 2013 Senado, 299 de 2013 Cámara. Busca dar cumplimiento a varios de los compromisos que Colombia asumió desde la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América. Gaceta 495 de 2013.

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

Se presentó texto aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 40 de 2011 Cámara, 245 de 2012 Senado. Facilita el acceso a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en favor de los Pensionados. Gaceta 495 de 2013

### **Mercadeo multinivel.**

Se presentaron objeciones parciales por razones de inconveniencia al Proyecto de Ley número 48 de 2011 Senado, 262 de 2012 Cámara. 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 505 de 2013.

### **Distribución de terrenos baldíos.**

Se presentó objeción al Proyecto de Ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara. Dicta normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos. Gaceta 505 de 2012.

### **Sistema penitenciario.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 256 de 2013 Cámara. Modifica algunos artículos de la Ley 65 de 1993, para enfrentar de manera efectiva los problemas estructurales que tiene el sistema penitenciario y carcelario en Colombia, superar la crisis del mismo, y garantizar los derechos humanos de la población privada de la libertad. Gaceta 514 de 2013.

### **Cédula Militar.**

Se presenta carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 55 de 2012 Senado, 203 de 2012 Cámara.

Modifica la Ley 48 de 1993, para crear la Cédula Militar y Policial para los Soldados y Agentes de la Policía Nacional. Gaceta 516 de 2013.

### **3. LEYES SANCIONADAS**

#### **Ley 1639 de 2013.**

(02/07). Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000. 48.839.

#### **Ley 1640 de 2013.**

(11/07). Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013. 48.848.

#### **Ley 1641 de 2013.**

(12/07). Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones. 48.849.

#### **Ley 1642 de 2013.**

(12/07). Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. 48.849.

#### **Ley 1643 de 2013.**

(12/07). Por medio de la cual se facilita el acceso a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en favor de los pensionados. 48.849.

#### **Ley 1648 de 2013.**

(12/07). Por medio de la cual se establecen medidas de observancia a los Derechos de Propiedad Industrial. 48.849.

#### **Ley 1650 de 2013.**

(12/07). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994. 48.849.

**Ley 1651 de 2013.**

(12/07). Por medio de la cual se modifican los artículos 13, 20, 21, 22, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones-ley de bilingüismo. 48.849.

**Ley 1652 de 2013.**

(12/07). Por medio de la cual se dictan disposiciones acerca de la entrevista y el testimonio en procesos penales de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales. 48.849.

**Ley 1653 de 2013.**

(15/07). Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones. 48.852.

**Ley 1654 de 2013.**

(15/07). Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su Régimen de Carrera y situaciones administrativas. 48.852.

**Ley 1655 de 2013.**

(15/07). Por la cual se modifica el literal f) del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009. 48.852.

**Ley 1658 de 2013.**

(15/07). Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. 48.852.

**Ley 1659 de 2013.**

(15/07). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal. 48.852.

**Ley 1660 de 2013.**

(15/07). Por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 3°, de la Ley 923 de 2004, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza

Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, se crean unos estímulos en materia de vivienda y educación y se dictan otras disposiciones. 48.852.

**Ley 1661 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, hecha por los depositarios, el 1° de junio de 2011 y aprobada por el Consejo de Europa y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 48.853.

**Ley 1662 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la Ejecución de las Penas Impuestas por la Corte Penal Internacional, hecho en Bogotá, D. C., el 17 de mayo de 2001. 48.853.

**Ley 1663 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011. 48.853.

**Ley 1664 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas, suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010. 48.853.

**Ley 1665 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009. 48.853.

**Ley 1666 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria, suscrito en Bogotá, D. C., el 30 de marzo de 2001. 48.853.

**Ley 1667 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre la República de Corea y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación al impuesto sobre la renta y su Protocolo, suscritos en Bogotá, D. C., el 27 de julio de 2010. 48.853.

**Ley 1668 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y la República de la India para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y su Protocolo, suscritos en Nueva Delhi, el 13 de mayo de 2011. 48.853.

**Ley 1669 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra, firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012. 48.853.

**Ley 1670 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba el Estatuto y Reglamento General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), adoptado por la Asamblea General de la Organización en su vigésima quinta reunión realizada en Viena, en 1956 y el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunities para las Reuniones Estatutarias entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), suscrito en la ciudad de Lyon, República Francesa, el 26 de septiembre de 2012 y en la ciudad de Bogotá, D. C., el 13 de noviembre de 2012. 48.853.

**Ley 1671 de 2013.**

(16/07). Por medio de la cual se aprueba la Enmienda del artículo VI y del párrafo A del artículo XIV del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, aprobadas por la Conferencia General del Organismo Internacional de Energía Atómica, el 1º de octubre de 1999, mediante Resoluciones GC(43)/RES/19 y GC(43)/RES/8, respectivamente. 48.853.

### **Ley 1672 de 2013.**

(19/07). Por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones. 48.856.

### **Ley 1673 de 2013.**

(19/07). Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones. 48.856.

### **Ley 1675 de 2013.**

(30/07). Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido. 48.867.

## **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 LABORAL**

**TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO. Indemnizaciones. Indemnización moratoria por incumplimiento en el pago de aportes a la seguridad social y parafiscales. Finalidad. Procedencia. Análisis de pruebas. Interpretación de la ley.**

«TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO - INDEMNIZACIONES - INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES - FINALIDAD - Es una protección reforzada al pago oportuno de las cotizaciones al sistema y a la parafiscalidad

TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO - INDEMNIZACIONES - INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE

APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES - FINALIDAD - Es una medida más para garantizar la sostenibilidad del sistema y compensar los perjuicios que pueda sufrir el trabajador

TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO - INDEMNIZACIONES - INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES - PROCEDENCIA - Aplica para cualquiera sea el modo de terminación del contrato de trabajo

TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO - INDEMNIZACIONES - INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES - ANÁLISIS DE PRUEBAS - Ausencia de error de hecho del ad quem al considerar acreditada la mora en el pago de las cotizaciones a pensiones para el momento de la terminación del contrato

TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO - INTERPRETACIÓN DE LA LEY - Parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 789 de 2002.»

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia es relevante en: INDEMNIZACIÓN MORATORIA POR INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES - FINALIDAD Y PROCEDENCIA

Julio 17 de 2013. Número de Proceso No. 42120. Magistrado Ponente: Doctor Jorge Mauricio Burgos Ruiz.

**RECURSO DE CASACIÓN. Demanda. Presentación. PROCESOS LABORALES. Pruebas. Libre formación del convencimiento. Prueba solemne o ad substantiam actus. DERECHO COLECTIVO. Convención colectiva. Depósito. Validez. PROCESOS LABORALES. Pruebas. Documento. Mensajes de datos. Validez. RECURSO DE CASACIÓN. Proposición jurídica. Modalidades de violación de la ley.**

«RECURSO DE CASACIÓN - DEMANDA - PRESENTACIÓN - La remisión vía fax debe hacerse dentro del término legal y en la jornada laboral

PROCESOS LABORALES - PRUEBAS - LIBRE FORMACIÓN DEL CONVENCIMIENTO - PRUEBA SOLEMNE O AD SUBSTANTIAM ACTUS - Prueba de la convención colectiva

DERECHO COLECTIVO - CONVENCIÓN COLECTIVA - DEPÓSITO - VALIDEZ

PROCESOS LABORALES - PRUEBAS - DOCUMENTO - MENSAJES DE DATOS - VALIDEZ - Presentación de la demanda de casación vía fax

RECURSO DE CASACIÓN - PROPOSICIÓN JURÍDICA - Cuando se reclaman derechos convencionales se deben acusar los artículos 467 o 476 del C. S. T.

RECURSO DE CASACIÓN - MODALIDADES DE VIOLACIÓN DE LA LEY - La "inaplicación" de la ley no es una modalidad apropiada a la casación del trabajo

RECURSO DE CASACIÓN - Necesidad de atacar y desvirtuar todos los argumentos esenciales del fallo acusado

RECURSO DE CASACIÓN - No otorga competencia para juzgar el pleito a fin de resolver a cuál de los litigantes le asiste la razón, su labor se limita a enjuiciar la sentencia para establecer si el juez observó las normas jurídicas que estaba obligado a aplicar para solucionar rectamente el conflicto.»

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia es relevante en: RECURSO DE CASACIÓN - DEMANDA - PRESENTACIÓN - La remisión vía fax debe hacerse dentro del término legal y en la jornada laboral / PROCESOS LABORALES - PRUEBAS - LIBRE FORMACIÓN DEL CONVENCIMIENTO - PRUEBA SOLEMNE O AD SUBSTANTIAM ACTUS - Prueba de la convención colectiva

Julio 03 de 2013. Número de Proceso No. 49101. Magistrado Ponente: Doctor Luis Gabriel Miranda Buelvas.

## 1.2. SALA DE CASACIÓN PENAL

**ACCION DE REVISION. Aplicación retroactiva de la jurisprudencia favorable. REPARACIÓN. Alcance del artículo 269 del Código Penal: Ante la negativa de la víctima para recibir la reparación. SISTEMA PENAL ACUSATORIO. Reparación integral: Ante la negativa de la víctima para recibir la reparación, sólo procede a través del incidente de reparación integral.**

«ACCION DE REVISION - Aplicación retroactiva de la jurisprudencia favorable

La demanda incoada se funda en la causal 7 del artículo 192 de la Ley 906 de 2004, en virtud de la cual, procede la revisión cuando la Corte haya variado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar una sentencia condenatoria, tanto respecto de la responsabilidad, como de la punibilidad.

En este caso, se tutela el valor justicia, a través de la variación de la jurisprudencia. Se ampara la igualdad y la equidad (donde hay una misma situación de hecho, debe haber la misma situación de derecho). La causal pretende que el juzgador reconozca que una interpretación



dada, pudo estar errada y que por tanto debe variar, o que, las circunstancias fácticas han variado y se impone otra hermenéutica. ».

REPARACIÓN - Alcance del artículo 269 del Código Penal: Ante la negativa de la víctima para recibir la reparación

SISTEMA PENAL ACUSATORIO - Reparación integral: Ante la negativa de la víctima para recibir la reparación, sólo procede a través del incidente de reparación integral

«No cabe duda que la reparación debe ser integral, lo cual significa total, esto es, debe comprender cada uno de los factores que integran el daño. Como en otras oportunidades ha sostenido la Corte: Tal indemnización debe ser total, plena o suficiente, comprendiendo el perjuicio material, incluidos el daño emergente y el lucro cesante, y el daño moral, lo que no fue cumplido por el procesado.

Pero como se trata de un derecho dispositivo de la víctima, la aceptación por parte de esta de reparaciones parciales o incompletas, o de reparaciones simbólicas, también tienen la misma entidad reductora de la pena, según las voces del artículo 269 de la ley penal sustantiva. En cualquier caso, el funcionario de conocimiento debe estar convencido que tal acuerdo o transacción, es el resultado o expresión de una voluntad libre de vicios.

b) En torno a los derechos de las víctimas y particularmente sobre el derecho a la reparación y sus límites, ha dicho la jurisprudencia de esta Corte, en decisión citada por el señor Agente del Ministerio Público (radicación 30800 01-04-09), lo siguiente:

Derechos de las víctimas del delito. Límites.

La doctrina constitucional y penal recientes han sido uniformes en sostener que el derecho de la víctima de un delito a participar en el proceso penal tiene por finalidad no sólo obtener una indemnización por los daños causados con el hecho punible, sino también, que se establezca la verdad de lo sucedido y que se haga justicia.

La garantía a la verdad presupone que la víctima es titular del derecho a saber lo que realmente ocurrió y las identidades de los responsables. El derecho a que se haga justicia implica que el Estado está en el deber de investigar lo sucedido, de perseguir a los autores del hecho y de sancionarlos adecuadamente. Y el de reparación del daño causado, que se restablezca la situación anterior a la comisión del delito o se produzca una compensación económica integral por los perjuicios derivados de la conducta punible.

(...)

La rebaja de pena por reparación integral consagrada en el artículo 269

del Código Penal para delitos contra el patrimonio económico, por restitución del objeto material del delito o su valor e indemnización de los perjuicios causados, es un derecho consagrado por la ley en favor del procesado, que debe ser garantizado por el funcionario judicial, con independencia de la concepción que sobre la justicia de su estipulación o reconocimiento pueda tener la víctima.

Ya se dijo que el derecho de ésta a que se haga justicia implica para el Estado el deber de investigar lo sucedido, perseguir a los responsables y castigarlos adecuadamente. Pretender ir más allá, con el propósito de hacer nugatorio el derecho que la ley le concede al procesado de obtener una rebaja de pena por indemnización integral, no sólo desborda el límite del ejercicio propio de sus derechos, sino que pervierte los fines del proceso penal, puesto que lo convierte en un instrumento de retaliación a su servicio.

Estas limitaciones permiten concluir que el derecho de la víctima a que se haga justicia no la habilita para oponerse al reconocimiento de los derechos que el ordenamiento jurídico establece en favor del procesado, verbigracia, la rebaja por reparación integral en delitos contra el patrimonio económico, cuando se cumplen, desde luego, los presupuestos para su otorgamiento, y que es por tanto obligación del juez garantizar su ejercicio, aún en contra de su voluntad.

En tratándose de este beneficio en concreto, si la víctima se niega a colaborar con la justicia para la determinación del monto de los perjuicios causados, como ocurrió en el presente caso, o no comparece al proceso, es deber del funcionario que conoce del asunto garantizar el ejercicio de esta prerrogativa, acudiendo a la apertura del incidente de reparación integral con citación de la víctima, cuando así lo solicite el procesado, con el fin de establecer su valor.

No ignora la Corte que el artículo 102 de la ley 906 de 2004 sólo autoriza la iniciación de este trámite incidental a solicitud de la víctima, pero esto no impide que pueda ser utilizado en los casos indicados, con el propósito de establecer el posible monto de los perjuicios, en aras de garantizar el ejercicio de un derecho establecido en favor del procesado y de lograr la eficacia en el ejercicio de la justicia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10 ejusdem,...

c) En ese orden de ideas, no puede perderse de vista que el procesado (...) a través de sus apoderados hizo lo que estaba a su alcance para reparar los daños ocasionados al incurrir en la conducta delictiva. Aunque si bien acudir al perito para que le avalúe los daños y perjuicios no parece corresponder a la ortodoxia del sistema procesal penal

acusatorio, esa vía puede tornarse legítima cuando se constata que en la diligencia se le dio traslado del mismo a los sujetos procesales, sin que encontrase oposición alguna por parte del Fiscal, aunque la víctima haya indicado que la suma le parecía muy poca. Debe entenderse que al procesado no le quedaba otra vía procesal.

Ahora bien, mediando la negativa de la víctima (...) a recibir la suma ofrecida, el juez de conocimiento actúa acertadamente al advertir a los sujetos procesales que el escenario natural para definir el monto de la reparación, no podía ser otro que el estanco procesal previsto para el denominado incidente de reparación.

No obstante, la víctima, en la cual radica la potestad primaria para iniciar el incidente nunca lo hizo, tampoco el Fiscal, el Ministerio Público, ni el Juez, procuraron forma alguna para que se iniciara ese trámite incidental. No puede pasarse por alto que, como anteriormente se advirtió, en la excepcional situación en que se encontraba la actuación, paralizada merced al ningún interés exteriorizado por la víctima para iniciar el incidente de reparación, era un deber del operador judicial garantizar el ejercicio de la prerrogativa a la cual pretendía acogerse el procesado y abrir oficiosamente el incidente.

(...)

Dicha falla en el trámite, no se corrigió en el curso del respectivo proceso permitiéndose que se dictara la sentencia, la que adicionalmente cobró ejecutoria porque el directo afectado no hizo uso de su derecho de impugnación, ni siquiera a través del recurso extraordinario de casación. Y ahora, en sede de la acción de revisión, no es posible desconocer la cosa juzgada para corregir el señalado yerro, simple y llanamente porque en el presente caso no se adecúa ninguna de las causales taxativamente consagradas en el artículo 192 de la Ley 906 de 2004.

En consecuencia, el pago realizado por el procesado con fines de indemnizar los perjuicios causados no logró consolidar su expectativa de reparación integral, porque como se ha indicado, la víctima lo rechazó al considerarlo insuficiente, y nada se hizo después para superar esa situación.»

JURISPRUDENCIA RELACIONADA: Rad: 31063 | Fecha: 08/07/2009 | Tema: LEY 1121 DE 2006 - Prohibición sobre rebajas punitivas y beneficios (art.26): No excluye la aplicación de la reducción prevista en el art. 269 del C.P Rad: 35767 | Fecha: 06/06/2012 | Tema: LEY 1121 DE 2006 - Prohibición sobre rebajas punitivas y beneficios (art.26): No excluye la aplicación de la reducción prevista en el art. 269 del C.P Rad: TUTELA 49479 | Tema: LEY 1121 DE 2006 - Prohibición sobre rebajas punitivas y

beneficios (art.26): No excluye la aplicación de la reducción prevista en el art. 269 del C.P

SALVAMENTO / ACLARACIÓN / ADICIÓN DE VOTO: ACLARACIÓN DE VOTO: MARÍA DEL ROSARIO GONZÁLEZ MUÑOZ

Julio 24 de 2013. Sentencia Acción de Revisión 39201. Magistrado Ponente Doctor Fernando Alberto Castro Caballero.

**SISTEMA PENAL ACUSATORIO. Impedimento: Abogado apoderado del juez en otro proceso, aplicable a casos de la Ley 600.**

«Advierte la Sala que la identidad que existe entre quien funge como defensor del procesado en el asunto de conocimiento de la magistrada que se manifiesta impedida para proseguir su trámite y, al mismo tiempo, como su apoderado, en la pretendida calidad de víctima en un asunto ritual diferente, no aparece consagrada expresamente dentro de las causales que taxativamente regulan el tema de los impedimentos en la Ley 600 de 2000, que, precisamente, es la normatividad adjetiva que gobierna el presente trámite de única instancia; aspecto que, por el contrario, si es tratado en esa puntual concepción por la Ley 906 de 2004, en su artículo 56 numeral 15.

Sin embargo, como lo denota el cauce jurisprudencial de la Sala, sin desconocerse la importancia y prevalencia del referido principio rector de la taxatividad, en eventos como el que hoy es objeto de estudio, dicho argumento no riñe con el necesario análisis teleológico y de ponderación que debe efectuarse respecto de las causales de impedimento consagradas legalmente, en reivindicación de las garantías superiores que orientan la administración de justicia dentro del marco de un Estado Social de derecho.

En esta línea de pensamiento, ha dicho la Sala que, cuando en un mismo abogado confluye la doble condición de defensor del procesado, en el asunto de conocimiento del funcionario que manifiesta el impedimento, y la de apoderado de éste último en otra actuación, la sustracción del juez o magistrado respecto de aquellas diligencias deviene razonable, atendiendo para ello que este tipo de vínculos o relaciones entre los mencionados "...proyecta expresiones comerciales, de amistad y confianza"; situación que "...ante la sociedad, a no dudarlo, pondría en evidente riesgo la confianza que la ciudadanía ha puesto en la administración de justicia".

Se suma a lo anterior, el hecho de que la inclusión de ese preciso supuesto fáctico dentro de la posterior ley ritual, no puede colegirse de manera diferente a que, en curso de la natural evolución legislativa,

resultara necesaria su entronización como una casual específica, en aras del afianzamiento del respeto al principio de imparcialidad, plenamente aplicable a la Ley 600 de 2000.

Conforme las precisas razones expuestas, y advertida en el sub judice la ocurrencia de la situación prevista en la causal estudiada, a partir de las manifestaciones esbozadas, que informan de la referida dualidad de condiciones que detenta el abogado (...) o en situaciones que involucran, desde roles diversos, (...), resulta procedente declarar fundado el impedimento que bajo esas premisas ha formulado.».

JURISPRUDENCIA RELACIONADA: Rad: 36936 | Fecha: 13/07/2011 | Tema: SISTEMA PENAL ACUSATORIO - Impedimento: Abogado apoderado del juez en otro proceso, aplicable a casos de la Ley 600 Julio 16 de 2013. Impedimento-Única Instancia 28152. Magistrado Ponente Doctor Gustavo Enrique Malo Fernández.

**ACCION DE REVISION. Aplicación Ley 906 de 2004: Favorabilidad, cambio de jurisprudencia respecto de la responsabilidad como la punibilidad. REDOSIFICACIÓN DE LA PENA. Cambio favorable de la jurisprudencia: Procedencia, acción de revisión. ACCION DE REVISION. Aplicación Ley 906 de 2004: Favorabilidad, cambio de jurisprudencia respecto de la responsabilidad como la punibilidad. LEY 890 DE 2004. Aplicable al Sistema Penal Acusatorio.**

«ACCION DE REVISION - Aplicación Ley 906 de 2004: Favorabilidad, cambio de jurisprudencia respecto de la responsabilidad como la punibilidad

REDOSIFICACIÓN DE LA PENA - Cambio favorable de la jurisprudencia: Procedencia, acción de revisión

Como acertadamente lo señaló el delegado del Ministerio Público, aunque el presente asunto fue tramitado conforme a la Ley 600 de 2000, la causal de revisión procedente, originada en el cambio favorable de jurisprudencia, es la prevista en el numeral 7° del artículo 192 de la Ley 906 de 2004.

Ello porque si bien el numeral 6° del artículo 220 de la primera normatividad citada establece como motivo de revisión “Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambio favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria”, lo cual se circunscribía a aspectos atinentes exclusivamente a la responsabilidad, el precepto vigente para la sistemática penal acusatoria es mucho más amplio y descriptivo, habida cuenta que menciona que esa variación de la postura jurídica de la

Corte con la cual fundamentó la decisión de condena, puede ser “tanto respecto de la responsabilidad como de la punibilidad”.

Como en este caso el invocado cambio jurisprudencial tiene que ver con la aplicación del incremento punitivo consagrado por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, no cabe duda que se trata de un tema inherente a la punibilidad que, por consiguiente, se aviene a la causal propuesta.».

ACCION DE REVISION - Aplicación Ley 906 de 2004: Favorabilidad, cambio de jurisprudencia respecto de la responsabilidad como la punibilidad

LEY 890 DE 2004 - Aplicable al Sistema Penal Acusatorio

«La Sala estima que le asiste la razón a los representantes de la defensa y el Ministerio Público, pues, advierte que en efecto el fenómeno de cambio jurisprudencial favorable se encuentra materializado en este asunto.

Así las cosas, acorde con las directrices jurisprudenciales plasmadas, debe partir por verificarse que la acción de revisión se dirige en contra de una sentencia ejecutoriada, cuya condena, en lo que concierne al aspecto punitivo, se fundamentó en un criterio jurisprudencial específico de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Ese criterio no es otro que el de la aplicación del incremento punitivo previsto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, en los procesos adelantados contra sindicados aforados, calidad que ostentaba el ex representante a la Cámara (...), quien fue hallado penalmente responsable de la conducta punible de concusión, mediante sentencia de la Corte, ya ejecutoriada, dictada el 16 de diciembre de 2011.

(...)

Ahora bien, poco después de emitido el fallo en comento, la Corporación modificó su criterio en torno a la aplicación del aumento de sanciones implementado por el aludido artículo 14 de la Ley 890 de 2004, al considerar que el mismo está ligado al sistema de justicia premial previsto para el sistema acusatorio penal, el cual es ajeno a los trámites adelantados contra aforados constitucionales, en los términos de la Ley 600 de 2000.

Efectivamente, en la sentencia del 18 de enero de 2012 (Radicado No. 32.864), a través de la cual la Corte condenó a los ex congresistas (...) y (...) por la conducta punible de concierto para delinquir agravado, repasó su anterior postura para seguidamente anunciar que la recogería, atendiendo a su función unificadora de la jurisprudencia. En tal forma, esto fue lo que consideró:

“Tales decisiones conllevan ni más ni menos a la ruptura de una línea de pensamiento que el máximo organismo de la jurisdicción ordinaria, en su función unificadora de la jurisprudencia se ve obligada a recoger en esta oportunidad, reafirmando el criterio de que la ley 890 de 2004 tiene una causa común y está ligada en su origen y discurrir con la ley 906 de 2004, por manera que el incremento punitivo de su artículo 14, sólo se justifica en cuanto se trate de un sistema procesal premial que prevé instituciones propias como el principio de oportunidad, negociaciones, preacuerdos y las reducciones de penas por allanamiento a cargos.

Desde esta perspectiva, el incremento del quantum punitivo previsto en el artículo 14 de la ley 890 de 2004, no aplica al trámite especial para aforados de la ley 600 de 2000, en cuanto desconoce el querer y voluntad del legislador en punto a la distinción de dos procedimientos que sólo son compatibles cuando medie el principio de favorabilidad, sin que existan en esta oportunidad motivos poderosos para variar la doctrina jurisprudencial reiterada, sobre la imposibilidad de aplicar el sistema general de agravación punitiva del citado precepto, a casos rituados bajo el imperio de la Ley 600 de 2000, sin importar la condición del procesado”.

(...)

Basta la anterior reseña jurisprudencial para verificar que, efectivamente, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia varió favorablemente su postura en torno a la aplicación del aumento de penas previsto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, al decidir que el mismo no podía tenerse en cuenta en los procesos adelantados bajo el rito de la ley 600 de 2000, en tratándose de procesados aforados.

Hecha así la constatación respectiva, se advierte sin ninguna dificultad que el nuevo razonamiento jurídico habría implicado un trato punitivo más beneficioso para el demandante, a quien se le atribuyó el incremento de penas mencionado.».

JURISPRUDENCIA RELACIONADA: Rad: 36428 | Fecha: 16-08-2011 | Tema: ACCION DE REVISION - Cambio de jurisprudencia Rad: 38829 | Fecha: 02-05-2012 | Tema: ACCION DE REVISION - Cambio de jurisprudencia Rad: 23795 | Fecha: 25-09-2006 | Tema: ACCION DE REVISION - Cambio de jurisprudencia Rad: 32864 | Fecha: 18-01-2012 | Tema: LEY 890 DE 2004 - Aplicable al Sistema Penal Acusatorio Rad: 27339 | Fecha: 30-05-2012 | Tema: LEY 890 DE 2004 - Aplicable al Sistema Penal Acusatorio Julio 11 de 2013. Sentencia Acción de Revisión 40208. Magistrado Ponente Doctor Gustavo Enrique Malo Fernández.

**TESTIMONIO. Del menor: Apreciación probatoria, versiones contradictorias de vejámenes sexuales. FALSO JUICIO DE IDENTIDAD. Por supresión. SENTENCIA. Grado de certeza. DICTAMEN PERICIAL. Informe técnico médico legal sexológico: Valor probatorio.**

«TESTIMONIO - Del menor: Apreciación probatoria, versiones contradictorias de vejámenes sexuales

Se percibe que ese relato no es espontáneo, porque algunos apartes son la reproducción de un argumento ensayado. La menor primero narró los hechos como si así ocurrieran en la cotidianidad (a los dos meses de vivir allí el (sic) llegaba de noche de trabajar y se acostaba conmigo esperaba que mi hermano se durmiera); pero cambia repentinamente el relato para explicar que se trató de una situación excepcional (empezó a desvestirse quitándose los pantalones y me quitó toda la ropa [,] comenzó a acariciarme yo le decía que se quitara y empezó a pegarme), luego vuelve a narrar los hechos a partir de lo que habitualmente parece que hacía el procesado (...)(después se quitaba y se acostaba a dormir [,] a los días me decía que estaba enamorado de mi).

Posteriormente, el 6 de febrero de 2006, (...). declaró ante la Fiscalía brindando una versión más detallada de lo que fue materia de la denuncia:

(...)

Esta versión, en relación con las circunstancias modales se advierte contradictoria en lo esencial, con la que entregó al denunciar los hechos en la Comisaría Permanente de Familia de Tuluá, lo que no permite conocer la existencia de los hechos con la claridad que elogia el Tribunal en sus consideraciones.

(...)

El relato de la menor, contrario a lo que considera el Tribunal, no se percibe espontáneo, reiterativo, consistente ni "natural", entendida esta última categoría como la utilización de "...palabras que correspondían a la edad que tenía cuando denunció los hechos...", porque la niña ilustró lo ocurrido en términos que no corresponden al lenguaje propio de esa edad: "Yo no planificaba con nada, ya que él cada que se iba a venir lo hacía por fuera de mi vagina...", lo que contrasta con la fingida candidez de la respuesta a si el procesado eyaculaba y en dónde lo hacía: "Sí, a él le salía como una cosa, pero esto lo hacía fuera de mi vagina, nunca lo hizo dentro de mi vagina."

Es indiscutible el impacto que debe producirle a una menor de edad ser accedida carnalmente por su progenitor mediante la fuerza, y al tomar



la decisión de denunciarlo, es apenas natural que se recuerden aspectos significativos y trascendentes como a quién le contó acerca de lo sucedido, para que esas personas, de ser el caso, refuercen la delación. Pero, en la denuncia se le preguntó sobre ese específico tema: “Usted le comentó la situación a otra persona? CONTESTÓ. En esa época no pero hasta hace un mes le comenté lo sucedido a la esposa de mi tío llamada (...).”, a quien inexplicablemente la víctima olvidó a los pocos días al ampliar su testimonio: “Que (sic) personas tienen conocimiento de estos hechos y donde (sic) se ubican, porque (sic) y como (sic) se enteraron.” Y respondió: “Una tía mía de nombre (...), vive en Cali, tiene el número telefónico (...), mi tía se entero (sic) porque yo le conte (sic).” El aspecto temporal, circunstancia de innegable relevancia, tampoco pudo aclararlo la denunciante en sus intervenciones. En efecto, la menor asegura no recordar la fecha exacta en que su padre comenzó a accederla carnalmente, empero indistintamente refiere que los hechos ocurrieron en abril, junio o julio del año 2004, es decir, dos meses después de haber llegado a vivir a la ciudad de Cali, a donde dice que se radicaron en febrero de 2004, lo que significaría que la primera agresión ocurrió en abril del mismo año. Pero, luego señala épocas distintas, porque al médico forense le aseguró que había sucedido “en el mes de julio” de 2004; mientras que en una ampliación de la denuncia aseveró radicalmente que “El primer acceso carnal fue en junio del año 2004” Es que, en la Fiscalía 33 Seccional de Tuluá, el 2 de diciembre de 2005, declaró: “Eso fue más o menos hace un año larguito que ocurrió la primera vez, y la última vez fue hace por hay (sic) un año más o menos. Eso ocurrió por hay (sic) en un mes y era casi todos los días...” Entonces, un año larguito contado desde abril, junio o julio de 2004, hasta diciembre de 2005, corresponde a 20 meses, 18 meses o 17 meses, respectivamente y hasta hace un año más o menos, es decir, hasta diciembre de 2004, significa que el padre abusó sexualmente de la denunciante durante aproximadamente 8 meses, 6 meses o 5 meses, atendiendo a que los accesos comenzaron en abril, junio o julio de 2004. Al declarar ante funcionario comisionado por la Fiscalía 39 Seccional de Cali, explicó: “La primera vez que mi papá abusó de mí fue en junio, no recuerdo la fecha, del año 2004, yo estaba virgen, nunca había llegado a estar con ningún hombre, ya después de la primera vez él siguió abusando de mí todos los días, por espacio de un mes, luego lo hacía día de por medio, es decir en la semana tres o cuatro veces...” Por último, a su tía Sandra (...) le dijo que “...hacía más o menos un año abusaba de ella...”

El relato de la menor deja muchas dudas que no pueden salvarse acudiendo a los demás medios de prueba, porque éstos, en lugar de respaldar la versión de E.A.A.M., aumentan la incertidumbre.

(...)

Consideró el Tribunal que la psiquiatra no concluyó que la menor hubiese mentido al formular la denuncia, porque se limitó a señalar que la paciente no tenía alteraciones ni problemas cognitivos. Así se refirió al aludido dictamen:

“d. En lo que toca con la valoración que el a quo hizo del concepto emitido por la médico psiquiatra, encuentra la Sala que aquél incurrió en un error de hecho por falso juicio de identidad, por cuanto resulta palmario que uno es el contenido material de dicho medio de prueba y otro, sustancialmente diferente, el sentido que el funcionario judicial le otorgó. No es cierto que la perito haya concluido o, mejor, establecido que la menor mintió; simplemente, al inicio de la valoración médica hizo referencia a lo manifestado por la adolescente en el sentido de que lo declarado por ella en contra de su padre había sido sugerido por su madre quien tenía problemas con él a causa de sus infidelidades, y que de ello lo único cierto era que éste la golpeaba debido a su dificultad para acatar la norma, para lo cual dicha profesional utilizó palabras como “según, aclara, refiere, comenta, enfatiza, etc.”, para finalmente concluir que al momento del examen no se evidenció “alteración mental o déficit cognitivo que requiera manejo psiquiátrico.” Es claro entonces, contrario a lo concluido por el a quo, que aquí no puede establecerse con base en dicha prueba científica que la menor mintió en la denuncia, pues la única conclusión de la perito es que la menor no presentaba patologías mentales que hicieran necesario someterla a un tratamiento psiquiátrico.

e. La menor, claramente, no fue sometida a un test o análisis riguroso para determinar si sus dichos -de acuerdo al contenido de los mismos y a su lenguaje corporal, en general- eran producto o no de la manipulación de terceras personas u obedecían a algún ánimo retaliatorio por las golpizas que su progenitor le propinaba ante su actitud rebelde; por lo mismo, la perito evidentemente no estaba en capacidad de determinar científicamente tal circunstancia y, por tal razón, el a quo tampoco podía sacar una conclusión de tal naturaleza, más aún cuando la misma no encuentra respaldo en otros medios de prueba.”

Pero, justamente los motivos expuestos por la menor para sustentar la manifestación de arrepentimiento (el testimonio que había dado contra el padre fue sugerido por su madre (...)) gran parte de lo dicho fue

relatado por la madre) están acreditados con otros medios de prueba que obran en el expediente.

(...)

La Corte se ha referido en varias oportunidades a los parámetros especiales que deben observarse en el análisis del testimonio de menores víctimas de delitos sexuales:

“De acuerdo con investigaciones de innegable carácter científico, se ha establecido que cuando el menor es la víctima de atropellos sexuales su dicho adquiere una especial confiabilidad. Una connotada tratadista en la materia ha señalado en sus estudios lo siguiente: Debemos resaltar, que una gran cantidad de investigación científica, basada en evidencia empírica, sustenta la habilidad de los niños/as para brindar testimonio de manera acertada, en el sentido de que, si se les permite contar su propia historia con sus propias palabras y sus propios términos pueden dar testimonios altamente precisos de cosas que han presenciado o experimentado, especialmente si son personalmente significativas o emocionalmente salientes [sic] para ellos. Es importante detenerse en la descripción de los detalles y obtener la historia más de una vez ya que el relato puede variar o puede emerger nueva información. Estos hallazgos son valederos aún para niños de edad preescolar, desde los dos años de edad. Los niños pequeños pueden ser lógicos acerca de acontecimientos simples que tienen importancia para sus vidas y sus relatos acerca de tales hechos suelen ser bastante precisos y bien estructurados. Los niños pueden recordar acertadamente hechos rutinarios que ellos han experimentado tales como ir a un restaurante, darse una vacuna, o tener un cumpleaños, como así también algo reciente y hechos únicos. Por supuesto, los hechos complejos (o relaciones complejas con altos niveles de abstracción o inferencias) presentan dificultad para los niños. Si los hechos complejos pueden separarse en simples, en unidades más manejables, los relatos de los niños suelen mejorar significativamente. Aún el recuerdo de hechos que son personalmente significativos para los niños pueden volverse menos detallistas a través de largos períodos de tiempo.

Los niños tienen dificultad en especificar el tiempo de los sucesos y ciertas características de las personas tales como la edad de la persona, altura, o peso.

También pueden ser llevados a dar un falso testimonio de abuso ya que, como los adultos, pueden ser confundidos por el uso de preguntas sugestivas o tendenciosas. Por ej. el uso de preguntas dirigidas puede llevar a errores en los informes de los niños, pero es más fácil conducir

erróneamente a los niños acerca de ciertos tipos de información que acerca de otros. Por ejemplo, puede ser relativamente fácil desviar a un niño de 4 años en los detalles tales como el color de los zapatos u ojos de alguien, pero es mucho más difícil desviar al mismo niño acerca de hechos que le son personalmente significativos tales como si fue golpeado o desvestido. La entrevista técnicamente mal conducida es una causa principal de falsas denuncias.

Habrá que captar el lenguaje del niño y adaptarse a él según su nivel de maduración y desarrollo cognitivo para facilitar la comunicación del niño. Por ej. los niños pequeños pueden responder solamente aquella parte de la pregunta que ellos entienden, ignorando las otras partes que pueden ser cruciales para el interés del adulto. Por lo tanto es conveniente usar frases cortas, palabras cortas, y especificar la significación de las palabras empleadas. Los entrevistadores también necesitan tener en cuenta que, a veces, la información que los niños intentan aportar es certera, pero su informe acerca de esto puede parecer no solo errónea, sino excéntrica (burda) para un adulto.

Por ejemplo, un chico puede decir que "un perro volaba" sin decir al entrevistador que era un muñeco que él pretendía que pudiera volar.

El diagnóstico del Abuso Sexual Infantil se basa fuertemente en la habilidad del entrevistador para facilitar la comunicación del niño, ya que frecuentemente es reacio a hablar de la situación abusiva ["Violencia familiar y abuso sexual", capítulo "Abuso sexual infantil", Compilación de Viar y Lamberte, Ed. Universidad del Museo Social de Argentina, 1998].

A partir de investigaciones científicas como la anterior, se infiere que el dicho del menor, por la naturaleza del acto y el impacto que genera en su memoria, adquiere gran credibilidad cuando es la víctima de abusos sexuales" (Cas 28742 19 de febrero /08)".

No se desconocen ahora esos factores, lo que se trata de explicar es que a los menores de edad no se les puede otorgar credibilidad en cualquier caso y especialmente por su condición de posibles víctimas de abuso sexual. Como testigos, también deben examinarse de conformidad con los criterios previstos en el artículo 277 de la Ley 600 de 2000, sin parcialidad ni prejuicio de ningún tipo y sin marginar de la evaluación los demás medios de convicción, de cuyo ejercicio finalmente surgirá el mérito que les corresponda.

En el presente caso, como ya se anticipó, es posible que la menor hubiese sido manipulada por su madre para que denunciara a su padre como quien la había accedido carnalmente en múltiples oportunidades,

empero, sin que las demás evidencias tuvieran la capacidad de corroborar los hechos puestos en conocimiento de la autoridad judicial, lo que enerva la fuerza probatoria de ese testimonio, cuya credibilidad fundamentalmente derivaba de la condición de menor de edad de la víctima y la espontaneidad, naturalidad, reiteración, consistencia y coherencia del relato deducidos por el Tribunal, y que se puso en duda al analizar cada una de las intervenciones de la denunciante, al compararlas con las demás evidencias y al valorar la prueba en conjunto. »

FALSO JUICIO DE IDENTIDAD - Por supresión

SENTENCIA - Grado de certeza

DICTAMEN PERICIAL - Informe técnico médico legal sexológico: Valor probatorio

«A pesar de que el médico ni siquiera relacionó el hallazgo de lesiones antiguas, para el Ad quem esa circunstancia carece de importancia porque el transcurso del tiempo borra cualquier rastro; no siempre quedan huellas del abuso sexual; y, se concluyó que era científicamente factible que hubiese ocurrido la penetración vaginal.

Pero, el Tribunal descartó del análisis una de las conclusiones del informe técnico médico legal sexológico, exactamente la que señala la imposibilidad de demostrar científicamente que hubo penetración de los órganos genitales (Sin hallazgos que permitan demostrar científicamente penetración traumática de los órganos genitales), para darle paso a la posibilidad de que la menor hubiese sido penetrada por un miembro viril, debido a que tiene himen elástico (No obstante es científicamente factible que haya ocurrido dicha penetración en virtud de la elasticidad del himen), cimentando el juicio de reproche a partir de la simple probabilidad.

De esa forma, desconoció la segunda instancia que mientras el llamamiento a juicio debe sustentarse en evidencias que conduzcan a la probabilidad de la verdad, atendiendo a que se hubiese comprobado la ocurrencia de los elementos externos de la conducta punible y el posible compromiso penal del acusado, el proferimiento de la sentencia condenatoria impone la obligación de establecer la certeza racional sobre la materialidad y existencia del delito y la responsabilidad del procesado. Es decir, tienen que concurrir todos los presupuestos - objetivos y subjetivos- que conforman la estructura básica del tipo.

Entonces, el forense concluyó que era posible la ocurrencia del acceso carnal en presencia de un himen elástico, dejando en claro que esa circunstancia era científicamente imposible de probar.

Con un dictamen en esas condiciones, no puede escuetamente afirmarse que sí hubo acceso carnal, mucho menos, cuando ninguna de las demás evidencias respaldan la versión de la menor víctima.»

JURISPRUDENCIA RELACIONADA: Rad: 29572 | Fecha: 17/02/2010 | Tema: TESTIMONIO - Del menor: Apreciación probatoria, versiones contradictorias de vejámenes sexuales

SALVAMENTO / ACLARACIÓN / ADICIÓN DE VOTO: SALVAMENTO DE VOTO: MARÍA DEL ROSARIO GONZÁLEZ MUÑOZ

Julio 10 de 2013. Sentencia Casación 40876. Magistrado Ponente Doctor Gustavo Enrique Malo Fernández.

**DERECHOS FUNDAMENTALES. Derecho a la libertad de expresión: Contenido. Diferente al derecho a la libertad para informar. Facultad de informar, principios. Opinión pública, opinión política. Marco internacional. Límites. Límites, Derecho penal. Contenido. Opinión pública, opinión política, participación de los medios de comunicación. Límites: Derecho penal. INJURIA. Exigencia de que la expresión menoscabe la honra.**

«DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Contenido

La libertad de expresión en el ámbito constitucional interno

El derecho a la libertad de expresión aparece definido en el artículo 20 de la Carta Política, como un derecho fundamental que abarca las siguientes garantías:

“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.”

Al analizar esta disposición, en la sentencia C-650 de 2003, la Corte Constitucional reseñó los varios derechos fundamentales que de allí emanan, a saber: la libertad de manifestarse, la libertad de pensamiento, la libertad de opinión, la libertad de informar y recibir información, la libertad de fundar medios de comunicación y la libertad de prensa, destacando que aunque todas son manifestaciones de la genérica libertad de expresión y con frecuencia aparecen entrelazadas, siempre es posible distinguir conceptual y analíticamente cada uno de tales derechos específicos.

(...)

Igualmente, como cualidades especiales de la libertad de expresión, la

jurisprudencia constitucional ha indicado que a través de ella se asegura el desarrollo de la libertad y autonomía de las personas (artículo 16 de la Carta), así como desarrollo del conocimiento y la cultura (artículo 71 ibídem) y se constituye a su vez en un elemento estructural básico para la existencia de una democracia participativa y pluralista.

(...)

De otro lado, es pertinente destacar que en el análisis del derecho que se estudia, se reconoce la existencia de diferentes grados de protección constitucional en los variados ámbitos de la expresión humana protegidos por la libertad de expresión, de donde hay tipos de discurso que reciben una protección más reforzada que otros.

Así, dentro del rango de tipos de discursos protegidos por la libertad de expresión en sentido estricto, un mayor grado de protección se ofrece al llamado “discurso político”, al debate sobre asuntos de interés público y a los discursos que constituyen un ejercicio directo e inmediato de derechos fundamentales adicionales que se vinculan necesariamente a la libertad de expresión para poder materializarse.

Por ser un punto central en la solución del caso que se estudia, la Sala dedicará un apartado independiente para explicar el concepto del llamado “discurso político” y su relación con la llamada “opinión pública”.)»

DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión:  
Diferente al derecho a la libertad para informar

«También es importante aclarar que con referencia a los medios de comunicación, la misma jurisprudencia advierte que debe distinguirse entre la libertad de expresión y opinión y la libertad para informar y recibir información.

“La primera no conoce, prima facie, restricciones, mientras que la segunda está limitada por la obligación de transmitir informaciones veraces e imparciales”.)»

DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión:  
Facultad de informar, principios

«Para los medios masivos de comunicación, destacó la Corte, la trascendencia y potencialidad de sus efectos obligan un ejercicio cuidadoso de la facultad de informar, serio, responsable y con observancia de tres principios esenciales, a saber: a) el de relevancia pública, b) el de veracidad y c) el de imparcialidad. De lo contrario, reconoce el Tribunal Constitucional, podría incurrirse en una intromisión ilegítima en los derechos a la intimidad y al honor de quien se difunde una información o se emite una apreciación.

Sobre tales principios cabe hacer las siguientes acotaciones, ampliamente analizadas por la misma jurisprudencia constitucional:

a) Principio de relevancia pública

En la sentencia SU- 1723 de 2000(4), se destaca que el principio de relevancia pública, que justifica la posición preferente prima facie de la libertad de expresión frente a otros derechos fundamentales cuya finalidad es resguardar la esfera privada del individuo, se refiere a la necesidad de una información que se desenvuelva en el marco del interés general del asunto a tratar, sentido en el cual cobran vigencia dos aspectos esenciales, a saber: (i) la calidad de la persona y (ii) el contenido de la información.

Sobre la calidad de la persona, se advierte que los personajes públicos o quienes por razón de sus cargos o actividades y de su desempeño en la sociedad, se convierten en centros de atención con notoriedad pública, deben asumir la inevitable carga de aceptar el riesgo de ser afectados por críticas, opiniones o revelaciones adversas, por cuanto “buena parte del interés general ha dirigido la mirada a su conducta ética y moral”.

No obstante, cabe precisar, esa primacía razonable del derecho a la información cuando se trata de personajes públicos, “no puede versar sobre cualquier tipo de información relacionada con la persona pública porque el riesgo de afectar la intimidad, el honor o cualquier otro derecho quedaría siempre latente.”

Por lo tanto, aunque los personajes públicos deben aceptar el costo que implica la proyección social de su imagen, lo que posibilita que puedan ser susceptibles de críticas, opiniones o revelaciones desfavorables, jamás estarán obligados a “tolerar un irrespeto, entendido por este como la utilización de expresiones insultantes, insinuaciones insidiosas y vejaciones innecesarias”.

Sobre lo segundo, esto es, la calidad de la información, se advierte en el mismo antecedente que el principio de relevancia pública conlleva implícito que el contenido de una información obedezca a un verdadero y legítimo interés general de conformidad con la trascendencia y el impacto social. Aquí, expresó la Corte Constitucional, ya no importa la calificación del sujeto como personaje público o privado, sino la naturaleza de los hechos que despiertan el interés general, “más no una simple curiosidad generalizada”. Pero en cualquier caso, se reiteró, el valor preferente del derecho a la información no significa dejar vacíos de contenido los derechos fundamentales de las personas afectadas o perjudicadas por esa información, que han de sacrificarse sólo en la medida en que resulte



necesario para asegurar una información libre en una sociedad democrática.»

DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión:  
Opinión pública, opinión política

«De la opinión pública y el discurso político

El tema de la opinión pública como concepto ha sido abarcado desde diferentes variantes interdisciplinarias, conforme su naturaleza y efectos, sin que sean al día de hoy pacíficas las formas de asumir su estudio o verificar la esencia de la misma.

Y si bien, no hace parte del estudio de la Corte, conforme el objeto de la decisión que se proyecta, abarcar esas problemáticas a despacio, se dirá, a manera de referente y solo para entender el alcance de tales conceptos, que modernamente la opinión pública ha sido abordada como objeto de estudio por tres figuras representativas del pensamiento en Alemania: la politóloga Elisabeth Noelle Neumann, el filósofo Jürgen Habermas y el sociólogo Niklas Luhmann.

(...)

Ahora, esa opinión pública puede operar sobre diversos temas de interés común, dígase, en lo económico, social, político o respecto de temas de salud o ambientales, para citar sólo algunos.

Sin embargo, su expresión más acabada en temas de democracia se configura precisamente cuando remite a la política, entendida en su sentido más lato como el arte de gobernar, incluyendo desde luego los mecanismos de participación electoral y el control que se hace de los gobernantes, en cuanto representantes del pueblo.

La diferencia, entonces, entre opinión pública y opinión política se asume desde una perspectiva de género a especie, en el entendido que la segunda es una rama o arista de las varias que puede contener la primera.

Al efecto, se ha definido la opinión política como: "Una especie de opinión pública que se expresa en una función política ejercida por los grupos de opinión -por cuyo intermedio se transforman en factores de poder- consistente en emitir conceptos o juicios públicos como reacción frente a determinados problemas políticos, y con el objeto de hacer escuchar, controlar, fortalecer o legitimar el ejercicio del poder por parte de los administradores políticos".

Actividades básicas de la opinión política, en este contexto, son las de legitimar y a la vez controlar el poder.

(...)

No puede negarse, de otro lado, que esa tarea de intermediar entre los

ciudadanos y el poder, ora nutriendo la opinión política de las personas, ya canalizándola, viene siendo cumplida en la modernidad por los medios de comunicación.

Es por ocasión de ello que los gobernantes se valen de los medios de comunicación para hacer conocer sus programas y ejecutorias; los partidos políticos realizan las campañas, en lo fundamental, a través de esos mismos medios; estos se hacen eco de las expectativas y necesidades de los asociados; y, a través de las noticias y editoriales se fiscaliza, censura o aplaude la tarea de quienes detentan el poder.

De lo anotado, es factible establecer tres funciones puntuales de los medios de comunicación en el campo de la opinión política:

- a) Transmisión de la información
- b) Moldeamiento y orientación de la opinión, y
- c) Control del poder político.

(...)

la Sala debe resaltar que el discurso político se legitima y, en consecuencia, debe ser objeto de la extendida protección constitucional, sólo en cuanto cumpla esas funciones centrales establecidas por la doctrina internacional y la jurisprudencia constitucional interna, enmarcadas dentro de los parámetros de servicio o intermediación entre los ciudadanos y el poder o entre los primeros y los partidos políticos, o de control al ejercicio del gobierno en todas sus aristas.

Dicho de otra forma, la profunda protección constitucional se justifica precisamente en razón de esos altos cometidos de solidificación de la democracia participativa que se insertan, por lo común, en la actividad de los medios de comunicación.

Pero, en sentido contrario, la sola intervención del medio o la simple difusión de una información u opinión a través suyo, no representa por sí misma el cometido constitucional que justifica la especial protección establecida en la norma constitucional, la ley y los tratados internacionales.

Siempre será necesario, entonces, acudir al caso concreto para determinar si eso que se contiene en el medio cumple o no con los presupuestos que lo habilitan como opinión política o discurso político y, en consecuencia, obliga inclinar la balanza con mayor ímpetu hacia el derecho fundamental de la libertad de expresión.»

DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Marco internacional

«El reconocimiento de la libertad de expresión en las normas internacionales le otorga un marco de protección adicional al que se deriva de su reconocimiento en la Constitución Política, en la medida en que esos instrumentos internacionales establecen estándares mínimos de protección que los Estados se encuentran obligados a respetar, máxime cuando el artículo 93 de nuestra Carta Política, preceptúa que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, prevalecen en el orden interno.

Se deriva de allí, consecuentemente, que la interpretación de los derechos contemplados en la Carta -como la libertad de expresión o de información-, al igual que los deberes que de ellos emanan, debe hacerse conforme a los mencionados instrumentos internacionales y los parámetros fijados por la jurisprudencia internacional en esas materias.

(...)

En ese orden, cabe citar, en primer lugar, como sustento de esta garantía en el ámbito internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de Diciembre de 1948, que al proveer estándares de derechos humanos aceptados por todos los Estados miembros, representa la base normativa que llevó a la formulación de los parámetros de la libertad de expresión, al declarar en el artículo 19 que:

"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), incorporado a la legislación interna mediante la Ley 74 de 1968, consagra en su artículo 19 la libertad de expresión, en los siguientes términos:

(...)

Como límites al derecho, el mismo Pacto indica -en su artículo 20-, que serán proscritas las propagandas a favor de la guerra, al igual que la apología del odio nacional, racial o religioso.

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), regula el derecho a la libertad de pensamiento y expresión en los siguientes términos.

(...)

Igualmente, este instrumento internacional, en su artículo 14, establece la

garantía del derecho a la rectificación, según el cual "(...) toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta (...)". Garantía que existe como contrapeso a un desbordamiento antijurídico de la libertad de información, que busca proteger tanto a quien considere sus derechos individuales afectados como al derecho colectivo a ser informado de forma veraz e imparcial y que no exime de las responsabilidades legales, ya sean civiles o penales, como se reconoce en el inciso segundo del mencionado artículo, en los siguientes términos: "En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido".

Por lo tanto, conforme a la Convención Interamericana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el derecho a la libertad de expresión e información puede ser limitado para (i) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o para (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

De otro lado, el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, preceptúa que:

(...)

Conforme a este instrumento, el derecho que tiene toda persona a la libertad de expresión, comprende también la libertad de comunicar o recibir informaciones o ideas, "...sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras".

Además, de la misma manera que se establece en otras convenciones y pactos sobre derechos humanos, en la normatividad examinada también se reconoce que como el ejercicio de tales libertades entraña deberes y responsabilidades, aquéllas podrán ser sometidas a ciertas "condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley", cuando persigan fines tales como la protección de la reputación, de la divulgación de informaciones confidenciales, o para garantizar "la autoridad y la imparcialidad del Poder Judicial".

Como se observa, en el ámbito internacional la libertad de expresión, el derecho de opinión y la libertad de información, cuentan con una importante protección. Sin embargo, a pesar de su estatus superior en el conjunto de libertades esenciales para el funcionamiento de un sistema democrático, tampoco en ese ámbito su ejercicio es absoluto, pues cuenta con límites evidentes en otros derechos de igual importancia, o

ante intereses colectivos, como son la proscripción de apologías a la guerra o al odio religioso, entre otros, tema que abordará la Sala ampliamente en capítulo independiente.»

**DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Límites**  
«El recuento jurisprudencial y legal visto advierte que la justificación de la potestad estatal para establecer límites a la libertad de expresión parte de la premisa básica de que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que admiten restricciones, pues a partir de su reconocimiento e incorporación en un ordenamiento jurídico, coexisten con otros derechos o bienes constitucionales, por lo que pueden presentarse situaciones de colisión que impliquen la necesidad de favorecer a unos frente a otros, sin que ello excluya el ejercicio de la libertad de que se trata.

Ahora bien, un punto fundamental para iniciar el análisis de las limitaciones o restricciones a la libertad de expresión, es la precisión de los conceptos de censura previa y responsabilidades ulteriores.

El artículo 20 de la Constitución Política, citado al inicio de estas consideraciones, afirma categóricamente que en Colombia “[N]o habrá censura”, acepción que según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa toda “intervención que practica el censor en el contenido o en la forma de una obra atendiendo a razones ideológicas, morales o políticas”.

Frente a los medios de comunicación ha de entenderse, entonces, que la censura alude a la eliminación o selección de material o información que pueda estimarse ofensiva, dañina, inconveniente o innecesaria, aduciéndose múltiples razones, de tinte ideológico, político, religioso o moral, para apenas citar unos ejemplos.

Dicha censura puede llevarse a cabo a través de alguna prohibición expresa o con la clasificación y selección de material documentado por cualquier medio, traduciéndose ello en una restricción a la libertad de expresión y, por consiguiente, en afectación del derecho de acceso a la información.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que se configura censura cuando se verifica previamente:

“(…) el contenido de [la información] que un medio de comunicación quiere informar, publicar, transmitir o expresar, con la finalidad de supeditar la divulgación de ese contenido a su permiso, autorización o previo examen -así no lo prohíban-, o al recorte, adaptación, adición o reforma del material que se piensa difundir. Prohibir, recoger, suspender, interrumpir o suprimir la emisión o publicación del producto elaborado

por el medio son modalidades de censura, aunque también lo es, a juicio de la Corte, el sólo hecho de que se exija el previo trámite de una inspección oficial sobre el contenido o el sentido de lo publicable; el visto bueno o la supervisión de lo que se emite o imprime, pues la sujeción al dictamen de la autoridad es, de suyo, lesiva de la libertad de expresión o del derecho a la información, según el caso.”

Así, conforme el precedente constitucional, la censura se consolida cuando por diversas razones se impide u obstaculiza gravemente la emisión de un mensaje o la publicación de un determinado contenido, prácticas que, se reitera, se encuentran expresamente prohibidas por el artículo 20 de la carta, sin que la prohibición abarque la imposición de responsabilidades ulteriores, las cuales, además de que no configuran censura, se encuentran autorizadas en la mayoría de los tratados internacionales, siempre y cuando representen medidas necesarias para defender otros derechos y garantías fundamentales del mismo valor.

Ahora bien, en la sentencia T-391 de 2007, la Corte Constitucional fijó los requisitos mínimos para que las limitaciones al derecho a la libertad de expresión puedan ser admisibles constitucionalmente, en los siguientes términos:

“(1) estar previstas de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperativas, (3) ser necesarias para el logro de dichas finalidades, (4) ser posteriores y no previas a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental, es decir, ser proporcionada.”

En el entorno internacional, el marco general de las limitaciones admisibles a la libertad de expresión, lo contemplan los ya citados artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

El primero, en cuanto afirma que el ejercicio de esta libertad “entraña deberes y responsabilidades especiales” y, por tanto, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Al analizar esta disposición, el Comité de Derechos Humanos, encargado de interpretar y supervisar la implementación del Pacto, ha sostenido que dada la primordial importancia de la libertad de expresión en las

sociedades democráticas, cualquier restricción válida al ejercicio del derecho debe cumplir con un test estricto de justificación, compuesto de tres requisitos que deben cumplirse de manera concurrente. Tales requisitos son: (i) estar consignada en una ley; (ii) dirigirse a cumplir uno de los propósitos indicados en el artículo 19.3 del PIDCP; y (iii) ser necesaria para cumplir con un propósito legítimo.

Por su parte, el segundo instrumento citado (CADH), en el artículo 13, reconoce de manera expresa la posibilidad de adjudicar "responsabilidades ulteriores" como consecuencia del ejercicio del derecho, siempre que ellas estén expresamente fijadas en la ley y sean necesarias para asegurar: (a) "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o (b) "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

Al interpretar este precepto, la Corte Interamericana ha identificado cuatro criterios que deben ser observados por los Estados parte de la Convención Americana para fijar responsabilidades ulteriores que sean compatibles con dicho instrumento. Así, señala que las limitaciones deben: (i) establecerse mediante ley; (ii) perseguir una finalidad legítima y ser idóneas para cumplir esa finalidad; (iii) ser necesarias para lograr el objetivo propuesto, es decir, que la vía utilizada sea, dentro de las distintas alternativas existentes, la menos lesiva para la vigencia del derecho; y (iv) ser proporcionadas en sentido estricto, para lo cual debe evaluarse si el sacrificio inherente a la libertad de expresión que impone la responsabilidad ulterior no resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen con tal limitación.

Los tres últimos pasos del análisis conforman lo que se conoce en la jurisprudencia constitucional como "test de proporcionalidad," el cual se ha empleado para resolver casos en los que se presenta una colisión entre los intereses protegidos por distintos derechos y al que ha acudido la Corte Interamericana, aplicándolo como metodología a la hora de evaluar la convencionalidad de las responsabilidades ulteriores.»

DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Límites, Derecho penal

«Ahora bien, como las responsabilidades ulteriores pueden revestir carácter civil o penal, frente al último la Corte Interamericana ha señalado unos condicionamientos especiales que amplían los requisitos anteriores(24). De un lado, indicó en el referente citado, la tipificación penal debe cumplir con los requerimientos característicos para su legalidad, es decir, que la conducta se formule de manera expresa, precisa, taxativa y previa.

En segundo lugar, debe considerarse que en una sociedad democrática el recurso a la sanción penal constituye la última ratio, porque se trata del “medio más restrictivo y severo” para sancionar la libertad de expresión. Por ello, destaca, las restricciones a través de sanciones penales deben observarse con especial cautela, prestando atención, entre otras, a “las características de la persona cuyo honor o reputación se pretende salvaguardar,” al medio que se utilizó para ejercer el derecho a la libertad de expresión, y al dolo con que actuó la persona que difundió sus opiniones e ideas.

(...)

La razón de la especial protección dispensada a ese ámbito de la libertad de expresión se asienta en lo siguiente:

“87. El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público.”

En este mismo antecedente, el organismo internacional prohijó el test de ponderación para resolver la tensión que se puede presentar entre la libertad de expresión, en el especial contorno de protección que se viene mencionando, y el derecho a la honra. Al respecto, consideró que se deben analizar los siguientes aspectos, cuyo examen en algunos casos inclinará la balanza hacia la libertad de expresión y en otros a la salvaguarda del derecho a la honra:

- (i) El grado de afectación de uno de los bienes en juego, determinando si la intensidad de dicha afectación fue grave, intermedia o moderada;
- (ii) La importancia de la satisfacción del bien contrario, y
- (iii) Si la satisfacción de éste justifica la restricción del otro.

De esa manera, se concluye que para la Corte Interamericana, el establecimiento de sanciones penales encaminadas a proteger el derecho a la honra de las personas no es una medida en sí misma contraria al derecho reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana, sino que exige que antes de su imposición se evalúe si esas medidas, que se catalogan de extremas, cumplen las condiciones señaladas para su admisibilidad, es decir, si fueron establecidas por ley y si son proporcionales, recurriendo al test arriba mencionado.

A nivel interno, ese tipo de limitaciones penales está consagrado en la ley, a través de la tipificación de los delitos de injuria y calumnia, que



ciertamente configuran medidas de protección penal de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre, los cuales se encuentran igualmente reconocidos por la Constitución Política en sus artículos 15 y 21, así como en la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 11 dispone en su primer numeral que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre y que el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar; y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto, en su artículo 17, numeral primero, señala que nadie será objeto de ataques ilegales a su honra y reputación.

Sobre la validez de tales limitaciones ya se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C- 442 de 2011, en la cual juzgó y decidió la exequibilidad de los tipos penales que castigan la injuria y la calumnia.

(...)

Sin desconocer que actualmente en el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos se avanza en la despenalización de estas conductas, bajo la idea de que su sanción puede resultar nociva para el ejercicio de las libertades de información y de expresión, y que por lo tanto resulta más conveniente su protección mediante mecanismos distintos a la tipificación penal, consideró que “se trata de una decisión que, en principio, está reservada al legislador en el ejercicio de potestad de configuración normativa” y que, en consecuencia, no conllevaba a la inexecutable de los tipos penales demandados.

Así las cosas, en aras de que el Estado pueda cumplir la obligación de proteger el derecho a la honra y el buen nombre, son viables las medidas penales que limitan el derecho a la expresión, siempre que las mismas se apliquen dentro del adecuado marco de proporcionalidad y razonabilidad.

(...)

Quiere la Corte relevar, al efecto, que respeta de manera profunda e irrestricta la libertad de expresión y sus diferentes aristas, en cuanto, soporte fundamental de la democracia participativa y atributo necesario de la libertad en su sentido más prístino.

Con mayor acento, si se trata del periodismo de opinión, en tanto, advierte inexcusable que precisamente por ocasión de cumplir los medios esa función social de crítica, denuncia y control al poder, ha sido posible que salgan a la luz actos inconfesables de corrupción, suficientemente conocidos ya por la sociedad colombiana.

Empero, ese reconocimiento no obsta para advertir que la Corte y los jueces representan la juridicidad y tienen como función específica, conforme el artículo 2º inciso 2º de la Carta Política: "...proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares", pues, huelga resaltar, nuestro régimen constitucional, no prohíba ningún tipo de derecho, mucho menos fundamental, a la difamación.

Por ello, en cada caso concreto, si los jueces verifican que los términos utilizados, dentro de su contexto y acorde con la finalidad de quien los utiliza, minan la dignidad humana, honra y buen nombre de las personas, se hallan en la obligación de aplicar la ley, incluso, si se trata de medios de comunicación o periodistas.»

DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión:  
Contenido

DERECHOS FUNDAMENTALES- Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política, participación de los medios de comunicación

DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Límites:  
Derecho penal

«1. La libertad de expresión se constituye en derecho fundamental, conforme el contenido de la Carta Política colombiana y los tratados internacionales suscritos por el país.

2. La libertad de expresión no opera indeterminada o ilimitada, pues, ha de cumplir con unos principios y finalidades básicos, que son, precisamente, los que fundamentan su protección especial.

3. En particular, el principio de relevancia pública obliga que la información se desenvuelva en el marco del interés general del asunto a tratar.

4. Como todo derecho, la libertad de expresión, remitida a los medios de comunicación, no tiene el carácter de absoluta y por ello permite restricciones u obliga confrontarse con otros derechos de similar jerarquía en tensión.

5. En cuanto especie de la libertad de expresión, la libertad de opinión política tiene un mayor acento protector, precisamente por los fines que persigue y la exposición en la que se hallan los funcionarios públicos.

6. Se ha entendido, modernamente, que los medios de comunicación se erigen como el principal canal de opinión política.

7. Las funciones específicas atribuidas a los medios en el campo de la opinión política, refieren a: (i) la transmisión de la información; (ii)

moldeamiento y orientación de la opinión; y (iii) control del poder político.

8. El discurso político se legitima y por ello debe ser objeto de la extendida protección constitucional, sólo en cuanto cumpla esas funciones centrales de solidificación de la democracia participativa.

9. A pesar de su extendida protección, la libertad de expresión comporta límites precisos, establecidos en el ámbito interno y la normatividad internacional.

10. Ese catálogo de limitaciones expresamente prohíbe la censura previa, pero faculta las llamadas “responsabilidades ulteriores”, que pueden comprender los ámbitos penal y civil.

11. Esas limitaciones deben cumplir, resumiendo la postura de la Corte Constitucional y de los instrumentos y jurisprudencia internacionales, tres presupuestos: (i) estar previstas en la ley; (ii) perseguir el logro de finalidades atinentes a la protección de derechos y garantías fundamentales de similar valor; y (iii) ser necesarias para el logro de esos valores.

12. Si las responsabilidades ulteriores ingresan al campo penal, se acentúan, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las exigencias anteriores, al punto de demandar que la tipificación penal cumpla el presupuesto de legalidad; que se considere efectivamente ultima ratio; y que se advierta proporcional la sanción al daño causado, en tratándose de asuntos de interés público.

13. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-442 de 2011, juzgó y decidió la exequibilidad de los tipos penales que castigan la injuria y la calumnia, señalando que cumplen fines constitucionales legítimos, razón por la cual su consagración no representa vulneración de la libertad de expresión.

14. En Colombia, advierte la Corte Constitucional en el referente citado, la definición de los delitos de injuria y calumnia, en tratándose de medios de comunicación, debe preferir los conceptos consignados en la jurisprudencia de esa Alta Corporación y la Corte Suprema de Justicia, por encima de los presupuestos consignados en el caso *Kimel vs Argentina*, pues, ya en esos pronunciamientos se ha defendido la condición restrictiva de los tipos en cuestión.»

INJURIA - Exigencia de que la expresión menoscabe la honra

«Esta Corporación ha precisado, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, que no toda opinión o manifestación causante de desazón, pesadumbre o molestias al amor propio puede calificarse de deshonrosa; para ello es necesario que ostente la capacidad de

producir daño en el patrimonio moral, y su gravedad no dependerá del efecto o la sensación que produzca en el ánimo del ofendido, ni del entendimiento que éste le dé, sino de la ponderación objetiva que de ella haga el juez de cara al núcleo esencial del derecho.

(...)

Si en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se detalla lo deshonroso como “vergonzoso, indecoroso, indigno”, evidente se aprecia que lo pasible de atribuir a la víctima de las invectivas dice relación con actitudes, comportamientos, formas de ser, pensamientos o valoraciones propias de lo moral -o de las normas del decoro, o de la ética en determinados ámbitos-, en postulación que gran parte de las veces no obedece a un hecho o circunstancia en particular, sino a conceptos subjetivos o arbitrarios que incluso no tienen que obedecer a la realidad, sino al deseo de causar daño a la persona.

Acorde con lo anotado, la Corte juzga necesario acotar en esta oportunidad que la exigencia de concreción, claridad y precisión no significa, como lo refiere el casacionista, que para entender configurada la imputación deshonrosa se torne indispensable proporcionar de manera puntual fechas, lugares o las particularidades de las manifestaciones efectuadas en contra del afectado.

No obstante, en este caso, evidencia la Sala que al definirse en el editorial que la afectada posee una personalidad “arrogante, humillativa, despótica, caprichosa, extravagante y desafiante”, de ninguna manera enmarca esa manifestación dentro de los específicos linderos de las imputaciones deshonrosas que consagra el artículo 220 de la Ley 599 de 2000, pues, sea que se analicen las palabras en su sentido literal o que se examine el contexto dentro del cual se pronunciaron, es lo cierto que ni por sí mismas, ni en razón a lo querido por el acusado, ellas contienen esos matices de vejamen necesarios para entender que efectivamente estuvo en entredicho la honra de la afectada, o que por virtud de lo dicho pudo producirse en la comunidad el efecto que busca castigar la norma penal.

En efecto, esas manifestaciones atinentes al carácter de la ex gobernadora, que la refieren despótica, orgullosa, altiva, humillante, caprichosa, extravagante, o con siquis alterada, no comportan elementos objetivos a partir de los cuales sustentar que su honra se mina o la imagen se desdibuja frente a los demás, en tanto, corresponden a la percepción que el columnista tiene de ella y evidentemente comportan una connotación irrespetuosa, que por sí misma no se dirige a demostrar

ante los demás lo que se afirma, y ni siquiera a que de ella se tenga como cierta la invectiva.

Es que, resulta imposible verificar objetivamente el tema, si el mismo no se mira dentro del contexto y finalidades buscadas por quien profiere las palabras o términos desobligantes.

Así, cuando se utiliza una palabra que en su origen gramatical puede representar deshonra, indispensablemente han de mirarse las circunstancias en que ella se profirió, pues, ese mismo término, en la interacción social, puede incluso servir para demostrar cariño, hacer una mofa inocente o apenas insultar, sin que el insulto encierre, por su propia naturaleza, la intención de hacer ver a su destinatario reflejado en el contenido literal del mismo, ni mucho menos, se verifique que quienes escuchan la ofensa entiendan de verdad que en el ofendido radica la condición expuesta por el ofensor.

Es claro para la Sala que, entre la querellante y el procesado, existen desavenencias que si bien pueden tener origen político, han devenido hacia lo personal, a juzgar por los términos utilizados en el editorial que se examina.

Esas diferencias, también se observa patente, han conducido a que el acusado se valga del medio informativo para ofender de palabra a su contradictora, utilizando para el efecto acepciones gramaticales insultantes, como las ampliamente referidas antes.

Desde luego que ese es un actuar éticamente reprochable, e incluso puede decirse que desdibuja las finalidades de la opinión y la consecuente libertad de prensa, que tan amplia protección ameritan. Y, no sobra también recalcar, perfectamente lo dicho puede causar desazón o mortificación a la querellante, por su contenido altamente irrespetuoso.

Sin embargo, no puede ser el ámbito penal, escenario adecuado para que se zanjen las diferencias o la afectada vea satisfechas sus legítimas pretensiones de resarcimiento, pues, se reitera, el principio de estricta legalidad y la condición de última ratio establecida para el derecho penal, impiden considerarlas delictuosas, dentro del espectro del delito de injuria, simplemente porque, en sí mismas y dentro del contexto en que fueron expresadas, no poseen la capacidad para afectar la honra o buen nombre de su destinataria.

En consecuencia, prospera la censura, a cuya consecuencia la Sala casará la sentencia impugnada para, en su lugar, absolver al acusado del cargo subsistente en la segunda instancia. »

JURISPRUDENCIA RELACIONADA: Rad: SENTENCIA C-650 DE 2003 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Contenido Rad: SENTENCIA C-087 DE 1998 Y C-010 DE 2000 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Contenido Rad: SENTENCIA SU-1723 DE 2000 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Facultad de informar, principios Rad: SENTENCIA T-322 DE 1996 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA T-080 DE 1993 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA T- 1319 DE 2001 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA T-028 DE 1996 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA T 219 DE 2009 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA-T 391 DE 2007 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA T 391 DE 2007 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA C 370 DE 2006 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Opinión pública, opinión política Rad: SENTENCIA T 505 DE 2000 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Límites Rad: 26742 | Fecha: 13/05/2009 | Tema: INJURIA - Concepto de honra / INJURIA - Concepto de buen nombre Rad: 28737 | Fecha: 13/05/2009 | Tema: INJURIA - Concepto de honra Rad: SENTENCIA C 392 DE 2002 | Tema: INJURIA - Exigencia de que la expresión menoscabe la honra Rad: 29428 | Fecha: 08/10/2008 | Tema: DERECHOS FUNDAMENTALES - Derecho a la libertad de expresión: Límites: Derecho penal.

SALVAMENTO / ACLARACIÓN / ADICIÓN DE VOTO:  
ACLARACIÓN DE VOTO: MARÍA DEL ROSARIO GONZÁLEZ MUÑOZ  
Julio 10 de 2013. Sentencia Casación 38909. Magistrado Ponente Doctor Gustavo Enrique Malo Fernández.

**PREVARICATO POR ACCIÓN. Decisión manifestante contraria a la ley.**  
**ACUMULACIÓN JURIDICA DE PENAS. Delitos conexos.**

«En torno de la expresión “manifiestamente contrario a la ley”, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que hace referencia a decisiones de cuyo contenido se infiere de forma evidente y sin dificultad

alguna, la falta de sindéresis y de todo fundamento para juzgar los supuestos fácticos y jurídicos de un asunto sometido a su conocimiento, de tal suerte que el reconocimiento que se haga resulta arbitrario y caprichoso no por la incapacidad del servidor público y si por la notoria actitud de apartarse de la norma jurídica que lo regula.

(...)

estudiada detenidamente la conclusión esbozada por la doctora (..) en el auto No. 1058 del 14 de agosto de 2002 y los argumentos allí esgrimidos, se advierte que la interpretación dada al artículo 470 del Código de Procedimiento Penal en concordancia con el artículo 31 del Código Penal que definen la acumulación jurídica de penas, es manifiestamente contraria a la ley.

La Corte basa esta afirmación en que: i) el artículo 470 del Código de Procedimiento Penal en concordancia con el 31 del Código Penal es claro y no admite diversas interpretaciones desde la óptica de la ejecución de la sentencia, costado en el que se encontraba la funcionaria; ii) al tomar el artículo 31 del Código Penal de forma aislada y aplicarlo como si fuera juez de instancia hizo caso omiso de la remisión que a él hace el artículo 470 del Código de Procedimiento Penal con el cual forma una unidad; iii) al “volver a dosificar la pena”, desconoció abiertamente la naturaleza jurídica y la funciones de los jueces de ejecución de penas; iv) para justificar su postura presentó de forma descontextualizada la Jurisprudencia de la Corte de 1997 a la cual se remite en apoyo a su decisión y, omitió deliberadamente referirse al párrafo que de forma clara contradice su criterio; v) es tal la claridad de la norma que la aplicó correctamente durante 7 años, de 1994 hasta el 2002; vi) sin explicación razonable, el 14 de abril de 2002, cambió la interpretación que venía haciendo correctamente de la figura de acumulación jurídica de penas, por la que hoy es motivo de estudio en razón del auto de fecha 14 de agosto de 1997; vii) La novedosa interpretación permite que la pena menos grave subsuma a la más grave lo cual conlleva a una contradicción, carente de lógica y razonablemente inadmisibles; viii) No es cierto que existan decisiones de la Corte que avalen su criterio, pues todas las que relacionó la defensa con este fin, corresponden a análisis sobre el concurso de conductas punibles y no sobre la acumulación jurídica de penas.

(...)

No se presta a discusión que el juez de ejecución es el encargado de vigilar y asegurar el cumplimiento de las penas, tanto principales como accesorias y las medidas de seguridad, cuya competencia se activa

únicamente con la ejecutoria de la sentencia condenatoria la cual es inmodificable, es decir que no le es dable dosificar penas como si fuera juez de instancia.

Dentro de las funciones a ellos atribuidas en el artículo 79 del Código Penal, el artículo 470 del Código de Procedimiento Penal, ubicado en el libro IV dedicado a la "Ejecución de Sentencias" definió la forma para acumular jurídicamente las penas en caso de delitos conexos que se hubieren fallado independientemente, o se hubieren proferido varias sentencias en diferentes procesos

(...)

El único entendimiento posible del artículo 470 adjetivo en concordancia con el 31 sustancial, dentro del contexto de la ejecución de la sentencia, conforme a la naturaleza y funciones asignadas a los jueces de ejecución de penas y a la específica finalidad de la figura de acumular penas como su nombre lo indica, es el de adicionar las penas atendiendo a la más grave, siendo expreso y claro el mandato; sin que admita interpretación en otro sentido, pues las sentencias a ejecutar son inmodificables por los jueces de penas.

Tomar el artículo 31 de forma aislada como si fuera un juez de instancia y valorar nuevamente los hechos para dosificar, es desconocer abiertamente no solo la remisión que al él hace el artículo 470 del Código de Procedimiento Penal con el cual apareja una unidad, sino el debido proceso en sus componentes de las formas propias del juicio, las etapas del proceso y el juez natural cuyas funciones le fueron asignadas específicamente por la Constitución y la Ley a los diferentes servidores judiciales que intervienen en el proceso penal y en la ejecución de la pena después de su culminación.

(...)

Con base en la supuesta "literalidad" del artículo 31, la juez usurpó las funciones de los jueces de instancia que son los competentes para dosificar penas en caso de concurso de conductas punibles, para volver a dosificar en los mismos términos que lo hizo el juez de instancia, como se observa de la explicación dada en su versión acerca de la acumulación, lo cual resulta abiertamente inadmisibles conforme a la naturaleza y esencia de los jueces de ejecución de penas.

Aferrada a la pretendida interpretación literal del artículo 31, forzó el entendimiento de la norma con argumentos vacuos, para así concluir que, como la norma no menciona la palabra "sentencia" entonces parte del "delito que contenga la pena más grave", veamos: "Este es el mecanismo que debe adoptarse para la acumulación jurídica de pena,



pues la normatividad procesal penal no señala que la sentencia de la cual debe partirse para la redosificación punitiva sea la que comporte la pena mas alta, Lo que exige la ley es que se tome como base el delito que contenga la pena mas grave, de entre los varios tipos penales infringidos”, afirmación inconsistente y carente de sustrato lógico y jurídico no solo por la ausencia de conexión semántica entre la premisa y la conclusión, sino porque pretender que el artículo 31 haga referencia a la “sentencia” es de suyo desatinado por cuanto la referida norma se encuentra ubicada en la parte general del código penal destinada a dosificar la pena por los jueces de instancia, siendo obvio que no mencione la palabra sentencia porque aún ella no se ha emitido, y porque ha de interpretarse con el artículo 470 del Código de Procedimiento Penal que reglamenta la ejecución de la pena, esto es, después de culminado el proceso.

(...)

Resulta inconsistente pensar que luego de terminado el proceso con sentencia ejecutoriada, el juez de ejecución pueda entrar a valorar nuevamente el delito, las circunstancias de agravación o atenuación, la confesión, la sentencia anticipada, etc. e imponer penas que ya habían sido cuantificadas por el juez de instancia las cuales se tornan inmodificables en razón de la ejecutoria como si fuera a dictar un fallo, repitiendo lo que ya había hecho el juez de instancia, y como si fuera poco, comparar las penas de dos detenidos para con base en una de ellas tasar la otra

(...)

Tampoco es de recibo el argumento de la doctora (..), según el cual, la interpretación que dio a las normas que refieren la acumulación jurídica está respaldado en la facultad para “redosificar la pena” otorgada por la jurisprudencia de la Corte el 24 de abril de 1997, M.P. Fernando Arboleda Ripoll y que transcribió en la decisión cuestionada, cuyo aparte pertinente es el siguiente: “ La acumulación jurídica de penas a que se refiere el artículo 505 del Código de Procedimiento Penal modificado por el artículo 60 de la ley 81/93, por contraposición a la aritmética, tiene por finalidad efectuar por parte de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad- o quien haga sus veces - una redosificación punitiva menos gravosa, regida por los parámetros establecidos para el concurso de hechos punibles, en los casos de sentencia proferidas contra un mismo procesado en diferentes procesos...”; para la Sala, conforme lo expuso la Procuraduría, una lectura desprevenida de dicho texto en manera alguna autorizaba la redosificación de la sentencia

ejecutoriada como de manera sesgada lo asumió la juez, pues allí lo que el ponente refiere es que la acumulación jurídica de penas por contraposición a la matemática permite una redosificación punitiva menos gravosa, (toda vez que, como se sabe, en ésta última no era admisible ninguna intervención), de donde se advierte, que el entendimiento dado por la juez a dicho aparte fue fraccionado, haciendo énfasis solo en la frase “una redosificación punitiva menos gravosa”, para con ello tener el aval de volver a dosificar. Y es que la anterior conclusión no admite otra lectura, toda vez que la juez, a pesar de que en forma reiterada acudió a la pluricitada jurisprudencia como soporte para fundar su razón en el actuar, la cual transcribió en diferentes oportunidades, omitió referirse al siguiente aparte: “Significa lo anterior, que la redosificación de las penas para efectos de su acumulación jurídica, debe regirse por los parámetros que gobiernan la tasación punitiva para los casos de concurso de hechos punibles según la expresa remisión que a esta figura hace el artículo 505 del Código de Procedimiento Penal, debiéndose partir entonces de “la pena más grave” y aumentarla “hasta en otro tanto”, según el número de sentencias a acumular y la duración de cada uno , -y no “restar” una pena a la otra, como erróneamente lo hizo el juzgador de instancia.”. (comillas de texto, subrayas fuera del texto).

Este párrafo que se encuentra casi al final de la jurisprudencia con ponencia del doctor Arboleda Ripoll de abril de 1997, descartado de manera maliciosa, evidencia que la Corte no había tomado partido por el camino señalado por la juez como reiteradamente lo afirmó, todo lo contrario, entre comillas que pertenecen al texto, resalta que para efectos de la acumulación jurídica se debe partir de “la pena mas grave” y aumentarla “hasta en otro tanto”, siendo poco creíble que la juez no hubiera leído toda la jurisprudencia, o que luego de haberla leído, aún entendiera que no debía partir de la pena mas grave.

(...)

La misma doctora (..) desde que fue nombrada juez de ejecución de penas en Palmira en 1994 y durante 7 años, la aplicó de manera adecuada sin ambages, tan solo hasta el 14 de abril de 2002, 4 meses antes de acumular las penas de (..), cambió de criterio sin mayor soporte jurídico, y carga argumentativa con el solitario y deleznable razonamiento que la jurisprudencia le autorizaba para “redosificar la pena”.

(...)

Los funcionarios judiciales deben tener en cuenta que para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, la coherencia del sistema, la confianza legítima y la igualdad, al momento de fallar se encuentran vinculados bajo los criterios estables y uniformes consignados en su propio precedente, y que si pretenden apartarse de ellos en virtud de la autonomía judicial, deben hacerlo bajo una carga argumentativa más estricta, demostrando de manera adecuada y suficiente las razones por las cuales se aparta, lo cual no se advierte en este caso, máxime cuando el superior no había revocado o desautorizado durante 7 años la anterior interpretación, ni la norma hubiere variado, pues los artículos vinculados a la acumulación jurídica de penas tanto en el Decreto 2700 de 1991 como en la Ley 600 de 2000 permanecieron inmodificados.

(...)

No es común que en el ejercicio de la judicatura los funcionarios judiciales cambien de criterio jurídico con facilidad, como lo pregona la doctora (..) para justificar su actuar, ello es excepcional, y cuando eventualmente ocurre, si no es por orden del superior sino a motu proprio, es menester un estudio detallado y minucioso de la situación, el cual brilla por su ausencia, ofreciéndose este parecer abrupto y carente de todo análisis.»

JURISPRUDENCIA RELACIONADA: Rad: 13628 | Fecha: 26-05-1998 | Tema: PREVARICATO POR ACCIÓN - Decisión manifestante contraria a la ley Rad: 29382 | Fecha: 18-06-2008 | Tema: PREVARICATO POR ACCIÓN - Decisión manifestante contraria a la ley Rad: 13628 | Fecha: 26-05-1998 | Tema: PREVARICATO POR ACCIÓN - Decisión manifiestamente contraria a la ley: juicio ex ante de la conducta Rad: 24053 | Fecha: 21-02-2007 | Tema: PREVARICATO POR OMISIÓN- Verbos rectores Rad: 26243 | Fecha: 27-10-2008 | Tema: PREVARICATO POR OMISIÓN - Verbos rectores Rad: 19389 | Fecha: 28-02-2007 | Tema: PREVARICATO POR OMISIÓN- Tipo penal en blanco Rad: 28428 | Fecha: 17-09-2008 | Tema: PREVARICATO POR OMISIÓN- Tipo penal en blanco Rad: 22639 | Fecha: 27-10-2004 Rad: 27695 | Fecha: 26-09-2007 | Tema: PREVARICATO POR OMISIÓN- Tipo penal en blanco Rad: 19762 | Fecha: 23-02-2005 | Tema: PREVARICATO POR OMISIÓN- Dolo Rad: 18285 | Fecha: 18-11-2001 | Tema: PRISIÓN DOMICILIARIA- Factor Subjetivo Rad: 18285 | Fecha: 14-03-2002 | Tema: PRISIÓN DOMICILIARIA- Factor Subjetivo

Julio 03 de 2013. Sentencia Segunda Instancia 38005. Magistrado Ponente Doctor Javier Zapata Ortiz.

## 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.

### **Inciso segundo del artículo 135 e inciso tercero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.**

“ ...

Los problemas jurídicos que le correspondió resolver a la Corte en este proceso, consistieron en determinar: (i) si conferir al Consejo de Estado, atribución para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general, expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional (art. 135, Ley 1437/11), vulnera las competencias asignadas por la Carta Política a dicha Corporación y a la Corte Constitucional; y (ii) si los efectos hacia el futuro y de cosa juzgada constitucional para las sentencias de nulidad por inconstitucionalidad proferidas por el Consejo de Estado (art. 185, Ley 1437/11), son equiparables con los que emanan de las decisiones de la Corte Constitucional.

Para resolver estos cuestionamientos, la Corte observó que había que tener en cuenta que en el diseño del sistema jurídico colombiano no tienen cabida normas y actuaciones excluidas del control constitucional, cualquiera sea su modalidad. Para tal efecto, el constituyente diseñó un sistema de control de constitucionalidad en el cual se distribuyen las competencias según la naturaleza del acto sujeto a control, entre la Corte Constitucional (art. 241 C.Po.), órgano de cierre de la jurisdicción constitucional y el Consejo de Estado (art. 237-2 C.Po.), tribunal supremo de lo contencioso administrativo. En el espectro de control de constitucionalidad, se encuentran los actos a que se refieren las disposiciones acusadas de los artículos 135 y 189 de la Ley 1437 de 2011, cuyo conocimiento, por su naturaleza, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, que ostenta en cabeza del Consejo de Estado la acción de nulidad por inconstitucionalidad, figura jurídica que no se agota en el artículo 237-2 de la Carta Política, sino que amplía sus fines precisamente por la competencia constitucional residual que

cumple con el propósito de velar por la supremacía de la Constitución, pero con ciertos alcances y limitaciones.

De esta manera, los actos generales que no son competencia de la Corte Constitucional, según las previsiones expresas de mandatos superiores, serán del resorte del Consejo de Estado, siempre que no sean resultado de la función administrativa, en cuyo caso se regirán por la preceptiva 237-1 de la Carta Política. Tal característica, según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, responde al principio de integralidad del control abstracto de constitucionalidad, a partir de la violación directa de la Constitución de cualquier norma fundamental, como lo señaló en la sentencia C-197/99, siendo obligación del juez administrativo asegurar la vigencia de la Carta Política.

Ahora bien, precisó que los actos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional o por entidades u organismos distintos de aquel, cuyo contenido material sea de ley, esto es, que tengan la virtualidad de modificar, subrogar o derogar la ley, se hallan excluidos de la competencia del Consejo de Estado, tales como, el decreto que declara un estado de excepción y los decretos que corrigen yerros de una ley, que compilan leyes, los expedidos por el Gobierno en desarrollo de facultades transitorias otorgadas por el constituyente –vgr. de orden estatutario-, decreto de ejecución de la convocatoria a un referendo constitucional, entre otros (Sentencia C-049/12). Habida consideración que el inciso segundo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, no hace ninguna precisión a este respecto y de conformidad con reiterada jurisprudencia, la Corporación procedió a declarar su exequibilidad, bajo el entendido de que el control de ese tipo de actos, corresponde ejercerlo a la Corte Constitucional.

De otra parte, la Corporación advirtió que los artículos 242, 243 y 244 superiores, se encargan de regular los procesos que se promuevan ante la Corte Constitucional, entre ellos, los derivados de las acciones públicas de inexequibilidad que instaure cualquier ciudadano, de manera que no es posible trasladar los efectos de cosa juzgada constitucional al tribunal supremo de lo contencioso administrativo, que carece de la potestad otorgada expresamente por la Constitución, como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional. Por tal motivo, los efectos de cosa juzgada constitucional otorgados a las sentencias de nulidad por inconstitucionalidad que profiera el Consejo de Estado, según los términos del inciso tercero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, no se avienen a la Constitución, dado que esta calidad de “constitucional”, la radica el artículo 243 de la Carta Política de manera exclusiva en la

Corte Constitucional, sin desmedro del control residual que corresponde a dicho Consejo, ubicado en el referente funcional del control mixto de constitucionalidad, lo cual le permite establecer que las sentencia de nulidad por inconstitucionalidad de los actos proferidos en virtud del artículo 237-1 de la Carta tengan efecto hacia futuro y en determinado caso, consecuencias frente a acaecimientos anteriores al pronunciamiento.

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

Los magistrados Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo salvaron el voto en relación con la inexecutable parcial del inciso tercero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, que reconocía un efecto de cosa juzgada constitucional a las sentencias de nulidad de decretos de competencia del Consejo de Estado (art. 237.2 C.Po.).

El magistrado González Cuervo consideró que a partir de la concepción de un sistema de control abstracto no concentrado, en donde la Corte Constitucional y el Consejo de Estado comparten la función de control de constitucionalidad, en ambos casos, sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, sin que ello signifique que haya una prevalencia en la interpretación de las normas constitucionales realizada en un caso concreto por el tribunal supremo de lo contencioso administrativo, pues esa primacía la tiene la interpretación autorizada de los preceptos constitucionales efectuada por la Corte Constitucional como órgano de cierre.

En el mismo sentido, el magistrado Guerrero Pérez se mostró en desacuerdo con una visión esencialmente formalista de la normatividad constitucional basada en el artículo 243 de la Carta, según la cual la cosa juzgada constitucional está reservada a las sentencias de la Corte Constitucional. En su concepto y de acuerdo con una interpretación armónica de los preceptos constitucionales no puede entenderse que cosa juzgada constitucional sea exclusiva de esta Corporación, como quiera que si el Consejo de Estado tiene atribución de control de constitucionalidad, sus decisiones también hagan a tránsito a cosa juzgada constitucional. De no ser así, advirtió que sus sentencias serían susceptibles de recurso, lo cual no es así.

Por su parte, el magistrado Mendoza Martelo señaló que su discrepancia parcial respecto de la decisión de mayoría en torno al resolutive segundo se justifica en la medida en que, negar que el control que hace el Consejo de Estado en las acciones de nulidad por inconstitucionalidad, es de estirpe constitucional, significa desconocer los

alcances que la Carta le atribuyó a dicha acción. De manera que ninguna razón lógica, jurídica o de conveniencia se opone a que la cosa juzgada que se predica de las sentencias que dicta el Consejo de Estado en estos procesos puede adicionarse con la expresión “constitucional” para denotar precisamente que allí, necesariamente, ha tenido lugar un cotejo del acto de carácter general con la Constitución. En esos términos excluir de la norma dicha expresión resulta objetivamente contrario a lo que se deriva del control que allí se realiza y de los alcances que tiene la cosa juzgada de la sentencia que se dicte. De otro lado, los magistrados María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva anunciaron la presentación de aclaraciones de voto relativas a la declaración de exequibilidad parcial del inciso tercero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que si bien están de acuerdo con la decisión de inexecutable del vocablo constitucional, ya que la cosa juzgada constitucional solo se predica de las sentencias de la Corte Constitucional, adicionalmente ha de tenerse en cuenta las diferencias que existen entre la acción pública de inconstitucionalidad contra leyes y decretos leyes, sujetos al control de la Corte Constitucional y la acción de nulidad por inconstitucionalidad de decretos y actos administrativos de carácter general de que conoce el Consejo de Estado y por lo tanto, de los distintos efectos de las respectivas sentencias, conforme lo ha establecido la jurisprudencia de la Corporación.

Adicionalmente, los magistrados Mauricio González Cuervo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo aclararon su voto, respecto de la decisión de exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011. El magistrado González Cuervo estimó que la Corte debía precisar aún más, de acuerdo con lo que ha señalado la jurisprudencia, los actos atípicos de carácter general que entrarían dentro de su órbita de control, por tener la virtualidad de modificar directamente la ley, de manera que se tracen de manera más clara los linderos de la competencia del Consejo de Estado prevista en el inciso segundo del artículo 135.

A juicio del magistrado Mendoza Martelo, la inexecutable del artículo 135 debió ser pura y simple, pues en el asunto examinado no estaban en discusión las competencias de la Corte Constitucional claramente definidas en el artículo 241 constitucional y en sentencias de esta Corporación que en las motivaciones se citan, entre otras, la C-186 de 1º de noviembre de

2011 y C-588 de 25 de julio de 2012. No obstante que acompañó la decisión de la mayoría, tal y como finalmente se adoptó, quiere destacar que el celo de la Corte por preservar sus competencias resultó excesivo con el condicionamiento que se introdujo en este caso en el que se discutía si la acción de simple nulidad cabía o no frente a otros actos administrativos generales que desarrollan la Constitución diferentes a los decretos dictados por el Gobierno Nacional. Además quería dejar sentado que los actos generales a los que se refiere el inciso acusado también deben ser de carácter nacional que son los que conoce el Consejo de Estado, única autoridad con competencia constitucional para decidir en Sala Plena las acciones de nulidad por inconstitucionalidad.

En este punto, el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, se reservó una eventual aclaración de voto”.

Julio 03 de 2013. Expediente D-9392. Sentencia C-400 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Nilson Pinilla Pinilla.

**Inciso segundo y sexto del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.**

“...

La Corte reiteró los lineamientos jurisprudenciales en relación con el amplio margen de la potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos en el régimen disciplinario y los límites constitucionales para su ejercicio, referentes al debido proceso, el derecho de defensa y los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En concreto, señaló, que la Constitución Política le otorga al legislador la potestad de establecer que el recurso de apelación del auto que niega la práctica de pruebas en un proceso verbal disciplinario se conceda en el efecto devolutivo, sin que ello constituya una vulneración del debido proceso. Con esta disposición, el legislador busca garantizar la no dilación injustificada del proceso, el cual tiene como finalidad proferir una decisión con celeridad, agilidad y eficacia, compatible con las garantías constitucionales, en el contexto de un estatuto que se encamina a contrarrestar actos de corrupción. Advirtió que la autoridad disciplinaria de primera instancia tiene la autonomía judicial suficiente para fallar con base en las pruebas que considere conducentes, pertinentes o relevantes, mediante auto motivado proferido por la autoridad disciplinaria de primera instancia. En todo caso, el derecho de



defensa del disciplinado –en el trámite del proceso en primera instancia– no se limita a que le sean aceptadas sus pruebas, pues también puede presentarse acompañado de un abogado, presentar descargos expresando libremente las razones por las cuales considera que no es responsable de la conducta que se le atribuye, controvertir las pruebas obrantes dentro del proceso e intervenir en todas las etapas del mismo, presentar alegatos de conclusión, recurrir el auto que niega pruebas y la sentencia de primera instancia. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del inciso segundo del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, por el cargo analizado.

A juicio de la Corte, en el caso concreto, el decretar pruebas de oficio no solo no desvirtúa el principio de imparcialidad del juez, si no que aboga por una defensa en igualdad de condiciones de las partes. Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, resulta razonable que el legislador determine unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y además, valorarlas.

Para la Corporación, la imparcialidad del fallador de segunda instancia en el proceso disciplinario no se pierde con el hecho de permitírsele decretar pruebas de oficio. Una interpretación conforme al artículo 29, 31 y 230 de la Constitución conduce a afirmar, que la posibilidad de decretar pruebas de oficio por el director del proceso en segunda instancia, se explica por el deber que tiene todo juez, en este caso, disciplinario, en un Estado Social de Derecho, de buscar la verdad procesal. Más aún, cuando el disciplinado tienen la posibilidad de controvertir dichas pruebas, acorde con lo establecido en el inciso sexto del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece que “En caso de revocarse la decisión que negó la práctica de pruebas, el ad quem las decretará y practicará. También, podrá decretar de oficio las que estime necesarias para resolver el fondo del asunto, debiendo garantizar el derecho de contradicción”. En consecuencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del inciso sexto del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Ernesto Vargas Silva manifestaron su salvamento de voto, por

cuanto consideraron que trasladar el debate probatorio a la segunda instancia en el proceso disciplinario verbal, como consecuencia de lo dispuesto en los incisos segundo y sexto del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, que establecen un efecto devolutivo del recurso de apelación contra el auto que niega el decreto de pruebas y la autorización para que se puedan decretar de oficio en segunda instancia, constituye una limitación desproporcionada del derecho de defensa y de contradicción probatoria (art. 29 C.Po.), frente a la celeridad y eficiencia que se persigue con el proceso verbal.

En particular, el magistrado Vargas Silva consideró que la norma cuestionada incorpora una afectación desproporcionada de los derechos de contradicción y defensa, los cuales tienen una especial significación en el ámbito del derecho sancionador con protección constitucional reforzada cual ocurre con el proceso penal. Estimó, que el efecto práctico de la disposición acusada es que aquellos asuntos que estuviesen sustentados en las pruebas cuya práctica se deniega, en caso de ser finalmente admitidos a trámite, sean conocidos únicamente por el funcionario disciplinario de segunda instancia, en detrimento de la posibilidad que tales asuntos sean analizados y decididos en dos instancias. Además, se cercena de modo injustificado una instancia de análisis imparcial de los argumentos que dieron lugar a negar el decreto de pruebas, estudio que solo puede adelantarse por un funcionario distinto a aquel que decidió dicha negativa.

El magistrado Vargas Silva advirtió que la decisión de la mayoría omite realizar un ejercicio adecuado de ponderación entre la deseable celeridad en los procedimientos y la necesidad de proteger las garantías procesales en el trámite disciplinario, las cuales tienen un mayor jerarquía al hacer parte del derecho sancionador. Si bien es importante que el ordenamiento jurídico cuente con instrumentos ágiles para la investigación y sanción de faltas disciplinarias, en especial aquellas que afectan gravemente a la administración pública, la eficacia de dichos procesos descansa en su compatibilidad con la Constitución. En el caso analizado, ello se traducía en que ante la hipótesis de la denegación de la práctica de pruebas, fuera posible contar con un recurso de apelación, como sucede en el procedimiento escrito contemplado en el mismo Código Disciplinario Único. No bastaba pues, el recurso de instancia propuesto desde el proyecto de decisión y por ende el disidente estuvo plenamente de acuerdo con el concepto del Ministerio Público cuando propuso la inexecutable de los segmentos normativos acusados.

El magistrado Nilson Pinilla Pinilla anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a los fundamentos de la decisión de exequibilidad. Por su parte, el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, se reservó la posibilidad de presentar una eventual aclaración de voto". Julio 03 de 2013. Expediente D-9373. Sentencia C-401 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

**Decreto 1042 de 1978 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones"**.

"En primer término, la Corte constató que los artículos 46, 50, 51 y 62 del Decreto 1042 de 1978 se encuentran actualmente derogados, en virtud de la subrogación prevista en el Decreto 1374 de 2010 y por el Decreto 1345 de 2012. Sin embargo, también encuentra que las normas demandadas puedan estar surtiendo efectos, particularmente en el marco de acciones judiciales en curso, en donde se pretenda su exigibilidad. Ante esta circunstancia, procedía su análisis de fondo frente a los cargos de inconstitucionalidad formulados en el presente proceso. En segundo lugar, la Corporación estableció que si bien respecto a los artículos 45, 46 y 58 del Decreto 1042 de 1978, existe pronunciamiento sobre su constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución anterior, en sentencia No. 91 del 16 de octubre de 1986. No obstante, esta decisión no versa sobre los mismos problemas jurídicos planteados, por lo que se estaría, a lo sumo, ante el fenómeno de la cosa juzgada aparente, lo cual no inhabilita el examen del asunto por parte de la Corte Constitucional. Adicionalmente, el parámetro de constitucionalidad referente a las competencias para la fijación del régimen salarial de los servidores públicos, sufrió importantes modificaciones en razón de la Constitución vigente. Por ello, no puede sostenerse que en este caso exista cosa juzgada, pues ello desconocería el principio de supremacía constitucional.

En esta oportunidad, le correspondió a la Corte dilucidar: (i) si de conformidad con la previsión constitucional contenida en el literal e) del artículo 150-19 de la Constitución, el Gobierno Nacional tiene la competencia exclusiva y excluyente para fijar el régimen salarial de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con

exclusión de los empleados del Estado del nivel territorial; (ii) en caso de que la respuesta a la anterior cuestión fuera afirmativa, la Corte debía establecer si existe una discriminación y un desconocimiento de las competencias del Gobierno Nacional sobre la materia, al limitar los emolumentos salariales a favor de los servidores públicos vinculados a entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con exclusión de los empleados del Estado del nivel territorial.

Conforme a la línea jurisprudencial de esta Corporación, la determinación del régimen salarial de los servidores públicos del orden territorial responde a una fórmula de armonización entre el principio del Estado Unitario y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades locales. A partir de ese marco, el Congreso y el Gobierno fijan los criterios y objetivos generales a los que se sujetan las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias, de raigambre constitucional, para la fijación de las escalas salariales y los emolumentos de los cargos adscritos a ellas. De esta manera, cada entidad territorial está investida de la facultad de determinar los aspectos concretos de su régimen salarial, que respondan a las particularidades del ejercicio de la función pública en cada departamento, municipio o distrito, así como las variables presupuestales, la estructura institucional de la entidad territorial, el nivel de especialización profesional requerida, etc.

A juicio de la Corte, no es de recibo la tesis del actor, según la cual, el régimen salarial de los servidores públicos adscritos a la Rama Ejecutiva debe estar contenido en un solo estatuto, promulgado por el Gobierno en desarrollo de la ley marco fijada por el Congreso. De ser así, se vaciaría de contenido las competencias de las entidades territoriales en esta materia, a partir de una maximización del principio del Estado unitario y en abierta contradicción con la eficacia del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las mencionadas entidades. Además, desde el punto de vista foral, exigir que el Decreto acusado tenga alcance no solo para los servidores públicos del orden nacional, sino también para aquellos adscritos al nivel territorial, configuraría un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas para la expedición del Decreto 1042 de 1978.

En consecuencia, tanto a partir de la Constitución derogada como de la Carta Política vigente, el Gobierno tenía vedado extender el campo de regulación a la determinación del régimen salarial de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del nivel territorial. Además, dicha extensión no puede llevarse válidamente a cabo de acuerdo al parámetro constitucional vigente, merced del grado de autonomía

anteriormente explicado. En esa medida, si el primer problema jurídico materia de decisión debe resolverse de manera negativa, no están los presupuestos para entrar a dilucidar el segundo problema, relativo a la presunta vulneración del principio de igualdad, en tanto su supuesto metodológico es la existencia de un mandato constitucional de regulación uniforme del régimen salarial que sirviera como criterio de comparación entre los servidores del nivel nacional y del territorial. Como ese mandato no concurre en la Carta Política, dicho juicio no podía llevarse a cabo. Por ende, se impuso la declaratoria de exequibilidad de los apartes normativos acusados, por el cargo analizado en esa sentencia”.

Julio 03 de 2013. Expediente D-9388. Sentencia C-402 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

### **Inciso segundo del artículo 288 del Código Civil.**

“La Corte reafirmó que la patria potestad es una institución creada por el derecho para facilitar la observancia adecuada de los deberes impuestos por el parentesco y la filiación, lo que significa que no se ha otorgado a los padres en provecho personal, sino como un deber que reporta bienestar al menor en cuanto a la crianza, la educación, el establecimiento de la persona y en particular, lo relacionado directamente con la ayuda y asistencia que le deben otorgar al menor. Siendo entonces la institución de la patria potestad un instrumento para garantizar el desarrollo armónico e integral del menor y que, a su vez, sirve para imponer a la pareja el deber de sostener y educar a los hijos mientras sean menores (art. 42, inciso octavo C.Po.), limitar ese beneficio solo para los hijos “legítimos” , es decir, a aquellos concebidos dentro del matrimonio de sus progenitores, desconoce de forma clara el postulado de igualdad material que debe existir entre los hijos, habida consideración que fija un parámetro de exclusión para aquellos hijos cuyo lazo filial tiene su cimiento extramatrimonial o adoptivo.

Para la Corporación, no cabe duda de que la expresión acusada pone en evidencia una diferenciación de trato entre los hijos que resulta inadmisibles desde el punto de vista constitucional, ya que restringe el disfrute de la protección que otorga la patria potestad ejercida conjuntamente por los padres, solo a los hijos habidos dentro del matrimonio, situación que genera una discriminación legal por el origen familiar o por el nacimiento de los hijos cuyo modo de filiación es extramatrimonial o adoptivo, desconociendo los principios y valores que enmarcan la Constitución Política de 1991, en especial, lo atinente a la

igualdad de trato ante la ley que consagra el artículo 13 Superior. Adicionalmente, el vocablo “legítimos” pone de manifiesto un trato diferencial entre los hijos que gozan de una consanguinidad matrimonial y los que la detentan de forma extramatrimonial, situación que no está acorde con los postulados y valores constitucionales y que desconoce el principio de la dignidad humana que se predica de todas las personas sin distinción alguna. Por consiguiente la expresión censurada del artículo 288 del Código Civil fue declarada inexecutable, por desconocer los artículos 13 y 42 de la Constitución”.

Julio 03 de 2013. Expediente D-9459. Sentencia C-404 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

**Artículo 1º del Decreto Ley 4144 de 2011, “Por el cual se determina la adscripción del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar y se reasignan funciones”.**

“En este caso, la Corte Constitucional debía establecer, si el Presidente de la República desbordó el ámbito de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas con la Ley 1444 de 2011, artículo 18, literales d) y h), al cambiar la adscripción del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, pasándolo del Ministerio de Salud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Según el actor, la norma habilitante únicamente estaba referida a órganos del sector descentralizado de la administración pública y el mencionado Consejo hace parte del sector central de la misma.

La Corporación encontró que el Gobierno Nacional para expedir el Decreto 4144 de 2011, del cual hacen parte los artículos demandados invocó los literales d) y h) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. En efecto, El Congreso de la República concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para renovar y modificar la estructura de la Administración Pública Nacional. Para tal efecto, el ejecutivo quedó habilitado, entre otras atribuciones, para: d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública Nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado y para h) determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas. Sin embargo, es evidente que al ejercer sus atribuciones como legislador extraordinario, el ejecutivo también estaba investido de la autorización otorgada por el literal c) del citado artículo 18, esto es, para “Modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores

administrativos respectivos". Es decir, las facultades extraordinarias empleadas para expedir el Decreto 4144 de 2011, también estaban fundadas en lo dispuesto por el literal c) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011.

La Corte advirtió, que mediante esta ley, fue escindido y reorganizado el Ministerio de Salud, dando lugar a la creación del Ministerio de Salud y Protección Social y de esta manera, fue reestructurado el sector administrativo correspondiente. Entre los cambios que afectaron el sector de la salud y la seguridad social se cuenta la creación de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, denominada COLJUEGOS, empresa descentralizada del orden nacional vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al mismo tiempo, el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar estaba adscrito al Ministerio de Salud, pero con la reestructuración de este sector administrativo resultaba conveniente retirarlo del mismo, para adscribirlo al sector de Hacienda y Crédito Público, siguiendo con esta determinación lo dispuesto en el artículo 18, parágrafo primero de la Ley 1444 de 2011, según el cual, las facultades extraordinarias deberían ser ejercidas buscando "hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos".

En relación con las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo por medio del literal d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, ya esta Corporación había determinado en la sentencia C-366/12, que este literal presenta un aparente nivel de generalidad, al prescribir que el Presidente de la República podrá "reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado", pero se trata de una facultad que debe estar vinculada a los propósitos y objetivos de la ley que la contiene. Por tal motivo, la facultad de reasignar funciones y competencias debe guardar coherencia temática y teleológica con las materias reguladas en la ley habilitante.

En este orden, la Corte Constitucional concluyó que el cambio realizado por el Gobierno al pasar el órgano asesor de la política de explotación, organización y control de la operación de los juegos de suerte y azar, al sector administrativo donde se encontraba el órgano ejecutor de la misma política (COLJUEGOS), es coherente con los propósitos y objetivos trazados con la Ley 1444 de 2011, quedando el Consejo Nacional de

Juegos de Suerte y Azar adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y COLJUEGOS vinculado al mismo Ministerio".  
Julio 03 de 2013. Expediente D-9394. Sentencia C-405 de 2013.  
Magistrado ponente: Doctor. Jorge Iván Palacio Palacio.

**Parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".**

"...

En el presente caso, le correspondió a la Corte resolver: (i) si la inhabilidad para contratar por cinco años con el Estado establecida en el parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, desconoce el principio de legalidad (art. 29 C.Po.), al hacer referencia a actos de corrupción, sin que estos sean definidos en el mismo parágrafo o previstos como conductas punibles específicas en el Código Penal; (ii) si vulnera el principio non bis in ídem y, en consecuencia, los mandatos del debido proceso, el establecer la posibilidad de que pueda imponerse al interventor, una doble sanción por la misma causa prevista en el derecho disciplinario; y (iii) si al prever la declaratoria de incumplimiento del deber de información del interventor y la consecuente inhabilidad fruto de una actuación administrativa, vulnera el debido proceso, en cuanto desconoce el derecho de defensa.

En primer término, la Corporación encontró que el parágrafo 2º del artículo 84, aunque indeterminado, resulta determinable a partir de una lectura sistemática del cuerpo normativo en el cual está incluido, esto es, la Ley 1474 de 2011. Si bien la previsión legislativa no busca definir las conductas que constituyen actos de corrupción, a partir de su lectura es posible establecer que quiso incluir y finalmente, qué incluyó el legislador como actos de corrupción para efectos del estatuto anticorrupción bajo examen. Pese a que la Corte declaró inexecutable -por una causa distinta a la que hoy se plantea- una parte del artículo 1º de la Ley 1474 de 2011 (sentencia C-630/12), que establece inhabilidad general para contratar de quienes incurran en actos de corrupción, subsiste la enumeración dentro de esta categoría, de: (i) los delitos contra la administración pública y de (ii) el soborno transnacional. Una interpretación sistemática de la Ley 1474 de 2011 lleva a la conclusión que los actos de corrupción para efectos del parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, deben ser los mismos previstos en el artículo 1º de la misma ley y que fueron declarados ejecutivos. Así mismo, durante los debates legislativos



se expresó la intención de consagrar como actos de corrupción no solo las formas tradicionales de atentar contra la administración pública y el patrimonio público, sino "otros delitos relacionados con actividades que constituyen corrupción". Adicionalmente, esta interpretación está en armonía con el principal objetivo que tuvo el legislador al discutir y aprobar el llamado estatuto anticorrupción. De igual modo, prevé conductas que tradicionalmente han sido consideradas como actos de corrupción en nuestro ordenamiento jurídico, como las incluidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 141 de 1997 y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, incorporada mediante la Ley 970 de 2005. En consecuencia, el párrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, no desconoce el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

En segundo lugar, la Corporación ratificó lo señalado por la jurisprudencia constitucional respecto a que se presenta un desconocimiento del principio non bis in ídem, conforme al cual nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho, cuando concurren los tres elementos definitorios del mismo: identidad de persona, identidad de causa e identidad de objeto. Solo cuando estos tres factores coincidan, la sanción estará en contra de esa garantía constitucional. Así mismo, recordó que la jurisprudencia ha distinguido un carácter diverso entre las sanciones disciplinarias y las inhabilidades contractuales, con fundamento en que las primeras buscan el cumplimiento cabal de los deberes y funciones de los servidores públicos y las segundas, salvaguardar los principios de eficiencia, moralidad y transparencia en la actividad contractual. Por consiguiente, la identidad del sujeto activo y de los hechos que generan la sanción disciplinaria prevista en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2001 y la inhabilidad prevista en el párrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 no vulnera el principio non bis in ídem (art. 29 C.Po.), pues en este caso no se presenta identidad de causa. En otros términos, cada una de estas disposiciones legales hacen parte de un régimen sancionatorio distinto, que procuran finalidades diferentes. Consecuentemente, al no tratarse de dos sanciones de naturaleza disciplinaria no se afecta la facultad otorgada por el artículo 277, numeral 6 de la Constitución, al Procurador General de la Nación, ni tampoco se presenta problema alguno con el principio de favorabilidad en materia sancionatoria. Sin embargo, aunque la finalidad es distinta en cada uno de estos regímenes de responsabilidad, la Corte advirtió que la consecuencia

jurídica es parcialmente coincidente: la inhabilidad para contratar con el Estado. Por ello, la aplicación independiente de cada una de las sanciones vulneraría el principio non bis in ídem, toda vez que por la misma omisión del deber de información, la persona podría ser inhabilitada para contratar con el Estado por cinco años y a la vez, por el mismo hecho, ser inhabilitado para contratar con entidades estatales de uno a diez años, como consecuencia de un proceso disciplinario. A juicio de la Corporación, este resultado es contrario al principio de proporcionalidad. Aunque encuentra que son adecuadas las dos sanciones para proteger la actividad contractual del Estado –por cuanto impiden que la realice quien se considera no tiene la aptitud para llevarla a cabo con condiciones de eficiencia, transparencia y moralidad- resulta innecesario que el mismo bien jurídico o la misma actividad se proteja dos veces, a través de dos sanciones impuestas por el mismo hecho. Por tal razón, la Corte declaró a la exequibilidad condicionada del parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, de manera que se entienda que, en caso de concurrencia de sanciones de inhabilidad para contratar con el Estado, solo tendrá aplicación la más alta, siempre y cuando se hayan impuesto por el mismo hecho.

#### 4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva anunció salvamento de voto. En su concepto, la norma debió ser declarada inexecutable por violación del principio non bis in ídem y, por lo tanto, del artículo 29 de la Constitución Política, en el que se establece el derecho fundamental al debido proceso. Además, manifestó que no comparte diversos argumentos centrales de la providencia, así: En primer término, la justificación presentada para rechazar el cargo por violación del principio de tipicidad no es adecuada, al proponer una integración normativa entre la disposición objeto de análisis y un segmento normativo que ya no existe, pues fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. O bien, entre la primera y los propósitos que perseguía el Legislador al expedir la Ley 1474 de 2011. Ese problema resultaba, con todo, superable, efectuando la remisión a los instrumentos de derecho internacional suscritos y ratificados por Colombia en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, la distinción entre el fundamento, objetivos y propósitos de la sanción disciplinaria prevista en el Código Único Disciplinario y la inhabilidad introducida por la norma demandada en la Ley 80 de 1993 no es satisfactoria. De la lectura del proyecto se desprende que la primera se dirige a garantizar los fines y principios de la función pública; mientras que la segunda pretende asegurar la

transparencia en materia de contratación. Pero como la transparencia es un principio de la función pública, la diferenciación planteada en la sentencia se desvanece y todo el argumento sobre la inexistencia de identidad de causa se torna muy débil.

Finalmente a su juicio, la interpretación novedosa“ del principio non bis in ídem propuesta en el proyecto no es adecuada por dos razones. Primero, porque no puede comprenderse el non bis in ídem como un componente del principio de proporcionalidad, según se sostiene en la sentencia de la cual se aparta. El principio de proporcionalidad es una herramienta conceptual del derecho constitucional que permite evaluar la validez o legitimidad constitucional de las intervenciones que las autoridades públicas (y principalmente el Legislador) en los derechos fundamentales. El non bis in ídem es, en cambio, una posición de derecho fundamental adscrita al debido proceso. Perteneciendo entonces a categorías distintas (el primero como herramienta conceptual, el segundo como norma de derecho fundamental) no es cierto que el uno sea un componente del otro. Segundo, en razón a que la solución propuesta termina por desconocer el principio de favorabilidad. Ante el supuesto previsto en la sentencia que suscita su opinión individual, en que una persona se halla inmersa en la inhabilidad prevista por la norma analizada, y además es sancionada disciplinariamente por idéntica conducta, la solución que propone el proyecto es descontar de la inhabilidad de mayor duración el tiempo de la de menor duración. Esto significa, en términos más simples, que la persona debe soportar la inhabilidad más amplia de las dos que se le imponen por una misma conducta, lo que evidentemente no solo es incompatible con el non bis in ídem, tal como propone la demanda, sino que además viola el principio de favorabilidad, dos garantías esenciales del derecho penal liberal, respetuoso de los derechos humanos, que caracteriza nuestro ordenamiento constitucional.

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo expresaron su aclaración de voto. El magistrado Guerrero precisará su posición particular frente a la tesis mayoritaria de la Corte en materia del alcance del principio non bis in ídem, respecto de la cual tiene algunas reservas, por lo desproporcionado que puede resultar que por un mismo hecho se pueda ser sancionado dos veces, basado en que cada sanción obedece a distintas finalidades. Por su parte, el magistrado Mendoza Martelo consideraba que no era necesario condicionar la exequibilidad del parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, ya que la precisión que se hace en el

condicionamiento se ha podido incluir en la parte motiva del fallo, pues corresponde más a la aplicación de la norma que a una inconstitucionalidad de la norma, la cual, a su juicio no establece una sanción disciplinaria, sino una consecuencia derivada del incumplimiento de las obligaciones contractuales del interventor. Con esta prohibición para contratar con el Estado durante cinco años, se busca impedir que ese interventor sea contratado durante un tiempo, en contra de los intereses del erario público, por haber conocido una situación de corrupción sin informar oportunamente a la Administración, como era su deber.

Por su parte, los magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio se reservaron eventuales aclaraciones de voto, sobre los fundamentos de la decisión adoptada en la sentencia C-434/13".

Julio 10 de 2013. Expediente D-9441. Sentencia C-434 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Alberto Rojas Ríos.

**Inciso primero del artículo 137 del Decreto 1355 de 1979 “por el cual se dictan normas de policía”.**

“La Corte Constitucional precisó que las nociones de decoro y debida compostura a que se refiere el inciso primero del artículo 137 del Decreto 1355 de 1970, no resultan violatorias de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la recreación de los ciudadanos, por cuanto el legislador está legitimado a restringirlos proporcionada y razonablemente, con las finalidades de garantizar los derechos de los demás asistentes y para mantener la seguridad y la tranquilidad en los espectáculos públicos. Aunque tales nociones son conceptos jurídicos indeterminados, no resultan contrarios a la Constitución, toda vez que su significado es determinable al contextualizarse en las normas del Código de Policía, que regulan el comportamiento de los ciudadanos, en aras de garantizar la convivencia pacífica y el ejercicio efectivo de sus derechos constitucionales.

Para la Corte, exigir la compostura y el decoro a quienes asisten a los espectáculos públicos, no desconoce el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la recreación de los ciudadanos y el principio de legalidad siempre que estas nociones se entiendan referidas al mantenimiento de las condiciones de seguridad y tranquilidad necesarias para garantizar el goce del espectáculo por parte de los asistentes y que el incumplimiento de esta obligación sea evaluada en cada circunstancia particular por las autoridades competentes, atendiendo los principios constitucionales y legales. Sostuvo que en la

esfera pública, es admisible restringir las libertades de unas personas en garantía del derecho ajeno y prevenir alteraciones de las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que configuran la noción de orden público, necesarias para el goce efectivo de los derechos, con arreglo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la aplicación de las normas por parte de las autoridades.

Por consiguiente, la Corporación declaró exequible, por los cargos examinados, el inciso primero del artículo 137 del Código Nacional de Policía”.

Julio 10 de 2013. Expediente D-9434. Sentencia C-435 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

**Literal b) del numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.**

“...

La Corte consideró que la atribución de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos, no viola los mandatos de precisión temática y orgánica derivados del artículo 116 de la Constitución. Adicionalmente, constató que tal atribución no desconoce la prohibición de asignar a las autoridades administrativas, funciones para instruir sumarios o juzgar delitos.

No obstante, considerando que el aparte acusado admite jurídicamente dos interpretaciones, una de ellas consistente en aceptar eventuales riesgos de interferencia entre las funciones administrativas y las funciones judiciales y otra que exige la distinción precisa y clara entre unas y otras, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del literal b), numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, siguiendo para el efecto un entendimiento similar al previsto en la sentencia C-1071/02, de modo que la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor no afecten la imparcialidad e independencia de las funciones judiciales conferidas por la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución.

4. Aclaración de voto

El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva aclaró su voto en relación con algunos de los fundamentos de la decisión anterior”.

Julio 10 de 2013. Expediente D-93698. Sentencia C-436 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

**Artículo 278 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.**

“El análisis de la Corte parte de la autonomía conferida al legislador para diseñar la estructura de los procedimientos judiciales, dentro de un amplio margen de configuración, no obstante que en su ejercicio esté obligado a respetar los principios establecidos en la Constitución y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales. Además, reiteró que la validez y legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad.

Por otro lado, reafirmó que el legislador también puede establecer cargas procesales para ejercer los derechos y libertades reconocidos en la normatividad superior, como el debido proceso y el acceso a la justicia, que implican así mismo, el ejercicio de responsabilidades que se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial. Específicamente, la figura de la caducidad, como el plazo perentorio fijado por la ley para el ejercicio de una acción o de un derecho, entra dentro de las opciones a establecerse por el legislador. Como ya lo ha señalado la Corte, “la mayor o menor brevedad de los términos legales ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar la fijación de un término breve no es per se inconstitucional”. En cada caso, debe estudiarse el fin que persigue y los otros elementos normativos a la luz del derecho sustancial, para determinar si resulta o no razonable, proporcional y adecuado para el propósito de asegurar el efectivo acceso a la administración de justicia y las garantías constitucionales.

En el caso concreto, el Consejo de Estado ha indicado que aunque la acción de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho tienen algunas similitudes con la acción electoral, no pueden equipararse, al punto que deben tramitarse mediante procedimientos diferentes. Si bien es cierto que el legislador dispuso que tratándose de la acción electoral el término de caducidad para ejercerla es el mismo que se toma en consideración para determinar si la reforma a la demanda con adición de cargos se presentó en tiempo, contrario a lo acontece en el marco de los procesos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, también lo es que en este escenario procesal dicha diferenciación no se torna arbitraria, injustificada ni irrazonable. En primer lugar, porque las acciones contenciosas frente a las que realiza la comparación se tramitan mediante el procedimiento ordinario. En segundo lugar, porque

en razón al procedimiento especialísimo que guía el trámite de las pretensiones de contenido electoral, el legislador dentro del amplio margen de configuración legislativa estableció que dicho término de caducidad también debe limitar el tiempo con el que cuenta el ciudadano para reformar la demanda, en atención a los bienes que se pretende salvaguardar, cuales son la celeridad y eficacia de estas acciones. La brevedad en que debe tramitarse el proceso electoral deviene de un mandato constitucional imperativo: la acción electoral debe decidirse en un término máximo de un año, pero si el proceso es de única instancia, no deberá sobrepasar el lapso de seis meses (art. 264, parágrafo C.Po.). La Corte resaltó que la celeridad con que debe adelantarse este tipo de procedimiento especial responde al objeto que pretende: esclarecer en el menor tiempo posible la legitimidad de la elección, nombramiento o llamamiento de quien fue elegido y en esta medida, determinar la legalidad de los actos de la administración avalando a quienes acceden a la función pública.

En tercer lugar, el término de caducidad establecido, no solo para ejercer la acción electoral sino también para reformar la demanda adicionando nuevos cargos, tienen como propósito guardar la coherencia con la finalidad de la ley, toda vez que de no ser así se estaría permitiendo ampliar el marco de decisión de la autoridad competente por fuera del plazo permitido para el efecto, lo cual constituiría una paradoja. En cuarto lugar, el ejercicio de la acción electoral le impone al demandante el cumplimiento de ciertos requisitos procesales, como el de la observancia del término de caducidad si se pretende reformar la demanda con nuevos cargos, lo cual no implica vulneración del derecho de defensa del demandado, ni tampoco desconocimiento del interés general de la sociedad ni del Estado. El establecimiento de dicha medida responde a la necesidad de que las situaciones jurídicas que se derivan de los actos de elección, de nombramiento o de llamamiento queden en firme a la mayor brevedad posible. Por el contrario, dicho término ayuda a precisar el alcance del derecho a acceder a la administración de justicia de las personas que pretenden la nulidad de dichos actos y que actúan en defensa de la Constitución Política y de la ley. Resaltó que por tratarse de nuevos cargos, ya se le había permitido al actor poner en movimiento el aparato jurisdiccional, lo cual implica que obtendrá una respuesta de fondo”.

Julio 10 de 2013. Expediente D-9369. Sentencia C-437 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.**

“... ”

En primer lugar, la Corte Constitucional determinó que a partir de una interpretación sistemática se entiende que la consagración del principio de progresividad al que aluden los artículos 17 y 19 de la Ley 1448 de 2011, se refiere al contenido de derechos estrictamente prestacionales, y no se refiere a los derechos cuyo carácter no es prestacional, pues estos son de aplicación inmediata y no gradual, ni tampoco se refiere al mínimo conseguido respecto de la garantía sobre algunos derechos, pues la misma ley dispone que la progresividad se debe aplicar desde unos mínimos, establecidos en la jurisprudencia y la misma ley. Por consiguiente los artículos 17 y 19, fueron declarados exequibles, por este cargo.

De igual modo, la Corte declaró exequible la expresión acusada del artículo 27 de la Ley 1448 de 2011, porque los procedimientos e interpretaciones relativos a los derechos de las víctimas deben adelantarse de conformidad con los principios del Capítulo II de la Ley de Víctimas de los cuales se deriva la técnica hermenéutica pro homine. Por esto, la consagración expresa de la aplicación del principio pro homine a los casos de reparación administrativa, constituye una reafirmación de la importancia de este principio en aquel evento, pero no una exclusión o preferencia que autorice que en otros casos se puede dejar de aplicar.

Respecto de la participación adecuada de la víctima en los procesos judiciales, la Corporación señaló que tanto el derecho de las víctimas a “conocer” el estado de procesos judiciales y administrativos en los que tengan un interés como parte o intervinientes las víctimas, como su derecho a ser oídas para pedir pruebas, son derechos adicionales de éstas en desarrollo de los procesos judiciales, pero nada indica que sugieran una restricción a las demás posibilidades de participación. Por tal motivo, fueron declarados exequibles los apartes acusados de los artículos 28.11 y 37 de la Ley 1448 de 2011. Así mismo, fue declarado ajustado a la Constitución el segundo segmento demandado del artículo 37 por cuanto (i) respecto del sentido gramatical de la expresión “procurando”, la misma jurisprudencia constitucional, considera que ese vocablo no supone en sí mismo la atribución de una potestad a una autoridad, sino una obligación (C-383 de 1999); y (ii) La interpretación sistemática de la norma acusada, a la luz de las normas sobre derechos



de las víctimas en causas penales, incorporadas en la Ley de Víctimas, en el Código de Procedimiento Penal y en la denominada Ley de Justicia y Paz, permite concluir que la expresión demandada no se hace nada distinto a reiterar un derecho que les asiste a las víctimas de ser tratadas con dignidad, humanidad y respeto pleno de sus garantías fundamentales, en el trámite de causas penales, con la obligación correlativa de las autoridades de ofrecer dicho trato y evitar que sean revictimizadas.

En cuanto a la frase acusada del artículo 41 la Ley 1448 de 2011, el Tribunal señaló que la persistencia de las prácticas inadecuadas en relación con víctimas, sumada al reconocimiento de que ellas son sujetos de especial protección constitucional, para la Corte era indispensable resaltar que la expresión podrá no puede interpretarse solamente desde su significado semántico, sino que el Juez o Magistrado tiene el deber de tomar medidas especiales en la práctica de los referidos testimonios, habida consideración de la situación de especial vulnerabilidad de estas personas en razón de su edad, sexo o del delito del que fueron víctimas. A juicio de la Corte, el artículo 1º y 2º del artículo 68 sobre protección de las víctimas y los testigos y su participación en las actuaciones del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional, concluye que se deben decretar las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos.

De otro lado, en relación con la posibilidad de solicitar el inicio del incidente restringido al Fiscal y al Ministerio Público, la Corte consideró que se imponía una declaración de exequibilidad condicionada de la primera expresión acusada del artículo 46 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de que cuando la víctima participe en el proceso penal de financiamiento, ésta podrá solicitar el inicio del incidente en mención. Esto porque si bien el dinero producto del incidente de reparación especial tiene como destino el Fondo de Reparación, esta situación no es razón suficiente para desligar este incidente del interés de las víctimas. Pues el mencionado Fondo y su capitalización inciden directamente en la posibilidad de reparaciones proporcionales y correspondientes al daño y a la gravedad del hecho que lo ocasiona, respectivamente.

Respecto de la posibilidad de condenar al financiador únicamente al pago de una suma equivalente al aporte como quiera que no se le exige al juez la individualización de las víctimas para cuantificar el monto de la reparación, la Corporación precisó que la suma equivalente al aporte a que alude el mismo artículo 46, equivale al mínimo en casos en

que el daño exceda el monto aportado por el financiador. Esto porque si el Juez detecta falta de proporcionalidad entre dicho monto, que sólo puede equivaler a la cantidad con que se apoyó al grupo ilegal, y el daño ocasionado, no podrá ordenar al condenado que consigne una suma superior; y ello impide atender la obligación no sólo de la magnitud del daño sino la de correspondencia o adecuación de la reparación, a la gravedad y naturaleza de las violaciones que originaron el perjuicio. En este sentido se declaró exequible de manera condicionada el segundo segmento demandado del citado artículo 46.

En cuanto a ordenar a las personas jurídicas más de un pago a título de reparación por los mismos hechos, se declara la exequibilidad, porque ello no incide en el derecho de reparación integral.

En relación con el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, la Corte adoptó dos decisiones: de un lado, declaró inexecutable las expresiones “inmediatas” y “directa”, porque sólo mediante el reconocimiento del enfoque diferencial, es decir, de la existencia de grupos particulares en un mayor grado de vulnerabilidad, implica afirmar que no todas las necesidades de las víctimas guardan una relación directa con el hecho victimizante, pues muchas de éstas son previas al mismo y no fueron generadas por el hecho violento. Luego en muchos casos estas necesidades “previas e indirectas” (como una discapacidad o la minoría de edad) facilitaron el ambiente propicio para que se configuraran los hechos que originaron la victimización. Así por ejemplo, la situación de indefensión en la que se encuentra una mujer con discapacidad en una zona geográfica en conflicto, agrava su riesgo de ser víctima de violencia sexual por parte de grupos armados. Por otra parte, el Tribunal declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “prestará por una sola vez” contenida en el párrafo 3º del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que la ayuda humanitaria se podrá entregar por más de una vez cuando se demuestre que la víctima no ha superado la situación de emergencia. Esto, por cuanto la prórroga de la ayuda humanitaria y la presunción constitucional de prórroga automática está prevista por los Autos 092 de 2008 y 006 de 2009 (de la Comisión de seguimiento de la atención a la población desplazada) reiterada en distintas sentencias de tutela, permiten entender que las demás víctimas también pueden llegar a ser beneficiarias de dichas prórrogas si se encuentran en un escenario de urgencia extraordinaria similar o aún no se encuentran en condiciones de asumir su autosostenimiento. Incluso, podrían llegar a favorecerse de la prórroga automática de la ayuda humanitaria cuando

se encuentren en situaciones de vulnerabilidad acentuada e indefensión extrema que suponga su necesidad.

Además, la Corte encontró que el aparte acusado del artículo 64 de la Ley 1448 de 2011 se ajusta a la Constitución por dos razones: (i) porque no se puede excluir del ordenamiento el sistema de evaluación en mención para la entrega por turnos de la ayuda humanitaria de emergencia, pues esto implicaría despojar a las víctimas de un mecanismo que pretende beneficiarlas en aplicación del enfoque diferencial. Lo que corresponde es que las autoridades correspondientes tomen medidas para superar las falencias operativas que han sido advertidas reiteradamente por esta Corte y así cumplir las órdenes que se han dado con este fin, en los distintos autos de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. (ii) Los argumentos de ineficacia, relativos a situaciones que sugieren la incapacidad de las normas para producir los efectos pretendidos, no se convierten automáticamente en razones de inconstitucionalidad, luego no se puede aseverar que las falencias en la implementación de las medidas normativas, como es el caso, se corrigen eliminando la medida, menos cuando dicha medida procura la garantía adecuada de derechos fundamentales.

De otro lado, la Corte declaró inexecutable la expresión “y el núcleo familiar del despojado o de” contenida en el literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, porque impone al reclamante de tierras despojadas la obligación de revelar datos íntimos de su vida personal, sin un fundamento constitucional concreto e imperioso, que justifique ceder algo de la esfera privada del solicitante en beneficio de la comunidad. La divulgación de la información en cuestión en un diario de circulación nacional tampoco guarda una relación de conexidad con la finalidad que persigue el literal e) en su conjunto, cual es la publicidad del proceso para asegurar que todos los eventuales interesados concurren a defender sus derechos sobre los predios en disputa. Además, la intromisión innecesaria e injustificada en la intimidad personal y familiar de las víctimas del despojo de tierras que dispone la expresión demandada, podría exponer a la familia del reclamante a amenazas para su vida e integridad personal, así como en general para la garantía de sus derechos fundamentales. Para la Corte resulta necesario hacer notar esta situación, pues en muchos casos los procesos de restitución y formalización de tierras se adelantan en zonas del país caracterizadas por la violencia relacionada con la tenencia de la tierra, con la

presencia de grupos armados al margen de la ley y, en general, en desarrollo del conflicto armado.

Por último, la Corte declaró exequible el término de 15 días para formular oposiciones a la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos, a partir de la solicitud, previsto en el literal e) del artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que dicho término se empezará a contar a partir de la notificación de la admisión de la solicitud. Esto, porque el plazo para interponer oposiciones es una regla necesaria en el procedimiento de restitución, pero su interpretación debe estar acorde con los derechos de contradicción y acceso a la administración de justicia. Y la norma permite concluir que dicho término puede empezar a correr antes de que se notifique el auto admisorio, pues no establece un término específico para admitir la solicitud de restitución, lo cual implica que podría incluso vencer en silencio el plazo para presentar las oposiciones sin que exista auto de admisión, bajo el riesgo de que ello acontezca y ninguno de los opositores se entere.

#### 4. Aclaraciones de voto

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva aclararon su voto en relación con algunos de los fundamentos expuestos en sustento de la sentencia anterior”.

Julio 11 de 2013. Expediente D-9389. Sentencia C-438 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Alberto Rojas Ríos.

#### **Artículo 52 de la Ley 1430 de 2010, “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”.**

“ ...

La Corte Constitucional determinó que la norma acusada no desconoce el principio de certeza en la base gravable del impuesto de industria y comercio para entidades financieras. Para la Corte, la expresión “ingresos varios”, aunque indeterminada, es determinable a partir de la actividad interpretativa que, de acuerdo con sus competencias, corresponde a los operadores jurídicos. Así mismo, por tratarse de un tributo de índole territorial, los concejos municipales y distritales, en aplicación del artículo 338 de la Constitución, tienen competencia para reglamentar lo concerniente a dichos ingresos.

La Corporación precisó que el impuesto de industria y comercio, tal y como fue regulado en la Ley 14 de 1983, tuvo como regla general que su base gravable estuviera constituida por los ingresos brutos obtenidos por las personas –naturales o jurídicas- que realizaban actividades comerciales, industriales o de servicios (arts. 33 y 32, respectivamente).

Dicha regla no fue aplicada para determinar la base gravable de actividades que, como la financiera, desarrollaban una labor de colocación, intermediación, etc., por cuanto en estos casos el dinero percibido no siempre corresponde a ingresos, y mucho menos a lo generado como fruto de las actividades ordinarias del sujeto pasivo del tributo.

Por esta razón, se estableció que la base gravable de las actividades financieras serían los ingresos operacionales obtenidos por las entidades del sector financiero (art. 42 de la Ley 14 de 1983 y posteriormente el art. 207 del Decreto 1333 de 1986); es decir, aquellos provenientes de las actividades principales de la empresa; y que no serían ingresos operacionales los que no se derivan del giro ordinario de sus negocios.

De esta forma, si bien en abstracto la categoría de "ingresos varios" resulta vaga e indeterminada, el contexto normativo en el que se incluye permite su concreción a efectos de establecer la base gravable. El hecho de que a la enumeración sobre los distintos rubros que son ingresos operacionales se haya agregado el concepto de "ingresos varios", debe interpretarse como la pretensión del Legislador de incluir todos los ingresos operacionales de los sujetos que prestan servicios financieros dentro de la base gravable del impuesto de industria y comercio. Con ello, el concepto "ingresos varios" cumple las funciones de categoría residual en la que están incluidos los ingresos operacionales que no pueden ser clasificados en ninguno de los otros literales que componen los numerales referidos a las distintas instituciones financieras.

Por otra parte, la Corporación advirtió que en desarrollo del principio de autonomía territorial –artículo 287 de la Constitución-, el artículo 42 de la Ley 14 de 1983 y posteriormente el artículo 207 del Decreto 1333 de 1986 establecieron que la base gravable, en este evento, debe ser definida por medio de acuerdos de los concejos municipales y distritales, que complementan la tarea de determinación de los elementos del tributo (art. 338 C.Po.) con base en los parámetros legales previamente definidos.

Contrario a lo que afirma el demandante, los ingresos que deben incluirse como "ingresos varios", a efecto de la base gravable del impuesto de industria y comercio, no son definidos por la Superintendencia Financiera. Si bien el artículo 47 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 212 del decreto 1333 de 1986 encargan a la Superintendencia la función de informar sobre el monto al que ascienden los ingresos gravados con el impuesto de industria y comercio, debe concluirse, en aplicación del principio de interpretación conforme con la Constitución,

que dicho informe tiene efectos eminentemente ilustrativos. Esta información ayuda a los municipios y distritos a calcular, de acuerdo con la ley y el respectivo acuerdo del Concejo, la suma a pagar por cada una de las personas que realice actividades financieras en su respectiva jurisdicción.

#### 4. Aclaraciones de voto

El magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez aclaró su voto por cuanto, si bien está de acuerdo con la decisión de exequibilidad del artículo 52 de la Ley 1430 de 2010 respecto de la certeza de la norma tributaria, discrepa del segundo fundamento de la sentencia, relativo al alcance de la potestad tributaria que tendrían los concejos municipales y distritales en relación con el impuesto de industria y comercio.

A su juicio, aunque los concejos pueden reglamentar ciertos aspectos de un tributo, carecen de competencia para “complementar” los elementos de la base gravable ya establecidos por el legislador. Además, considera que este argumento resulta contradictorio como quiera que no se puede sostener que no hay indeterminación en la base gravable del citado impuesto, y al mismo tiempo señalar que los concejos tienen atribución para participar en la determinación final de dicha base gravable (como si esta no fuera determinable en la forma que se explica en la sentencia).

El magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, además de coincidir con lo anterior, aclaró su voto señalando que si bien compartía la decisión de la mayoría, a su juicio era importante resaltar la determinabilidad del concepto de “ingresos varios” a efecto de integrar la base gravable del impuesto de industria y comercio para el sector financiero (categoría residual dentro de los ingresos operacionales). En este sentido, para despejar cualquier duda, advirtió que aun cuando puede darse la regulación por parte de los concejos municipales y distritales, no se requiere para efecto de su recaudo inmediato.

Los magistrados María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo se reservaron la presentación de una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos en que se basó la declaración de exequibilidad”.

Julio 17 de 2013. Expediente D-9451. Sentencia C-459 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Alberto Rojas Ríos.

**Inciso segundo y el párrafo del artículo 1° de la Ley 1539 de 2012, “Por la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”.**

“... ”

La Corte Constitucional explicó que el certificado de aptitud psicofísica para el porte de armas de fuego de personas que laboran en actividades de vigilancia y seguridad privada (escoltas, vigilantes, supervisores), pretende dar fe de la idoneidad de un civil para el desarrollo de su labor, lo cual supone una garantía no solamente para el trabajador sino para la comunidad que se beneficia del servicio. De igual modo, señaló que la periodicidad del certificado evita que al desvincularse de las empresas el particular cuente con una autorización prolongada para la utilización de armas.

Para la Sala, la inclusión de esta nueva obligación con cargo a las administradoras de riesgos laborales (ARL) se enmarca dentro de las funciones a ellas asignadas, una de las cuales consiste en mitigar el riesgo y la ocurrencia de accidentes de trabajo.

La Corte consideró que no existe principio constitucional del cual se derive el deber de los empleadores de asumir el costo de certificados como el de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego de personas que desempeñan servicios de vigilancia y seguridad privada. Además, las normas legales que establecen que las prestaciones derivadas de la prevención y atención de salud ocupacional están a cargo del empleador (Decreto 614 de 1984, Ley 1562 de 2012), no configuran parámetro de constitucionalidad. Por tal razón, el Legislador goza de una amplia facultad reguladora en la materia, por ejemplo para radicar en cabeza de las administradoras de riesgos laborales (ARL) la obligación prevista en el párrafo acusado.

Como lo ha señalado la jurisprudencia, en materia de Riesgos Laborales el Estado, preferentemente por intermedio del Legislador, debe adoptar las medidas necesarias dirigidas a que los componentes del Sistema estén destinados a asegurar efectivamente a la población trabajadora contra ciertos riesgos derivados de su desempeño laboral que afectan de manera importante sus condiciones de vida y existencia. Resulta, entonces, no solo una facultad de aquél, sino un deber, regular los aspectos presupuestales y en virtud de ello asignar obligaciones a los entes que concurren a la prestación de este tipo de servicios.

De otra parte, la Corte advirtió que la Decisión 584 de la CAN (arts. 14, 24, 28 y 29) no consagra la obligación del Legislador de adjudicar en cabeza del empleador el reconocimiento del costo de las prestaciones

relativas a la salud ocupacional. Su tenor literal estipula la obligación de los empleadores de velar por el sometimiento de sus empleados a estos exámenes médicos de ingreso, pero no consagra imperativo alguno para que sea asumido con cargo al empleador.

La Corte concluyó que el certificado de aptitud psicofísica, previsto en el artículo 1° de la Ley 1539 de 2012, configura una prestación que coincide con los principios y fines del Sistema de Riesgos Profesionales, ya que permite acreditar la idoneidad de las personas cuya labor implique el porte de armas de fuego y minimizar los riesgos. Por esto, la realización del certificado en cuestión puede ser satisfecha con los recursos de dicho sistema, por las ARL, bajo las reglas establecidas por la jurisprudencia y en aplicación de las herramientas que se han implementado para ello. Valga decir, en desarrollo de los criterios de inversión de sus recursos contenidos en los artículos 2 y 19 del Decreto ley 1295 de 1994 y 11 de la Ley 1562 de 2012.

A juicio de la Corporación, no se vulnera la garantía de orden económico y social justo, debido a que la inclusión de una nueva obligación que debe ser solventada con los mismos recursos, se enmarca dentro de las obligaciones de las ARL descritas en los párrafos anteriores. Tampoco se sacrifica el interés general (el de los afiliados al sistema) por el interés particular (el de las empresas de vigilancia privada), ni se desconocen los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y equilibrio económico (arts. 48, 49 y 365 de la Constitución), en tanto se trata del cumplimiento de los deberes propios de estas empresas y no de la implementación de beneficio o privilegio alguno, razones por las cuales la presunta vulneración del principio de igualdad no estaba llamada a prosperar.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub salvaron el voto al considerar que los apartes demandados del artículo 1° de la Ley 1539 de 2012 han debido ser declarados inconstitucionales por desconocer el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución.

Observaron que si bien es cierto que es al Legislador al que le corresponde el diseño del sistema de seguridad social conforme a los principios y reglas constitucionales, también lo es que el artículo 48 de la Carta es contundente al señalar que no se pueden utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

En su sentir, al asignarse una obligación a las ARL que no ha sido incluida en el cálculo actuarial para definir el monto de las cotizaciones, se



impacta la financiación del sistema, concebido para otros propósitos, y con ello terminan por destinarse recursos a un fin que no estaba previsto en sus componentes. De esta forma se desequilibra el sistema financiero, exonerándose a los empleadores del pago del costo del examen de aptitud psicofísica para el porte de armas de fuego requerido para los trabajadores vinculados a las empresas de vigilancia y seguridad privada, en detrimento de los recursos generales que administran las ARL. La magistrada María Victoria Calle Correa se reservó la presentación de una aclaración de voto respecto de algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de la decisión de exequibilidad".

Julio 17 de 2013. Expediente D-9462. Sentencia C-460 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Alberto Rojas Ríos.

### **Artículo 17 del Código Civil.**

"...

Le correspondió a la Corte Constitucional establecer si el artículo 17 del Código Civil es contrario a los artículos 4º, 13, 29, 228, 230, 241 y 243 de la Carta Política, al impedir que la jurisprudencia contenida en los pronunciamientos de las altas cortes, cuando actúan como órganos de cierre, sea tenida en cuenta y proyecten sus efectos a las decisiones que posteriormente emitan los jueces de la República para resolver casos semejantes a los fallados en aquellas sentencias.

El análisis efectuado por la Corte tuvo en cuenta, en primer lugar, que por las circunstancias del contexto histórico y social dentro del cual fue expedida la norma acusada, su pretensión fue la de regular los efectos de todo tipo de sentencias judiciales. En aquella época solo existían fallos relacionados con la solución de situaciones individuales en materia civil o penal, lo que explicaría la razón por la cual se establecieron las reglas contenidas en el artículo 17 del Código Civil, con la intención de diferenciar el efecto de las leyes y/o los actos administrativos del que por regla general tienen las sentencias.

A la vez, determinó que las restricciones que la norma demandada impone a la actividad de los jueces se referirían a la parte resolutive de sus sentencias, que es la que en realidad contiene el mandato u orden judicial, y no a su parte motiva, que si bien por lo general no tiene esa connotación, es la relevante en el caso de las cortes en cuanto precedente de obligatorio cumplimiento para los particulares, las autoridades y sobre todo los jueces que resuelven futuros casos semejantes.

Desde esa perspectiva, la Corporación entendió que el precepto acusado no genera el efecto planteado por los demandantes en el sentido de impedir la consolidación o la aplicación de los precedentes judiciales, proceso que no sufre ninguna dificultad como consecuencia de esta norma legal. Así las cosas, carecen de fundamento los cargos formulados por los demandantes, porque no se afecta la supremacía constitucional, ni la igualdad, ni el debido proceso, ni sufren mengua ninguna de las funciones de esta Corporación en guarda de la integridad de la Constitución. Antes bien, resulta cierto que la precaución en torno a que los efectos de las sentencias no se extiendan sino a aquellas personas que hubieren participado del respectivo trámite, en realidad contribuye a hacer efectivos los mandatos contenidos en varias de las norma superiores que se citan como infringidas, como la igualdad o el debido proceso, evitar que terceras personas resulten vinculadas por actuaciones en las que no hubieren intervenido ni tenido oportunidad de defenderse y exponer sus propios puntos de vista.

Sin embargo, la Corte reconoció que la norma sí genera dificultad en el caso de las sentencias que se profieren en relación con las acciones constitucionales, que comprensiblemente no fueron tenidas en cuenta en la disposición enjuiciada, por cuanto se trata de casos en los que la decisión expedida involucra, de varias maneras, a sujetos diferentes y adicionales a aquellos que hubieren intervenido dentro del trámite correspondiente. Por tal motivo, procedió a declarar la exequibilidad del artículo 17 del Código Civil, por los cargos analizados, en el entendido de que no impide la existencia de efectos erga omnes o extensivos de las sentencias que se profieren con ocasión de la instauración de acciones constitucionales.

#### 4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva aclaró su voto frente a la parte considerativa de la sentencia y salvó parcialmente su voto respecto de la parte resolutive de la misma. Consideró que (i) en la parte motiva de la sentencia debió diferenciarse claramente entre el problema de los efectos extensivos de las sentencias –erga omnes e inter comunis- de una parte, y entre el problema del precedente judicial o de la vinculatoriedad u obligatoriedad de las decisiones judiciales de las Altas Cortes para los jueces y operadores jurídicos, de otra parte. En este sentido, encontró necesario diferenciar conceptual y jurídicamente entre (a) los efectos extensivos o erga omnes de las sentencias de la Corte en materia de constitucionalidad y los del Consejo de Estado en materia de

nulidad; (b) los efectos extensivos de las sentencias de tutela o efectos inter comunis en sentencias de unificación; y (c) la obligatoriedad o vinculatoriedad en general de la jurisprudencia de las Altas Cortes para los jueces al fallar casos análogos o similares, lo cual corresponde al tema de teoría constitucional relativo al precedente judicial.

(ii) De otro lado, en relación con la parte resolutive, el Magistrado Vargas Silva, si bien compartió la necesidad de condicionar la norma acusada, encontró que era más correcto desde el punto de vista constitucional un condicionamiento de la misma bajo la siguiente fórmula, que propuso en Sala Plena: “en el entendido que no se impiden los efectos generales y extensivos de las sentencias de las Altas Cortes, así como la obligatoriedad y vinculatoriedad de las mismas como precedentes judiciales”. En su criterio, con esta interpretación o alcance normativo incorporado a la disposición demandada hubieran quedado cobijados los dos problemas jurídico-conceptuales a los cuales hizo alusión.

Los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez anunciaron la presentación de aclaraciones de voto relacionadas con algunas de las consideraciones que se exponen como fundamento de la decisión de exequibilidad condicionada.

La magistrada María Victoria Calle Correa se reservó la eventual presentación de una aclaración de voto sobre los fundamentos de esta sentencia”.

Julio 17 de 2013. Expediente D-9446. Sentencia C-461 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Nilson Pinilla Pinilla.

**Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.**

“ ...

La Corte encontró que sobre la mayoría de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 ya se había emitido pronunciamiento en las sentencias C-781 de 2012 y C-280 de 2013, por los mismos cargos, de manera que se configuró el fenómeno de cosa juzgada constitucional y por lo tanto no había lugar a nuevo pronunciamiento sobre los mismos, sino a estarse a lo resuelto en relación con los apartes demandados de los artículos 3º, 51, 60, 66 (incisos primero y segundo), 67 y 125 de la Ley 1448 de 2011.

De otra parte, la Corporación constató la ineptitud de los cargos formulados contra expresiones de los párrafos 1º, 2º y 3º del artículo 61 y de los artículos 66 (inciso primero), 123 (título) y 132 (párrafo 3º, inciso

primero parcial), de la Ley 1448 de 2011, lo cual no permitió entrar a un examen y decisión de fondo.

En cuanto a los apartes del artículo 132, que enuncian los mecanismos que pueden emplearse para materializar la indemnización administrativa a favor de la población en situación de desplazamiento, la Corte encontró que la acusación difiere en algunos aspectos de la resuelta en la sentencia C-280/13. En efecto, el cargo se complementa ahora afirmando que a algunos subsidios que en la actualidad ofrece el Estado en materia de tierras y vivienda no se les asigna la condición de formas de reparación o indicando que la atención especial a la población desplazada deriva de los deberes especiales que se siguieron de la sentencia T-025/04, y por ello no pueden considerarse medidas de reparación.

Para la Corte, los mecanismos enunciados en el párrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, como formas posibles de indemnización administrativa, no se oponen a la Constitución. Sin embargo, de conformidad con lo señalado en la sentencia SU-254/13, que unificó los criterios referentes a la reparación, la Corte consideró que había que excluir cualquier entendimiento de la norma que llevara a confundir tales mecanismos con la indemnización administrativa. Por consiguiente, procedió a declarar la exequibilidad condicionada de los mismos, en el sentido de entender que se trata de mecanismos adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.

Ahora bien, la prohibición de indistinción entre reparación y servicios sociales del Estado conduce a que el inciso final del párrafo 3° resulte constitucionalmente problemático. Conforme a esta norma, sería posible considerar indemnización administrativa la diferencia que exista entre la cuantía ordinaria en que se ofrecen los mecanismos contemplados – subsidios, adquisición o adjudicación de tierras, entre otros- y el mayor valor en que ellos son ofrecidos a las personas en situación de desplazamiento. La Corporación estimó que las normas demandadas desconocen el principio que exige no confundir el deber de reparar con el deber de asistencia social en cumplimiento de los deberes constitucionales asignados al Estado. Dicho principio ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional, en particular en las sentencias C-1199/08 y SU-254/13. La asimilación entre la reparación y la prestación de servicios sociales vulnera, a juicio de la Corte, los derechos de las víctimas dado que al amparo de dicha disposición podían confundirse ambas manifestaciones de la actividad del Estado que tenían fuentes y

finés diversos. Por lo tanto, la Corte declaró inexecutable el inciso tercero del párrafo 3º de la Ley 1448 de 2011.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada María Victoria Calle Correa reiteró su salvamento de voto respecto de la declaración de executibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 66 de la Ley 1148 de 2011, expresado en la sentencia C-280 de 2013, habida consideración que en el ordinal octavo de la parte resolutive se dispone estarse a lo resuelto en dicho fallo. En su concepto, tal condicionamiento no subsana la desproporción y falta de razonabilidad de la obligación que se impone a la persona víctima de desplazamiento forzado de declarar ante el Ministerio Público los hechos que evidencian la ausencia de las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido para su retorno o reubicación, que pueden generar un nuevo desplazamiento y agravar la situación de amenaza y peligro para la persona.

De otro lado, aclaró el voto en relación con la declaratoria de executibilidad de la expresión acusada del inciso primero del artículo 66, en cuanto al significado de la acción de procurar la permanencia de las víctimas de desplazamiento en el lugar elegido para su retorno y reubicación, de manera que se facilite el goce efectivo de sus derechos. Así mismo, la magistrada Calle Correa aclaró el voto en relación con el resolutive segundo, relativo al cargo contra el artículo 51 (parcial), en el que se condiciona la exención a las víctimas del pago de costos educativos en establecimientos oficiales a que aquellas no tengan recursos para sufragarlos (la Sala decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013, donde se declaró EXECUTIBLE la expresión “y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago” contenida en el art. 51 de la Ley 1448 de 2011). En los considerandos de esta decisión, expuestos en el Comunicado de Prensa No. 19 de 15 y 16 de mayo de 2013, se afirma que el contenido mínimo del derecho a la educación pública gratuita “comprende un año de preescolar y nueve años de educación básica”. Al respecto manifestó la Magistrada que una norma especial, como la establecida en el artículo 51 de la Ley de Víctimas, no puede desconocer el estándar actual de protección del derecho a la educación pública gratuita, que comprende desde transición hasta undécimo grado, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4807 de 2011 (art. 1º). En su sentir, la Sala Plena debió tener en cuenta dicho estándar para evitar que esta sentencia pueda ser entendida como un precedente regresivo respecto de los niveles de cobertura gratuita garantizados en el citado decreto.

Por su parte, el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva manifestó su salvamento de voto respecto el conjunto de decisiones inhibitorias adoptadas, toda vez que en su concepto los demandantes expusieron en debida forma cargos de inconstitucionalidad que permitían abordar el fondo de los cuestionamientos planteados (respecto de los parágrafos 1º, 2º y 3º del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, la expresión acusada del inciso primero del artículo 66, la expresión "restitución" del título del artículo 123, así como de la expresión "por núcleo familiar" del inciso primero del artículo 132). A su juicio, la demanda aportaba los elementos mínimos requeridos para que la Corte pudiera emitir un fallo de fondo sobre los mismos.

De otra parte, el magistrado Vargas Silva anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a la posición disidente que adoptara frente a la sentencia C-280/13, teniendo en cuenta que en el presente caso se dispone estarse a lo resuelto en este fallo en relación con varias de las normas ahora acusadas. En particular, en cuanto considera que el citado fallo no reflejó adecuadamente las conclusiones expuestas en la reciente sentencia SU-254 de 2013, sobre el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado. Además, porque permitió que se asumiera por parte del legislador un concepto de víctima de desplazamiento forzado incompatible con los estándares previamente definidos por este Tribunal. Así mismo, la sentencia C-280/13 planteó que nunca puede aplicarse el principio de progresividad en relación con leyes de carácter especial y temporal, porque no afectan de manera alguna la protección establecida por leyes generales y el citado principio no puede ser parámetro de análisis de la Ley de Víctimas, ya que no regula exclusivamente derechos sociales; consideraciones de las que se aparta totalmente.

Por otro lado, estima que la obligación impuesta a las personas en situación de desplazamiento, en el sentido de procurar permanecer en el lugar de retorno o reubicación, resulta desproporcionada tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad económica y social que enfrenta la población desplazada y el hecho de que ningún otro segmento poblacional se encuentra vinculado con un deber semejante.

Finalmente, el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez presentará una aclaración de voto, en cuanto considera que la reparación administrativa que se regula en la Ley 1448 de 2011 no debe consistir necesaria y exclusivamente en dinero, sino que el Gobierno debe tener la posibilidad de efectuarla a través de otros mecanismos igualmente

reparatorios de los daños sufridos por las víctimas del conflicto armado interno”.

Julio 17 de 2013. Expediente D-9362. Sentencia C-462 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

**Decreto Ley 775 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”.**

“ ...

En el presente caso, los problemas jurídicos que le correspondió resolver a la Corte Constitucional consistieron en determinar: (i) si establecer que cada Superintendencia administrará el sistema específico de carrera de su entidad, bajo la vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, viola la competencia constitucional conferida a esta Comisión en el artículo 130 de la Carta Política; y (ii) de responder afirmativamente este cuestionamiento, si debían ser declaradas inconstitucionales aquellas facultades que en desarrollo de dicha atribución se asignan a las superintendencias en los artículos 10,14, 15, 17, 20, 21, 23, 28, 32, 33, 37 y 48 del Decreto Ley 775 de 2005.

El análisis de la Corporación comenzó por reiterar la atribución del legislador para crear regímenes especiales de carrera. De esta forma, la jurisprudencia ha precisado que de acuerdo con el artículo 130 de la Constitución, coexisten tres categorías de sistema de carrera administrativa: la carrera general, regulada actualmente por la Ley 909 de 2004 y las carreras de naturaleza especial. Así mismo, ha señalado que los regímenes especiales de carrera tienen origen constitucional, cuando existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen con un sistema de carrera distinto del general (Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras) y también tienen origen legal, en la medida en que es el legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley. De igual modo, la Corte recordó que la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente, tiene la competencia constitucional para administrar y vigilar los sistemas específicos de carrera y que solo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera haga la propia Constitución, la Comisión carecerá de tal competencia. Con ello, el Constituyente busca asegurar que el sistema de carrera para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos

y para el retiro del servicio, se lleve a cabo de manera transparente, idónea e imparcial, ajena a las influencias de otras instancias del poder público, en particular, de la rama ejecutiva, conforme con los postulados constitucionales y legales que regulan la materia.

Por lo anterior, el Tribunal determinó que cuando el artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005 asigna la función de administración del sistema específico de carrera a cada Superintendencia, dejando a la Comisión Nacional de Servicio Civil solamente la vigilancia del sistema, contradice los artículos 125 y 130 de la Constitución. Adicionalmente, advirtió que fue el mismo Ejecutivo, en ejercicio de facultades extraordinarias, quien tomó la decisión de sustraer de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la administración del sistema específico de carrera de las superintendencias y no el Congreso, con lo cual se quiebra el sistema de frenos y contrapesos que inspiró la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente que controle la Administración Pública Nacional, en el contexto de un régimen presidencialista. En consecuencia, la Corte consideró que lo adecuado era declarar inexecutable la expresión “cada Superintendencia, bajo la vigilancia de” contenida en el artículo 6° del Decreto Ley 775 de 2005, por cuanto deja en claro que la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene la función constitucional de administrar el servicio específico de carrera de las Superintendencias.

Ahora bien, en la medida en que el texto de la norma solo hablaría de la administración, lo que podría generar incertidumbre sobre la función de vigilancia a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil y conducir a un lectura que excluiría dicha función –que en todo caso, está en el título del artículo 6°- en el sentido de que reitera su función de administración pero no necesariamente la de vigilancia del sistema de carrera de las superintendencias, la Corte consideró necesario condicionar la exequibilidad de la norma, bajo el entendido de que la Comisión Nacional del Servicio Civil también tiene la función de vigilancia del sistema específico de carrera de las Superintendencias de la Administración Pública Nacional, para evitar cualquier ambigüedad o una interpretación contraria a la preceptiva constitucional.

Acorde con la competencia constitucional que le asigna el artículo 130 superior a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Corporación estableció que varias de las disposiciones acusadas del Decreto Ley 775 de 2005 eran constitucionales, solo si se entendía que no desconocen o alteran las competencias propias de la Comisión y no, como consecuencia de la inexecutable parcial del artículo 6° del



mencionado Decreto. Hecha esa valoración, la Corte concluyó que el numeral 10.1 del artículo 10, los artículos, 20, 23, 32, 33 y 37 del Decreto ley 775 de 2005 no contrarían la competencias conferidas por el Constituyente a la Comisión Nacional del Servicio. Al mismo tiempo encontró que no ocurre lo mismo con los artículos 14, 15, 17, 21, 28 y 48 del decreto demandado, ya que establecen en cabeza de cada Superintendencia algunas atribuciones relacionadas con la administración de la carrera de la respectiva entidad, al presuponer que tal función está a cargo de los mismos organismos, tales, como suscribir contratos con universidades con experiencia en procesos de selección de personal; la organización y ejecución de los concursos a cargo de la secretaria general de la correspondiente Superintendencia; suscripción de la convocatoria y de las modificaciones por parte del Superintendente respectivo; procedimiento para las reclamaciones de los aspirantes no admitidos que se resuelven por el jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces y por inconformidad en los resultados de las pruebas a través del secretario general. Finalmente, el artículo 48 establece una serie de funciones a cargo de la Secretaría General de cada Superintendencia, que presuponen que la administración del sistema de carrera específico corresponde a cada una de las superintendencias y no a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por tal motivo, fueron declaradas inexecutable las expresiones que aluden a dichas funciones, en los artículos mencionados anteriormente”.

Julio 23 de 2013. Expediente D-9363. Sentencia C-471 de 2013. Magistrada ponente: Doctora María Victoria Calle Correa.

**Título y artículo 3 de la ley 1309 de 2009, “Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida” y en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 1426 de 2010, “Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de derechos humanos y periodistas”.**

“En esta oportunidad, la Corte debía pronunciarse acerca de si desconoce el derecho de asociación sindical y el derecho a la igualdad, que las reglas especiales de protección penal relativas a las causales de agravación de determinados delitos o a la extensión del término de prescripción de la acción penal para ellos, únicamente se apliquen cuando el delito afecte a miembros de organizaciones sindicales legalmente reconocidas.

La Corte consideró que la expresión “legalmente reconocida” incluida en el título y en el artículo 3 de la Ley 1309 de 2009 y en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 1426 de 2010, desconoce los artículos 13 y 39 de la Constitución, dado que puede ser interpretada de forma contraria a la protección constitucional de las organizaciones sindicales. En efecto, en relación con la norma acusada, se pueden plantear dos interpretaciones distintas. Una primera interpretación permite entender, que el reconocimiento legal al que aluden las disposiciones parcialmente cuestionadas, se produce cuando la organización sindical ha cumplido las condiciones previstas en la ley para ser considerada como tal. Esto es, la reunión y suscripción del acta de constitución del sindicato, momento a partir del cual, nace una nueva persona jurídica (arts. 361 y 364) y el Código Sustantivo del Trabajo se ocupa de regularla en asuntos referidos (i) a sus estatutos (art. 369), (ii) a sus órganos de administración (entre otros, arts. 371, 376, 385, 386 y 387), (iii) a sus facultades y funciones (arts. 373 y 374), (iv) a las prohibiciones que los limitan (arts. 379 y 380) y (v) a los procedimientos de administración (entre otros, arts. 393, 394, 395 y 398). A su vez, la inscripción del acta constitutiva no incidiría en el reconocimiento que, desde el nacimiento del sindicato, hace la ley. Ese nacimiento, producto del acto fundacional, es temporalmente diferente a su oponibilidad en tanto esta última se produce cuando, al cumplir con el acto de inscripción (art. 366 CST), el nacimiento de la persona jurídica-sindicato puede ser conocido por todos (arts. 367 y 368). La inscripción en el registro, que cumple funciones de publicidad, no es una condición para que la organización sindical adquiera el estatus de persona jurídica ni para que se activen todas las normas que disciplinan su actividad, entre las que se encuentran las relativas al fuero de los fundadores. Desde esta perspectiva, una primera interpretación de las expresiones ahora cuestionadas excluiría la posibilidad de afirmar que su empleo en los artículos demandados comporte una exclusión de las organizaciones sindicales no inscritas en el registro. En apoyo de esta interpretación, se exponen razones históricas fundadas en el proceso legislativo del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1309 de 2009, del cual se puede inferir que su objetivo consistió siempre en asegurar una amplia protección penal para los sindicalistas y nunca en consagrar una distinción fundada en la realización o no de la inscripción ante el Ministerio de Trabajo.

En contra de la interpretación anterior, podría señalarse que la expresión “organización sindical legalmente reconocida” alude a aquellos sindicatos reconocidos por las autoridades administrativas en las

condiciones definidas por la ley. Esta interpretación se apoyaría en una interpretación literal del artículo 39 de la Constitución, conforme al cual, el reconocimiento jurídico de los sindicatos se produce con la simple inscripción del acta de constitución. De esta manera, el reconocimiento legal sería equivalente al reconocimiento jurídico al que alude al artículo 39 produciéndose, únicamente, a partir de la inscripción del acta ante el Ministerio respectivo. Esta comprensión encontraría apoyo en la sentencia No. 115 de 1991 de la Corte Suprema de Justicia en la que dicho Tribunal examinó algunas acusaciones en contra de varios artículos de la Ley 50 de 1990. Una de las disposiciones cuestionadas era el artículo 50 de la ley 50 de 1990, modificatoria el artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo y en cuyo texto se disponía que ningún sindicato podía actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le correspondan, mientras no se hallare constituido como tal, registrado ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y sólo durante la vigencia de ésta inscripción.

Aunque en principio resultan posibles ambas interpretaciones, la Corte consideró que la segunda de ellas se opone a la Constitución. En efecto, la interpretación que del artículo 39 de la Constitución así como del Convenio 87 de la OIT ha hecho la jurisprudencia constitucional con posterioridad a la señalada sentencia 151 de la Corte Suprema de Justicia, indica que las organizaciones sindicales son destinatarias de protección y reconocimiento desde el mismo momento de su fundación. Según la posición consolidada de esta Corporación la protección constitucional de los sindicatos se asegura con el reconocimiento de un derecho a conformarlos sin intervención estatal alguna (art. 39 primera frase CP y artículo 2 del Convenio 87 de la OIT) sin perjuicio de la función de publicidad que se adscribe a la inscripción a la que alude también el artículo 39 de la Carta al señalar que el reconocimiento jurídico de los sindicatos se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. Esta conclusión se funda en el examen de las sentencias C-567/00, C-465/08, C-621/08 y C-695/08. Esto significa que las organizaciones sindicales surgen a la vida jurídica y son objeto de amparo desde el momento de su fundación. Conforme a ello, resulta contraria a la Constitución la interpretación de la locución "legalmente reconocida" de manera tal que excluya de la protección penal, que se sigue de las normas penales en que ella se emplea, a los miembros de sindicatos no inscritos en el registro al que alude el artículo 365 del Código Sustantivo del Trabajo. Ello es así en tanto la jurisprudencia constitucional indica que

la protección de la organización sindical se produce desde el momento en que nace a la vida jurídica, lo que ocurre desde que su constitución se produce en los términos que establece el artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo.

Teniendo en cuenta que la expresión acusada no es unívoca y suscita diferentes debates interpretativos, plantea además problemas desde la perspectiva del principio de estricta legalidad o de taxatividad en materia penal, ampliamente reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación, el cual impone una obligación al legislador consistente en establecer de manera precisa e inequívoca aquellos comportamientos penalmente relevantes y, en esa medida, una prohibición de adoptar tipos penales ambiguos o indeterminados. Así las cosas, considerando que la ambigüedad de la expresión “legalmente reconocida” no solo desconoce el principio de taxatividad sino que, adicionalmente, pone en riesgo el derecho de asociación sindical al hacer posible interpretaciones contrarias al deber de proteger a los miembros de las organizaciones sindicales desde el momento en que estas se han constituido, la Corte declaró inexecutable la expresión incluida en las normas demandadas en esa oportunidad”.

Julio 23 de 2013. Expediente D-9455. Sentencia C-472 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Mauricio González Cuervo.

**Decreto 4171 de 2011 “Por el cual se crea, se determina la conformación y funciones del Consejo Directivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.**

“ ...

En primer término, la Corte encontró que la Ley 1444 de 2011, que constituye el fundamento normativo del decreto demandado, condicionó la facultad para reestructurar internamente las entidades de la administración pública al cumplimiento de dos requisitos: de un lado, que el ente respecto del cual se pretenda la reestructuración haya recibido las funciones de otro organismo; de otro, que este organismo haya sido objeto de supresión, fusión, escisión o transformación o supresión, bien sea en la misma ley habilitante, o en los decretos dictados con fundamento en esta.

Al verificar si en la expedición del Decreto 4171 de 2011 se habían cumplido estos requisitos, la Corporación estableció que ello no fue así. En efecto, este Decreto crea y determina las funciones y la integración del Consejo Directivo de la DIAN, con fundamento en el literal f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011. A la vez, mediante el Decreto 4176 de

2011 (art. 1º) se trasladaron dos funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a la DIAN: la primera, referida a llevar y administrar el registro de los contratos de importación de tecnología y de exportación de servicios, así como la de expedir las certificaciones correspondientes; la segunda, consistente en fijar los criterios de origen y expedir las certificaciones de los productos colombianos con destino a la exportación. De esta forma, se entendió satisfecha la primera exigencia. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con el segundo requisito, toda vez que dentro del proceso de renovación de la administración pública ordenado en la Ley 1444 de 2011 no se ordenó la supresión, fusión, escisión o transformación de la entidad que se desprendió de sus funciones, esto es, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En la ley habilitante únicamente se escindieron y reorganizaron los ministerios del Interior y de Justicia, de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se crearon el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación. Tan solo el Decreto 4176 de 2011 se refirió al Ministerio de Industria y Comercio, pero solamente con el objeto de transferir algunas funciones puntuales a la DIAN y a la Superintendencia de Industria y Comercio, estas últimas, relacionadas con la protección de los usuarios de los servicios turísticos. De este modo, en estricto sentido, no se habría cumplido la condición impuesta por el Congreso para la determinación de la estructura orgánica de la DIAN, por lo que existiría una extralimitación en el ejercicio de las facultades que le fueron atribuidas al Ejecutivo en la Ley 1444 de 2011.

Ahora bien, tomando nota de las observaciones de la DIAN, del Departamento Administrativo de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia de la República y de la Procuraduría General, la Corte realizó así mismo, una evaluación de las facultades extraordinarias a partir de un examen integral, sistemático y teleológico de la habilitación legislativa, con el fin de determinar si miradas en su conjunto las facultades asignadas al Presidente de la República, se podía deducir que eran viables las medidas adoptadas mediante el Decreto 4171 de 2011. En principio, podría considerarse que dado que la Ley 1444 de 2011 facultó al Presidente para reasignar funciones entre entidades y para modificar la estructura orgánica de los organismos receptores de funciones, era posible concluir que la medida se enmarcaba dentro de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Presidente de la República. Sin embargo, la Corporación

determinó que, incluso desde esta perspectiva, debía concluirse que el decreto acusado rebasó el marco de la ley de facultades, en la medida en que, aún dentro de este criterio amplio de interpretación, el ejercicio de las atribuciones legislativas extraordinarias exige una relación directa de conexidad entre las medidas adoptadas y el fundamento que para las mismas se desprende de la ley habilitante. En el caso concreto, la creación de un órgano rector del sistema, el Consejo Directivo de la DIAN, encargado de definir las políticas de la entidad y de cumplir una serie de funciones esenciales en el curso del organismo, confiere una nueva fisonomía a la entidad, al entregar la rectoría del sistema a este órgano colegiado, dentro de los que el propio decreto denominó el modelo de "gobierno corporativo". Para la Corte, es evidente que la modificación orgánica no solo fue amplia y profunda, sino que además no tiene ningún tipo de correspondencia con el traslado funcional que le sirve de fundamento.

Adicionalmente, la Corte consideró que no era de recibo la interpretación expuesta en sus intervenciones, por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según la cual, pese a la motivación del Decreto 4171 de 2011, las medidas legislativas adoptadas en él se sustentan no en la ley de facultades, sino en las competencias constitucionales ordinarias del Ejecutivo establecidas en el artículo 189.16 de la Carta Política, desarrolladas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. Para los intervinientes, aunque la creación del Consejo Directivo de la DIAN, no se enmarque dentro de la habilitación legislativa prevista en el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, en todo caso su constitucionalidad quedaría a salvo, en virtud de la preceptiva constitucional y legal mencionada. Al respecto, advirtió que en la sentencia C-702/99 se declaró la inexecutable de los literales b), c), d), g), h) e i) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 invocado por los intervinientes como fundamento del decreto acusado. En esta sentencia, teniendo en consideración que según el artículo 150.7 de la Carta Política corresponde al Congreso "determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica [...]", esta Corporación consideró que las modificaciones orgánicas no pueden ser ordenadas directamente por el Ejecutivo sin una intermediación previa de la ley y que las amplias habilitaciones normativas contenidas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 en materia de reestructuración de las entidades

nacionales de la administración pública por parte del Ejecutivo, eran inconstitucionales.

A juicio de la Corte, tales disposiciones delegaban en el Ejecutivo competencias regulativas relativas a la estructura de la administración pública que eran privativas del Legislador. Además, dado que, según el artículo 50.5 de la Ley 489 de 1998, la estructura orgánica de los organismos o entidades administrativas comprende la determinación de los "órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares", y que en este caso, el Decreto 4171 de 2011 creó el órgano rector de la DIAN, para la Corte resultaba imperioso concluir, que esta competencia era del resorte del Congreso y no del Ejecutivo, por lo que requería de una habilitación legislativa expresa y precisa para que el Presidente de la República pudiese adoptar una medida semejante. Por estas razones, la Corporación estableció que las medidas legislativas contenidas en el Decreto 4171 de 2011, resultan contrarias al artículo 150.10 de la Carta Política y en consecuencia, procedió a declarar su inexecutableidad.

#### 4. Salvamento y aclaración de voto

El magistrado Mauricio González Cuervo, se apartó de la anterior decisión, toda vez que en su concepto, se había producido, de conformidad con el artículo 242.3 de la Carta Política, el fenómeno de caducidad de la acción de inconstitucionalidad, en la medida en que el Decreto 4171 de 2011 fue publicado el 3 de noviembre de 2011 y la demanda se presentó el 20 de noviembre de 2012, es decir, cuando ya había vencido del plazo de un (1) año establecido en la Constitución para instaurar dicha acción. Por esta razón, la Corte ha debido inhibirse de emitir un fallo de fondo. En su concepto, contrario a lo que ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, el cargo por extralimitación en el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias constituye un vicio de competencia del ejecutivo como legislador extraordinario y, por ende, de carácter formal, cuyo control está sujeto al plazo de caducidad de la acción previsto por la norma superior. Observó que el vicio material se estructura a partir de la violación de un contenido material de la Constitución, mientras que la valoración de si hay o no exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias no implica efectuar esa comparación, sino que examina la congruencia de la norma con fuerza de ley y la ley habilitante de las facultades extraordinarias, independientemente de su contenido material, porque de lo que se trata es de determinar si el Ejecutivo tenía competencia para expedir el decreto extraordinario. Además, advirtió que la Corte ha

dicho de manera reiterada que los vicios competenciales son de carácter formal (v.gr. con ocasión de las demandas de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Constitución) y, por ende, su control se somete a un plazo de caducidad.

El magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo aclaró el voto, por cuanto si bien comparte la decisión de inexecutable del Decreto 4171 de 2011, respetuosamente estima que, de forma clara, el Ejecutivo fundó el ejercicio de sus funciones legislativas delegadas, específicamente en el literal f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y en modo alguno invocó el artículo 189, numeral 16 constitucional, ni la Ley 489 de 1998 que lo desarrolla. Siendo así, el demandado, el Ministerio Público y demás intervinientes no tuvieron oportunidad de pronunciarse sobre el punto, el cual por lo mismo estaba excluido del debate. De ahí que consideró que este último aspecto no ha debido abordarse a objeto de convertirlo en un fundamento adicional de la decisión adoptada, ya que para la debida fundamentación de esta última bastaba el análisis de los cargos de la demanda en los términos consignados en las motivaciones".

Julio 24 de 2013. Expediente D-9445. Sentencia C-473 de 2013. Magistrado ponente: Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

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

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

##### **Decreto 1399 de 2013.**

(02/07). Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2012 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014. Diario Oficial 48.839

##### **Decreto 1465 de 2013.**

(10/07). Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.847



**Decreto 1470 de 2013.**

(12/07). Por medio del cual se reglamenta el Apoyo Académico Especial regulado en la Ley 1384 de 2010 y Ley 1388 de 2010 para la población menor de 18 años. Diario Oficial 48.849

**Decreto 1510 de 2013.**

(17/07). Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2012 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014. Diario Oficial 48.854

**Decreto 1538 de 2013.**

(19/07). Por medio del cual se establecen las Concurrencias de las Misiones Diplomáticas de Colombia acreditadas en el Exterior. Diario Oficial 48.856

**Decreto 1529 de 2013.**

(19/07). Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 y se efectúa la correspondiente liquidación. Diario Oficial 48.856

**Decreto 1545 de 2013.**

(19/07). Por el cual se establece la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media. Diario Oficial 48.856

**Decreto 1623 de 2013.**

(30/07). Por el cual se amplía la vigencia del mecanismo transitorio para garantizar la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Diario Oficial 48.867

**Decreto 1639 de 2013.**

(31/07). Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007 en cuanto al proceso de certificación de los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.868