

# **CONTENIDO**

## **I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

## **II. JURISPRUDENCIA**

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

<b>I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>8</b>
<b>1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	<b>8</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>8</b>
<b>REGIÓN METROPOLITANA DE LA SABANA.</b>	<b>9</b>
<b>2. PROYECTOS DE LEY</b>	<b>9</b>
<b>-NUEVOS:</b>	<b>9</b>
<b>FORTALECIMIENTO DEL EMPRENDIMIENTO.</b>	<b>9</b>
<b>GENERACIÓN DE EMPLEO.</b>	<b>9</b>
<b>PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</b>	<b>9</b>
<b>DIVULGACIÓN EN SITIO PÚBLICO DE LETRAS MUSICALES.</b>	<b>9</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>10</b>

<b>DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.</b>	10
<b>PROGRAMAS ACADÉMICOS DE MAESTRÍA Y DOCTORADO.</b>	10
<b>PRÁCTICA LABORAL PARA ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.</b>	10
<b>GRADOS OBLIGATORIOS EN PREESCOLAR.</b>	10
<b>CÁTEDRA DE MÚSICA.</b>	11
<b>ACTIVIDAD DEL AGROTURISMO.</b>	11
<b>SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO.</b>	11
<b>LUCHA CONTRA EL USO INDEBIDO DE DROGAS.</b>	11
<b>PROHIBICIÓN DE USO DEL GLIFOSATO.</b>	11
<b>CENTRO DE ATENCIÓN FAMILIAR.</b>	11
<b>ORIENTACIÓN A LA MUJER DURANTE EL EMBARAZO.</b>	12
<b>JÓVENES EN EL SECTOR PRODUCTIVO.</b>	12
<b>EMISIONES VEHICULARES CONTAMINANTES.</b>	12
<b>AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA.</b>	12
<b>HÁBEAS DATA CON RELACIÓN A LA INFORMACIÓN FINANCIERA.</b>	12
<b>EXPLORACIÓN MINERA.</b>	13
<b>EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO DE MUJERES JÓVENES.</b>	13
<b>REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL.</b>	13

<b>REFORESTACIÓN Y CREACIÓN DE BOSQUES.</b>	13
<b>PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO.</b>	13
<b>PROTECCIÓN Y CUIDADO DE LA NIÑEZ.</b>	14
<b>GENERACIÓN DE EMPLEO EN LOS MUNICIPIOS.</b>	14
<b>BENEFICIOS PARA LOS PESCADORES ARTESANALES.</b>	14
<b>RECURSO HÍDRICO.</b>	14
<b>IGUALDAD DE LA MUJER.</b>	14
<b>DERECHO DE HUELGA.</b>	15
<b>JORNADA LABORAL.</b>	15
<b>COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS INDEPENDIENTES.</b>	15
<b>CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES.</b>	15
<b>VEEDURÍAS CIUDADANAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA.</b>	15
<b>CABEZA DE FAMILIA.</b>	15
<b>MUTUALES COMO EMPRESAS SOLIDARIAS.</b>	16
<b>DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUAL COMETIDOS EN MENORES DE EDAD.</b>	16
<b>SEGURIDAD DE LOS BICIUSUARIOS.</b>	16
<b>LEY DE VÍCTIMAS.</b>	16
<b>FORMACIÓN EN VALORES CIUDADANOS.</b>	16
<b>CONTRATACIÓN ESTATAL.</b>	17

<b>EDUCACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.</b>	17
<b>ESPACIOS PÚBLICOS.</b>	17
<b>ABASTECIMIENTO DEL GAS COMBUSTIBLE.</b>	17
<b>ZONAS MARINAS, COSTERAS E INSULARES.</b>	17
<b>ATENCIÓN A LOS JÓVENES RURALES.</b>	17
<b>ENTRENADOR DEPORTIVO.</b>	18
<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES.</b>	18
<b>LÍNEAS TELEFÓNICAS DE ATENCIÓN AL CLIENTE.</b>	18
<b>CONTRIBUCIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR.</b>	18
<b>SERVICIO EXTERIOR.</b>	18
<b>ORIENTACIÓN SOCIO OCUPACIONAL.</b>	19
<b>TRÁMITE LEGISLATIVO.</b>	19
<b>CONDUCTAS PROHIBIDAS POR EL RÉGIMEN DE COMPETENCIA.</b>	19
<b>MOCIÓN DE CENSURA.</b>	19
<b>INSTALACIÓN DE CAMBIADORES DE PAÑALES.</b>	19
<b>MOVILIDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL.</b>	20
<b>ACCIÓN COMUNAL.</b>	20
<b>PROTECCIÓN A PERSONAS CON CÁNCER.</b>	20
<b>3. LEYES SANCIONADAS</b>	20

<b>LEY 2016 DE 2020.</b>	20
<b>LEY 2017 DE 2020.</b>	20
<b>LEY 2018 DE 2020.</b>	21
<b>LEY 2019 DE 2020.</b>	21
<b>II. JURISPRUDENCIA</b>	21
<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>	21
<b>SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD</b>	21
<b>LITERAL E) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 797 DE 2003 “POR LA CUAL SE REFORMAN ALGUNAS DISPOSICIONES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES PREVISTO EN LA LEY 100 DE 1993 Y SE ADOPTAN DISPOSICIONES SOBRE LOS REGÍMENES PENSIONALES EXCEPTUADOS Y ESPECIALES”.</b>	21
<b>ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1941 DE 2018, “POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA, MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 418 DE 1997, PRORROGADA Y MODIFICADA POR LAS LEYES 548 DE 1999, 782 DE 2002, 11006 DE 2006, 1421 DE 2010 Y 1738 DE 2014”.</b>	26
<b>PARÁGRAFO 1 DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1843 DE 2017, “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA INSTALACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE SISTEMAS AUTOMÁTICOS, SEMIAUTOMÁTICOS Y OTROS MEDIOS TECNOLÓGICOS PARA LA DETECCIÓN DE INFRACCIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</b>	33
<b>PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 117 Y EN EL NUMERAL 2° DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY 1801 DE 2016 “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA”.</b>	37
<b>PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1922 DE 2018 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN UNAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ”.</b>	38

**ARTÍCULO 244 DE LA LEY 1955 DE 2019 “POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022, “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”.** 40

**INCISO SEGUNDO DEL PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 3° DE LA LEY 1941 DE 2018 “POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA, MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 418 DE 1997, PRORROGADA Y MODIFICADA POR LAS LEYES 548 DE 1999, 782 DE 2002, 1106 DE 2006, 1421 DE 2010 Y 1738 DE 2014”, QUE MODIFICA EL PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 8° DE LA LEY 418 DE 1997.** 43

**ARTÍCULOS 83, 231, 232, 233, 234 Y 235 DE LA LEY 1955 DE 2019, POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”.** 47

**INCISO PRIMERO Y LOS PARÁGRAFOS 1° Y 4° DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 1861 DE 2017, “POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL SERVICIO DE RECLUTAMIENTO, CONTROL DE RESERVAS Y MOVILIZACIÓN”.** 50

**III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** 51

**DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** 51

**DECRETO 148 DE 2020.** 51

**DECRETO 149 DE 2020.** 51

**DECRETO 199 DE 2020.** 52

**DECRETO 200 DE 2020.** 52

**DECRETO 211 DE 2020.** 52

**DECRETO 221 DE 2020.** 52

**DECRETO 222 DE 2020.** 52

**DECRETO 244 DE 2020.** 52

<b>DECRETO 252 DE 2020.</b>	53
<b>DECRETO 268 DE 2020.</b>	53
<b>DECRETO 274 DE 2020.</b>	53
<b>DECRETO 277 DE 2020.</b>	53
<b>DECRETO 278 DE 2020.</b>	53
<b>DECRETO 285 DE 2020.</b>	53
<b>DECRETO 286 DE 2020.</b>	54
<b>DECRETO 293 DE 2020.</b>	54
<b>DECRETO 294 DE 2020.</b>	54
<b>DECRETO 297 DE 2020.</b>	54
<b>DECRETO 299 DE 2020.</b>	54
<b>DECRETO 300 DE 2020.</b>	54
<b>DECRETO 301 DE 2020.</b>	55
<b>DECRETO 302 DE 2020.</b>	55
<b>DECRETO 303 DE 2020.</b>	55
<b>DECRETO 328 DE 2020.</b>	55



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

---

**Vicepresidencia**

**COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL**  
**INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 300**  
**FEBRERO 2020**

**I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

La información sobre los Proyectos de Acto Legislativo y de Ley es extractada de las Gacetas del Congreso del mes de febrero de 2020, que fueron publicadas en la página web de la Secretaría General del Senado de la República.

**1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

**-Trámite:**



### **Región Metropolitana de la Sabana.**

Se presentó nota aclaratoria al texto de plenaria al Proyecto de Acto Legislativo número 182 de 2019 Cámara, 23 de 2019 Senado. Tiene como objetivo modificar el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, para crear la Región Metropolitana de la Sabana. Gaceta 50 de 2020.

## **2. PROYECTOS DE LEY**

### **-Nuevos:**

#### **Fortalecimiento del emprendimiento.**

Proyecto de Ley número 319 de 2020 Cámara. Tiene como propósito fortalecer el emprendimiento y escalamiento de la micro, pequeña y mediana empresa en Colombia. Gaceta 69 de 2020.

#### **Generación de empleo.**

Proyecto de Ley número 320 de 2020 Cámara. Busca modificar la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo, con el fin de otorgarle beneficios tributarios a los empleadores que vinculen laboralmente a hombres mayores de 50 años. Gaceta 69 de 2020.

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

Proyecto de Ley Estatutaria número 321 de 2020 Cámara. Reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia. Gaceta 96 de 2020.

#### **Divulgación en sitio público de letras musicales.**

Proyecto de Ley número 293 de 2020 Senado. Tiene como propósito prohibir la divulgación en sitio público de letras musicales que atenten contra el buen nombre y dignidad de la mujer y menores de edad. Gaceta 108 de 2020.

## **-Trámite:**

### **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

Se presentaron informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto al Proyecto de Ley número 041 de 2018 Cámara, 58 de 2019 Senado. Tiene como objeto modificar y adicionar la Ley 47 de 1993, en relación con la contribución para el uso de la infraestructura pública turística del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Gaceta 40 de 2020.

### **Programas académicos de maestría y doctorado.**

Se presentaron informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 195 de 2019 Senado. Tiene como objetivo que institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estén autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado. Gaceta 40 de 2020.

### **Práctica laboral para estudiantes de educación superior.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 84 de 2018 Senado. Tiene como objetivo regular las prácticas laborales que realizan los estudiantes de educación superior. Gaceta 40 de 2020.

### **Grados obligatorios en preescolar.**

Se presentó informe de ponencia negativa al Proyecto de Ley número 72 de 2019 Senado. Busca modificar la Ley 115 de 1994, "por la cual se expide la ley general de educación", en relación con los grados obligatorios en el nivel de educación preescolar en los establecimientos educativos estatales y privados. Gaceta 40 de 2020.

### **Cátedra de música.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 101 de 2018 Senado. Tiene como intención reconocer la música como instrumento de transformación social, y crea la cátedra de música para los grados de preescolar y básica primaria. Gaceta 41 de 2020.

### **Actividad del agroturismo.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 125 de 2018 Senado. Tiene como finalidad regular la actividad del agroturismo en Colombia. Gaceta 41 de 2020.

### **Servicio social obligatorio.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 237 de 2019 Senado. Tiene como objetivo dignificar la práctica rural (servicio social obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología. Gaceta 43 de 2020.

### **Lucha contra el uso indebido de drogas.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 38 de 2019 Senado. Declara el 26 de junio como el día nacional de no consumo de estupefacientes - no a las drogas, que es la fecha que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decretado para la lucha contra el uso indebido de drogas. Gaceta 43 de 2020.

### **Prohibición de uso del glifosato.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 47 de 2019 Senado. Tiene como intención prohibir el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la política nacional de drogas. Gaceta 43 de 2020.

### **Centro de atención familiar.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 73 de 2019 Senado. Su propósito es crear el Centro de Atención Familiar (CAF), que permita promover el servicio de asistencia y asesoría a las familias que presenten dificultades en sus

dinámicas de relaciones, brindándoles atención y orientación. Gaceta 43 de 2020.

#### **Orientación a la mujer durante el embarazo.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, informe de ponencia para segundo debate en Senado, pliego de modificaciones, texto de articulado propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Ley número 48 de 2018 Senado. Tiene como objetivo establecer medidas de apoyo y orientación a la mujer durante el embarazo y puerperio para prevenir el abandono de menores. Gacetas 43 y 51 de 2020.

#### **Jóvenes en el sector productivo.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 81 de 2019 Senado. Tiene como objetivo modificar y adicionar la Ley 1780 de 2016, y genera incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo. Gaceta 43 de 2020.

#### **Emisiones vehiculares contaminantes.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 51 de 2019 Senado. Establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano, generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina. Gaceta 43 de 2020.

#### **Agricultura campesina, familiar y comunitaria.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de Ley número 139 de 2018 Cámara, 26 de 2019 Senado. Establece mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Gaceta 43 de 2020.

#### **Hábeas data con relación a la información financiera.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto definitivo aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 62 de 2019 Senado. Modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y dicta disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. Gaceta 44 de 2020.

### **Exploración minera.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de Ley número 49 de 2019 Senado. Establece el documento técnico para el cumplimiento de las guías minero-ambientales como requisito previo del inicio de la etapa de exploración minera. Gaceta 44 de 2020.

### **Empleo y emprendimiento de mujeres jóvenes.**

Se presentaron: concepto jurídico del Servicio Nacional de Aprendizaje y texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 43 de 2019 Senado. Modifica la Ley 1780 de 2016 para introducir medidas afirmativas a favor del empleo y el emprendimiento de las mujeres jóvenes entre los 18 y los 28 años de edad. Gacetas 44 y 109 de 2020.

### **Reducción de la jornada laboral.**

Se presentaron observaciones del Grupo Proindustrial al Proyecto de Ley número 212 de 2019 Senado. Tiene como propósito reducir la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores. Gaceta 44 de 2020.

### **Reforestación y creación de bosques.**

Se presentó concepto inconveniente de Dimar y Armada Nacional al Proyecto de Ley número 206 de 2018 Senado. Promueve la reforestación y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; y se crean las áreas de vida. Gaceta 44 de 2020.

### **Protección del patrimonio arqueológico.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 149 de 2019 Senado. Tiene como intención crear el fomento de servicios para la protección y promoción del patrimonio arqueológico colombiano. Gaceta 51 de 2020.

### **Protección y cuidado de la niñez.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 82 de 2019 Senado. Incluye dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada para el cuidado a la niñez a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un niño o niña menor de 12 años que padezca una enfermedad terminal. Gaceta 54 de 2020.

### **Generación de empleo en los municipios.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 115 de 2019 Senado. Tiene como objetivo fomentar la generación de empleo en los municipios de Colombia, y fortalece la formación para el trabajo. Gaceta 54 de 2020.

### **Beneficios para los pescadores artesanales.**

Se presentó concepto jurídico del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social al Proyecto de Ley número 30 de 2019 Senado. Tiene como propósito expedir normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. Gaceta 54 de 2020.

### **Recurso hídrico.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Minas y Energía al Proyecto de Ley número 94 de 2019 Senado. Busca elevar el recurso hídrico como asunto de seguridad nacional ambiental. Gaceta 54 de 2020.

### **Igualdad de la mujer.**

Se presentaron: informe de ponencia positiva para segundo debate, modificaciones propuestas, texto propuesto, texto definitivo aprobado en primer debate y carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 158 de 2019 Cámara. Modifica la Ley 1429 de 2010, y la Ley 823 de 2003, para establecer medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación. Gacetas 69 y 72 de 2020.

### **Derecho de huelga.**

Se presentaron: ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 071 de 2019 Cámara. Modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los convenios sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo. Gaceta 70 de 2020.

### **Jornada laboral.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 258 de 2019 Cámara. Tiene como intención reformar el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, con el objetivo de modificar la jornada laboral en Colombia. Gaceta 70 de 2020.

### **Cotización a la seguridad social de los independientes.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate en Cámara, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 222 de 2019 Cámara. Busca derogar el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, y dicta otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la Unidad de Gestión Fiscal y Parafiscales (UGPP). Gaceta 70 de 2020.

### **Categoría municipal de ciudades capitales.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 012 de 2019 Cámara. Crea la categoría municipal de ciudades capitales, y adopta mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa. Gaceta 71 de 2020.

### **Veedurías ciudadanas para la gestión pública.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 043 de 2019 Cámara. Tiene como intención fortalecer las veedurías ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública. Gaceta 71 de 2020.

### **Cabeza de familia.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 064 de 2019 Cámara. Adiciona la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008, para crear garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros. Gaceta 71 de 2020.

### **Mutuales como empresas solidarias.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 120 de 2019 Cámara. Tiene como intención dotar a las asociaciones mutualistas de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias. Gaceta 71 de 2020.

### **Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometidos en menores de edad.**

Se presentaron: texto definitivo plenaria Cámara, informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de Ley número 125 de 2019 Cámara, 290 de 2020 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 180 de 2019 Cámara. Declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de 18 años. Gacetas 71 y 108 de 2020.

### **Seguridad de los biciusuarios.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 165 de 2018 Cámara. Tiene como objetivo crear medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país. Gaceta 71 de 2020.

### **Ley de víctimas.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 199 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 247 de 2019 Cámara. Modifica la 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”, y los Decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia. Gaceta 71 de 2020.

### **Formación en valores ciudadanos.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 370 de 2019 Cámara. Modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013, para fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media. Gaceta 71 de 2020.



### **Contratación estatal.**

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara. Modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, en relación con la contratación estatal y con el proceso de selección mediante licitación pública. Gaceta 71 de 2020.

### **Educación de personas con discapacidad.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 172 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 183 de 2018 Cámara. Busca incentivar la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y modifica los artículos 28 y 29 de la ley 30 de 1992. Gaceta 72 de 2020.

### **Espacios públicos.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley número 67 de 2018 Senado, 405 de 2019 Cámara. Modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997, para garantizar la implementación efectiva de espacios públicos y la priorización de necesidades de los niños y adolescentes en los entes territoriales. Gaceta 72 de 2020.

### **Abastecimiento del gas combustible.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 044 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 213 de 2019 Cámara. Tiene como objetivo promover el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país. Gaceta 72 de 2020.

### **Zonas marinas, costeras e insulares.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 356 de 2019 Cámara. Dicta normas sobre la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano, se promueve su preservación y uso sustentable. Gaceta 72 de 2020.

### **Atención a los jóvenes rurales.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de Ley número 247 de 2018 Cámara. Tiene como

finalidad establecer la política de atención a los jóvenes rurales. Gaceta 72 de 2020.

**Entrenador deportivo.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio del Deporte al Proyecto de Ley número 104 de 2015 Cámara, 166 de 2016 Senado. Tiene como objetivo reglamentar la actividad del (la) entrenador(a) deportivo(a). Gaceta 72 de 2020.

**Asentamientos humanos ilegales.**

Se presentó carta de comentarios de la Dirección General Marítima al Proyecto de Ley número 199 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 305 de 2018 Cámara. Tiene como objetivo dictar normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales. Gaceta 72 de 2020.

**Líneas telefónicas de atención al cliente.**

Se presentó carta de comentarios de Avantel S.A.S. al Proyecto de Ley número 239 de 2018 Cámara. Tiene como finalidad proteger los derechos de los consumidores que usan líneas telefónicas de atención al cliente. Gaceta 72 de 2020.

**Contribución para la educación superior.**

Se presentó respuesta recurso de apelación al Proyecto de Ley número 033 de 2019 Cámara. Ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para la educación superior. Gaceta 72 de 2020.

**Servicio exterior.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 51 de 2018 Senado, 317 de 2019 Cámara. Establece normas sobre servicio exterior, y pretende asegurar que los representantes del Estado colombiano en el exterior, entiéndase Embajadores y Cónsules Generales, tengan un mínimo de conocimiento de los asuntos que les son propios a sus cargos. Gaceta 96 de 2020.

### **Orientación socio ocupacional.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de Ley número 203 de 2019 Cámara. Tiene como propósito fomentar la orientación socio ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media. Gaceta 96 de 2020.

### **Trámite legislativo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 21 de 2019 Senado. Modifica la Ley 5ª de 1992, para reformar el trámite legislativo de un proyecto de ley, particularmente en el debate y aprobación del articulado en las sesiones conjuntas y plenarias simultáneas, garantizando plenamente el derecho de las minorías parlamentarias. Gaceta 108 de 2020.

### **Conductas prohibidas por el régimen de competencia.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 083 de 2018 Cámara, 236 de 2019 Senado. Tiene como objetivo adicionar una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia. Gaceta 108 de 2020.

### **Moción de censura.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Ley Orgánica número 253 de 2019 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 249 de 2019 Cámara. Adiciona un artículo nuevo y se modifican los artículos 29, 31, 32 y 131 de la Ley 5ª de 1992, para regular algunos aspectos relacionados con la moción de censura. Gaceta 108 de 2020.

### **Instalación de cambiadores de pañales.**

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 106 de 2019 Senado. Tiene como objetivo establecer la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público. Gaceta 109 de 2020.

### **Movilidad de personas con discapacidad visual.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 218 de 2019 Senado. Tiene como propósito reconocer e identificar el bastón blanco para la movilidad de personas con discapacidad visual. Gaceta 110 de 2020.

### **Acción comunal.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 217 de 2018 Cámara acumulado con Proyecto de Ley número 192 de 2018 Cámara, 240 de 2019 Senado. Tiene como objetivo establecer estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia. Gaceta 110 de 2020.

### **Protección a personas con cáncer.**

Se presentó concepto jurídico de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud al Proyecto de Ley número 111 de 2019 Senado. Tiene como propósito modificar la Ley 1384 de 2010, y dicta otras disposiciones en materia de protección a personas con cáncer y sobrevivientes. Gaceta 110 de 2020.

## **3. LEYES SANCIONADAS**

### **Ley 2016 de 2020.**

(27/02). Por la cual se adopta el código de integridad del servicio público colombiano y se dictan otras disposiciones. 51.240.

### **Ley 2017 de 2020.**

(28/02). Por medio de la cual se declara monumento nacional al templo de nuestra señora del rosario del municipio de río de oro, departamento del cesar. 51.241.

**Ley 2018 de 2020.**

(28/02). Por la cual la nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la casa museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín, Antioquia. 51.241.

**Ley 2019 de 2020.**

(28/02). Por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la ley 403 de 1997 aclarado por la ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior como beneficio a los sufragantes y se dictan otras disposiciones. 51.241.

## **II. JURISPRUDENCIA**

### **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.

**Literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones**

**previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.**

“... ”

La Corte Constitucional admitió los cargos por inconstitucionalidad formulados contra el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, por infracción de los artículos 13 y 44 de la Constitución así como el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, porque el Congreso de la Republica incurrió en una omisión legislativa relativa, al excluir a los hermanos menores de edad del causante que no se encuentran en condición de discapacidad y que dependían económicamente del mismo a falta de madre y padre.

Previo al análisis de mérito, la Sala Plena decidió dos aspectos formales. Primero, consideró que tiene la competencia para pronunciarse sobre la validez constitucional del literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 respecto del cargo sobre la posible vulneración de los artículos 13 y 44 Superiores así como el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, dado que nunca ha estudiado la constitucionalidad de esa proposición jurídica frente a dichas disposiciones de la Carta Política, bajo estos argumentos y entre estos los sujetos de comparación propuestos. Por tanto, concluyó que no se configuraba la cosa juzgada que pudiera derivarse de la Sentencia C-986 de 2018, decisión que estudió la norma demandada por un cargo diverso y por presunto desconocimiento de los artículos 2, 5, 13 y 42 de la Constitución, al restringir el acceso a la pensión de sobrevivientes a la condición de discapacidad.

En segundo lugar, concluyó que la censura propuesta por el actor había observado los presupuestos para emitir una decisión de fondo, toda vez que los cargos son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, al igual que cumplieron los requisitos adicionales para impugnar una disposición por una omisión legislativa relativa.

En el análisis de fondo y con base en las Sentencias C-480 de 2019, C-329 de 2019, C-083 de 2018 y C-352 de 2017, la Corte verificó que el legislador había incurrido en una omisión legislativa relativa en relación con la disposición demandada, pues se observan todos los requisitos fijados por la jurisprudencia para su configuración. Así, se constató la existencia de la norma excluyente, pues el literal e) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 no incluyó como beneficiarios a los hermanos menores de edad (niños, niñas y adolescente) que, sin hallarse en condición de discapacidad, dependían económicamente del pensionado o afiliado fallecido, a falta de madre y padre.

Adicionalmente, estimó que el legislador no tuvo en cuenta un deber específico constitucional, representado en los mandatos de promoción y

protección de los niños, niñas y adolescentes en materia de seguridad social, consagrados en los artículos 13 y 44 de la CP y el 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Dichas normas otorgan el derecho a recibir los cuidados necesarios para su bienestar y pleno desarrollo, lo cual comprende la garantía de la seguridad social y las prestaciones derivadas de la misma. Recordó que el artículo 44 Superior reconoce los derechos fundamentales de los niños, las niñas y adolescentes, a la par que consagra el principio del interés superior del menor. Por ello, existe una clara obligación de la familia y el Estado de asistir y salvaguardar a los niños, a las niñas y a los adolescentes al igual que garantizar su desarrollo armónico integral, a través de medidas especiales para eliminar toda forma de abandono, de miseria, de explotación laboral, sexual o económica, o de violencia, producto de la pobreza que sufren los menores de edad.

Inclusive, el derecho a la seguridad de los niños, las niñas y adolescentes, así como el interés superior del menor consagra el deber de asegurar el establecimiento y la concesión de la pensión de sobreviviente ante la muerte de quién provee el sustento económico en la familia (Observaciones Generales No 19 Comité PIDESC y No 7 Comité Convención sobre los Derechos del Niño).

A su vez, comprobó que la omisión denunciada carece del principio de razón suficiente, por cuanto el legislador no argumentó por qué había excluido de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a los hermanos menores de edad del causante que no se hallaban en situación de discapacidad y que dependían económicamente de él ante la ausencia de los padres. Tampoco precisó las razones que fundamentaron su decisión de incluir solamente a los hermanos inválidos en la Ley 797 de 2003.

La no inclusión del grupo de los hermanos menores de edad del causante que no se encontraban en situación de discapacidad y que dependían económicamente de él, constituye una discriminación, puesto que se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad económica que los hermanos inválidos y ambos son sujetos de especial protección constitucional. Los individuos excluidos están en estado de orfandad, pues se presume que no existen padres para satisfacer sus necesidades. A su turno, los sujetos analizados harían parte del último orden de prevalencia de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes después de los cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, hijos o padres del causante. Y los dos grupos dependían económicamente del afiliado y/o del pensionado para recibir el derecho de pensión. Pese a lo anterior, el legislador optó por un trato diferente.

La Sala Plena estableció que la omisión no satisface los principios de necesidad y proporcionalidad. El primero, en razón de que el legislador sí contaba con otra alternativa menos lesiva para los derechos de los

hermanos menores de edad del causante que carecen de condición de discapacidad, empero que dependían económicamente de aquel. El segundo, porque excluir a ese grupo poblacional implica anular sus derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital de los niños, las niñas y adolescentes, al dejarlos en el abandono. Ello se traduciría en el desconocimiento del principio del interés superior del menor.

Ante la configuración de la omisión legislativa relativa, la Corte profirió una sentencia que extiende las consecuencias jurídicas del enunciado legal atacado a los hermanos menores de edad del afiliado o del pensionado que dependían económicamente a falta de madre y padre. Advirtió que dicha extensión debe tener en cuenta la regulación existente en materia de pensión de sobrevivientes para los niños, niñas y adolescentes, de manera que el goce de esa prestación se extiende a la mayoría de edad, o hasta los 25 años siempre que el beneficiario acredite la calidad de estudiante.

#### 4. Salvamentos de voto

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena, en el asunto de la referencia, el Magistrado CARLOS BERNAL PULIDO presentó salvamento de voto. En su concepto, la mayoría debió declarar la inhibición por omisión legislativa absoluta. La omisión legislativa relativa se configura: (i) si la disposición demandada excluye un grupo equivalente o asimilable al que ella regula; (ii) si la Constitución impone un deber específico de incluirlo en la regulación legislativa; (iii) si la exclusión carece de razón suficiente; y (iv) si la exclusión injustificada genera una desigualdad negativa frente al grupo que sí está amparado por la disposición. La demanda no cumplía con las condiciones (i) y (ii). Esto es así, por las siguientes dos razones:

1. Los grupos relevantes no son asimilables. Los menores de edad no son asimilables a los hermanos en condición de discapacidad. De un lado, porque la infancia no es equiparable al estado de invalidez; principios y reglas distintos regulan cada uno de estos estados (mientras el artículo 44 de la Constitución Política regula la infancia, el artículo 47 se refiere a las personas en situación de discapacidad). De otro, porque la infancia se supera al cumplir la mayoría de edad, momento en el que el hermano menor perdería la pensión, mientras que la invalidez es permanente.

2. Ni la Constitución ni el bloque de constitucionalidad prescriben un mandato específico de incluir en la regulación a los hermanos menores sin padres. El demandante derivó del artículo 26 de la Convención de los derechos del Niño (Convención de los derechos del Niño, artículo 26. “1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional” (negritas fuera de texto) el presunto deber de



equiparar a los hermanos menores sin padres con los sujetos sobre los que versa la disposición acusada. Sin embargo, dicho artículo 26 no atribuye a tales menores la pensión de sobrevivientes. Por el contrario, solo indica que los menores de edad tienen derecho a la “seguridad social” -que comprende pensiones, riesgos profesionales y salud-. Asimismo, abre un margen de configuración para que cada Estado determine el contenido de este derecho. Dentro de tal margen el Legislador optó por no incluir a los hermanos menores sin padres en el último orden de beneficiarios.

La ponencia también fundamenta la existencia del supuesto deber constitucional específico con base en la Observación general 19 de 2007 sobre el derecho a la seguridad social del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con todo, dicha observación, además de no tener fuerza vinculante, versa sobre un asunto distinto, esto es, la pensión de orfandad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 19 del 23 de noviembre de 2007. “i) Sobrevivientes y huérfanos. 21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión. Las prestaciones deben incluir los gastos de los servicios fúnebres, en particular en los Estados Partes en que esos gastos son prohibitivos. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación y deben recibir asistencia para tener acceso a los planes de seguridad social, en particular cuando las enfermedades endémicas, como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria privan, del apoyo de la familia y de la comunidad a un gran número de niños o personas de edad”). La pensión de supervivencia para los huérfanos está regulada en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 (Ley 797 de 2003, artículo 13, literal c). “Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez”). En ese sentido, la Sentencia incurre en una incongruencia. La citada Observación 19 versa sobre la pensión de supervivencia por orfandad. Sin embargo, no es posible ser huérfano de un hermano, sino de los padres.

Como consecuencia, y en virtud de la jurisprudencia constante de la Corte Constitucional según la cual ante un cargo de omisión legislativa absoluta lo procedente es la inhibición, la Sala Plena ha debido declararse inhibida para decidir.

En coherencia con lo anterior, es solo al legislador -y no a la Corte Constitucional- a quien compete regular diversos aspectos problemáticos que surgen de la inclusión llevada a cabo por la Sala Plena. Entre ellos se

encuentran: la compatibilidad de la nueva pensión de sobrevivientes con la pensión de sobrevivientes que los mismos destinatarios puedan tener de sus padres, la determinación del concepto 'sin padres que respondan', la precisión del término de disfrute de la pensión, los efectos del condicionamiento en el tiempo y frente a las situaciones consolidadas y la fuente de financiamiento de la nueva prestación, tanto en relación con los fondos privados como con los públicos.

De igual manera, el Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO salvó el voto frente a la decisión adoptada por la Sala Plena, por considerar que no se cumplieron los requisitos para configurar una omisión legislativa relativa en la norma acusada. Esto, por las siguientes razones: (i) La norma no excluye de sus consecuencias jurídicas a un grupo que sea asimilable al incluido como beneficiario de la pensión de sobrevivientes. En efecto, los hermanos inválidos y los hermanos menores de edad, que no están en condición de invalidez y que dependían económicamente del causante, no son grupos que se encuentren en el mismo plano fáctico y jurídico, puesto que, si bien tienen algunos aspectos en común, lo cierto es que sus diferencias son más relevantes, y por lo tanto, pueden recibir un tratamiento diferenciado. (ii) No existe un deber específico, derivado de la Constitución, que el legislador hubiera omitido. De los artículos 13 y 44 constitucionales, y del artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se deriva una obligación general de avanzar, de manera gradual, en la creación de instrumentos que garanticen el cuidado y desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes, mas no un deber específico de reconocer una prestación pensional, como lo pretende el demandante. (iii) La no inclusión de los hermanos menores en el orden de beneficiarios de la prestación anotada cumple con el principio de razón suficiente. Aunado a lo anterior, el Magistrado LINARES CANTILLO señaló que la inclusión de este nuevo grupo al orden de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, desplazó el amplio margen de configuración del legislador en esta materia y podría comprometer, al crear nuevos beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional”.

Febrero 5 de 2020. Expediente D-13211. Sentencia C-034 de 2020. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

**Artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, “Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 11006 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014”.**

“...

Al estudiar dos demandas contra el artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, mediante el cual se crearon las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), la Corte decidió en relación con los cinco cargos formulados:

Se inhibió respecto del cargo consistente en que la financiación de los planes de las ZEII a través del Fondo de Programas Especiales para la Paz viola el derecho a la paz, la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final, y los principios de la función administrativa, dirigido contra el parágrafo 1° de dicha disposición, por considerar que la demanda no establecía con claridad y certeza de qué manera se vulneran las normas superiores invocadas.

En relación con el cargo por desconocimiento del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas (Artículos 2, 7, 40 y 330 C.P., Convenio 169 de la OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), la Corte concluyó que la disposición, en cuanto autoriza la creación de unas zonas con el fin de proteger a la población y garantizar la intervención integral del Estado, no es susceptible de afectar por sí misma a las comunidades étnicas.

Respecto del cargo por violación del principio de reserva legal y desconocimiento de las normas que rigen los estados de conmoción interior (artículos 121, 150 y 213 de la Constitución), la Corte no encontró vicios de inconstitucionalidad en la medida en que la disposición no autoriza medidas propias de los estados de excepción en las ZEII, como la restricción o suspensión de derechos fundamentales.

Encontró, por el contrario, que respecto de algunos contenidos de la disposición demandada cabían interpretaciones incompatibles: (i) con la autonomía de las entidades territoriales y el derecho a la participación de las comunidades (Artículos 2, 40, 287, 288, 299, 303, 311, 314 y 312 C.P. así como normas estatutarias y orgánicas de participación, planeación y ordenamiento territorial), y (ii) la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Precisó la Corte, en primer lugar, que el legislador cuenta con un amplio margen de regulación en la materia, en virtud del cual puede dotar al gobierno nacional de los instrumentos que estime necesarios para la conservación y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional, en particular, como lo hace la disposición demandada, para proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada e integral del Estado, en los territorios más afectados por la criminalidad.

No obstante, la Corte encontró que la disposición otorga al Consejo de Seguridad Nacional y a otras autoridades del orden nacional funciones en materia de prestación de servicios sociales que podrían interferir con competencias que la Constitución asigna a las entidades territoriales, las cuales deben ser ejercidas, en los términos del artículo 288 de la

Constitución, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con el objeto de garantizar la autonomía territorial.

Así mismo, dado que la disposición demandada autoriza la intervención integral del Estado mediante la formulación e implementación de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población, que podrían involucrar diferentes ámbitos de la vida económica, política y administrativa de las regiones objeto de intervención, las autoridades deben garantizar la participación de sus habitantes en las decisiones que los afecten.

Finalmente, en cuanto al cargo por desconocimiento de la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Artículos 2, 22, 83 y 1° del Acto Legislativo 02 de 2017), y dado que la disposición demandada prevé un conjunto de actuaciones de planeación, coordinación e intervención en las zonas estratégicas de intervención integral -ZEII-, que podrían coincidir con el ámbito territorial de ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI), previstos en el Acuerdo Final como instrumentos participativos de planeación y gestión de las zonas más afectadas por el conflicto (Implementados normativamente mediante el Decreto Ley 893 de 2017 en desarrollo del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral.), la Corte concluyó que tales actuaciones, ejecutadas en desarrollo de la disposición demandada y conforme a lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, deben guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final, preservando sus contenidos, espíritu y principios.

Por tales razones, la Corte decidió condicionar la norma en el entendido de que los planes, medidas y recursos a ejecutar en las ZEII para la prestación de servicios sociales, deberán ser formulados e implementados conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación. Igualmente, en el sentido de que las actuaciones de las autoridades públicas previstas en la disposición deben guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto.

#### 4. Salvamento y aclaración de voto

El Magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió su salvamento de voto en relación con la sentencia anterior. Consideró que la Sala debió inhibirse para emitir decisión de fondo, dado que los argumentos formulados por el actor no cumplían con los requisitos dispuestos por la jurisprudencia constitucional, tal como lo expuso a continuación.

4.1. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la consulta previa carece de certeza, especificidad y suficiencia

Según los demandantes, las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII) pueden afectar de manera directa a las comunidades indígenas y afrocolombianas del país y sus derechos al autogobierno y a la administración del territorio. Esta acusación carece de certeza, dado que (i) parte de las inferencias de los accionantes respecto de las eventuales consecuencias de la creación de estas zonas y de la formulación de los planes especiales, más no del contenido normativo que razonablemente se le puede atribuir a la disposición, y (ii) deriva la obligación de adelantar la consulta previa de una mera suposición, esto es, que “dentro de las ZEII pueden ser incluidos territorios pertenecientes a los pueblos diferenciados étnica y culturalmente”.

Además, el presunto cargo carece de especificidad, dado que los demandantes no sustentan cuál es el contenido de la medida legislativa que, por su potencialidad de afectar directamente a las minorías étnicas del país, debería ser objeto de consulta previa. En ese sentido, los accionantes no explican de forma concreta por qué la facultad general del Consejo de Seguridad Nacional para declarar las ZEII y coordinar la elaboración de planes especiales implica, siquiera prima facie, un impacto directo sobre tales comunidades. Por todo lo anterior, lo señalado por los demandantes es insuficiente, dado que sus argumentos no tenían la entidad para cuestionar si la norma debía ser objeto de consulta previa.

4.2. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la participación y del principio democrático carece de certeza, especificidad y suficiencia

Los demandantes alegan que las decisiones del Consejo de Seguridad Nacional, compuesto por delegados del nivel central del gobierno, tendrán prioridad sobre los instrumentos y planes construidos por los municipios en ejercicio de su autonomía, por lo que invierten “el orden de prelación de los instrumentos de planificación local sin la participación de las comunidades”. Dichas acusaciones no son ciertas, pues la norma no hace mención alguna de la supuesta prevalencia o jerarquía entre los planes municipales y los planes especiales de las ZEII. Además, contrario a lo señalado por los demandantes, la norma dispone expresamente que los planes especiales propuestos por el Consejo de Seguridad Nacional para las ZEII (i) no podrán suspender los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), (ii) deberán articularse con los PDET, en caso de concurrencia, y (iii) harán parte de la estrategia integral en los territorios priorizados, donde se articularán en la “Hoja de Ruta Única”.

Los actores también alegan que la norma es contraria a los artículos 2 y 40 de la Constitución, pues esta no prevé expresamente los mecanismos por medio de los cuales las comunidades y autoridades territoriales participarán en la definición de tales zonas. Esa acusación carece de especificidad, pues los actores no sustentan por qué los parámetros

invocados incorporan un deber constitucional que obliga al gobierno a incluir mecanismos de participación en las normas que lo habilitan para tomar medidas de conservación del orden público, tales como la creación de las ZEII.

La acusación también carece de especificidad en relación con la presunta falta de participación de las comunidades y de las autoridades locales en la elaboración de los planes especiales de priorización “para la prestación de servicios sociales”. Así, los demandantes no señalan por qué los artículos constitucionales supuestamente vulnerados: (i) imponen al gobierno nacional la obligación de crear instancias formales de participación ciudadana para definir si un municipio o territorio específico puede ser objeto de priorización para la prestación de servicios sociales y (ii) prescriben el deber de facilitar la participación de las autoridades locales y entidades territoriales en la eventual priorización para la prestación de servicios sociales, como parte del ejercicio de la autonomía territorial.

4.3. El presunto cargo por desconocimiento de los principios de reserva legal y legalidad en el ejercicio de la función administrativa carece de certeza y de especificidad

Según los accionantes, la creación de la ZEII viola el principio de reserva legal (art. 150 C.P.) y de legalidad en el ejercicio de la función administrativa (art. 121 C.P.), por cuanto: (i) faculta a las autoridades para ejercer medidas excepcionales y equivalentes a las del estado de conmoción interior, sin cumplir los requisitos del artículo 213 de la Constitución, y (ii) no define con precisión las funciones y competencias del Consejo de Seguridad Nacional. En primer lugar, el argumento carece de certeza, pues la norma demandada faculta al Consejo de Seguridad Nacional para declarar las ZEII en regiones afectadas por la criminalidad y coordinar la creación de los planes especiales en dichas zonas. Ningún elemento de la disposición demandada permita inferir, razonablemente, que la declaratoria de creación de las ZEII habilita al gobierno para tomar medidas extraordinarias en tales sitios. En segundo lugar, tampoco es cierto que la indeterminación de las competencias y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y de las autoridades involucradas derive en el desconocimiento del principio de legalidad o de las competencias exclusivas del Congreso. Este presunto cargo parte del supuesto según el cual el Consejo de Seguridad Nacional puede ejercer medidas excepcionales que restrinjan los derechos fundamentales, lo cual, como ya se explicó, no es cierto. Por lo anterior, el presunto cargo también carece de especificidad, pues las suposiciones de los demandantes son genéricas y tienen tal nivel de vaguedad, que escapan al sentido de la norma, lo que impide identificar una contradicción puntual entre el enunciado demandado y el parámetro constitucional invocado.

4.4. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la paz y otros, en relación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, carecen de certeza y especificidad

Según los demandantes, el inciso 2° del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018 “transgrede y limita los PDET”, dado que (i) autoriza la creación de ZEII en territorios definidos como PDET y (ii) desconoce el modelo constitucional de participación ciudadana definido en el Acto Legislativo 02 de 2017 para los PDET. Este presunto cargo carece de certeza, pues los demandantes equiparan la concurrencia entre las ZEII y los PDET, con una restricción absoluta de los segundos. Esta conclusión no deriva del sentido normativo de la disposición que, como ya se explicó (núm. 2), dispone que los PDET (i) no serán suspendidos en virtud de la declaratoria de una ZEII y (ii) se articularán, en caso de coincidir con zonas declaradas como ZEII.

A su vez, lo manifestado por los accionantes carece de especificidad, dado que estos no explican por qué la concurrencia de los PDET y las ZEII deriva en el desconocimiento del Acto Legislativo 02 de 2017 y de los demás parámetros invocados. En efecto, los accionantes no señalan qué elemento del parámetro constitucional invocado exige garantizar la no concurrencia de los PDET con otras estrategias del gobierno nacional, o su completa autonomía respecto de otros mecanismos de intervención territorial. Tampoco explican por qué el esquema de elaboración y coordinación de los planes especiales en las ZEII, propuesto en el inciso 2° del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, desconoce la obligación de cumplir de buena fe “lo establecido en el acuerdo final” y, en particular, lo referido a la participación de las víctimas. En ese sentido, no es posible identificar cuál es la contradicción puntual que los demandantes presentan en relación con el aparte demandado, dada la generalidad de los argumentos presentados.

4.5. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la paz y otros, en relación con la financiación de las Zonas Especiales de Intervención integral, carece de certeza y pertinencia.

Los demandantes alegan que el parágrafo 1° del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018 desconoce lo pactado en el Acuerdo Final, pues (i) señala que las ZEII se financiarán con una subcuenta del Fondo de Programas Especiales para la Paz, sin precisar cómo se articularán al cumplimiento de ese objetivo, y (ii) reduce los “recursos a esa paz ya pactada y a todas sus estrategias”. Este argumento carece de certeza, dado que la norma señala expresamente que los ZEII se articularán bajo una “estrategia integral” con otros instrumentos como los PDET, los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), entre otros, los cuales están orientados por las estrategias de paz. Los ataques de los accionantes también son impertinentes, pues no presentan un juicio de validez entre la norma atacada y la Constitución, sino una opinión respecto de la forma,

presuntamente insuficiente, en la que la Ley 1941 de 2018 se articula con “los demás instrumentos legales, especialmente en materia de paz”.

Con base en lo expuesto, el Magistrado BERNAL PULIDO concluyó que la Sala Plena de la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la disposición demandada con base en supuestos que no derivan de su contenido normativo. En efecto, asumió que los planes especiales de las ZEII podrán (i) sustituir o modificar los instrumentos territoriales definidos por los municipios y demás entidades y (ii) afectar los planes definidos para las regiones priorizadas en el marco de la implementación del Acuerdo Final. Esto, a pesar de que tales conclusiones exceden por completo el ámbito semántico de la norma sub examine, pues esta (i) no desarrolla elemento alguno de los instrumentos de planeación o gestión territorial de los municipios, ni fija sistema alguno de priorización que pueda desconocer tales ejercicios, y (ii) impone expresamente un deber de articulación entre los distintos instrumentos y herramientas derivados del Acuerdo Final.

Por su parte, el Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO, pese a compartir la decisión de exequibilidad condicionada de la disposición estudiada, aclaró su voto. La manera en la que el Estado colombiano debe proceder a garantizar las necesidades insatisfechas de la población debe prestarse, de acuerdo a la Constitución, respetando las competencias de la Nación, pero sin que por ello se pueda invadir, desproporcionadamente, la autonomía territorial. Si bien comparte las consideraciones que reiteran que la garantía del orden público es una competencia nacional, el Magistrado LINARES CANTILLO afirmó que la imposición unilateral del poder central es contraria a la Constitución, así como lo sería la existencia de una autonomía plena de las entidades territoriales, en el marco de un Estado unitario como el colombiano.

En este contexto, consideró que la Corte Constitucional debe cuestionar con contundencia la recentralización. El artículo 2° de la Ley 1941 de 2018 previó que el Consejo de Seguridad Nacional podría declarar zonas estratégicas de intervención integral en regiones afectadas por la criminalidad, para la prestación de servicios sociales y para adoptar medidas reforzadas de protección. Sin embargo, el Magistrado LINARES CANTILLO aclaró que, ni con sustento en la seguridad nacional, puede desconocerse que el municipio es la unidad básica para la prestación de los servicios sociales y que existe una institucionalidad que fue creada al amparo del Acuerdo Final. Así, cuestionó la creación de instancias que marginen a los sujetos que deben apropiarse del cambio y que, en general, excluyan de consideración el ámbito territorial y ciudadano”.

Febrero 6 de 2020. Expediente D-13337AC. Sentencia C-040 de 2020. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.



**Parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, “Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones”.**

“...  
“

3.1. Le correspondió a la Corte decidir una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, “Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones”. A partir de la acusación formulada por el accionante, la Corte Constitucional resolvió el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce el artículo 29 de la Constitución, el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, al establecer una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor, por las contravenciones de tránsito detectadas por el sistema de ayudas tecnológicas, sin exigir que en el proceso contravencional se establezca que el propietario del vehículo participó en la comisión de la infracción y que la realizó de manera culpable?

3.2. Luego de precisar el alcance del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, que exige imputación personal de las infracciones, como garantía imprescindible frente al ejercicio del poder punitivo estatal (ius puniendi) y de diferenciarlo del principio de culpabilidad, concluyó este tribunal que la solidaridad prevista en la legislación civil no es plenamente aplicable a las sanciones impuestas por el Estado, al estar involucrados principios constitucionales ligados al ejercicio del poder punitivo estatal por lo que: (i) la solidaridad en materia sancionatoria administrativa es constitucional, a condición de (a) garantizar el debido proceso de los obligados, lo que implica que la carga de la prueba de los elementos de la responsabilidad, incluida la imputación personal de la infracción, le corresponde al Estado, en razón de la presunción de inocencia y que a quienes se pretenda endilgar una responsabilidad solidaria, deben ser vinculados al procedimiento administrativo en el que se impondría la respectiva sanción, para permitir el ejercicio pleno y efectivo de su derecho a la defensa; (b) respetar el principio de responsabilidad personal de las sanciones, lo que implica demostrar que la infracción fue cometida por aquel a quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización; y (c) demostrar que la infracción fue cometida de manera culpable, es decir, sin que sea factible una forma de responsabilidad objetiva.

3.3. Determinó la Corte que la norma demandada adolece de ambigüedades en su redacción y, por consiguiente, genera incertidumbre

en cuanto al respeto de garantías constitucionales ineludibles en el ejercicio del poder punitivo del Estado. Así, (i) aunque garantiza nominalmente el derecho a la defensa, al prever la vinculación del propietario del vehículo al procedimiento administrativo, vulnera, en realidad, dicha garantía constitucional, porque omite de la defensa lo relativo a la imputabilidad y la culpabilidad, al hacer directamente responsable al propietario del vehículo, por el solo hecho de ser el titular del mismo -imputación real, mas no personal-. (ii) Desconoce el principio de responsabilidad personal o imputabilidad personal, porque no exige que la comisión de la infracción le sea personalmente imputable al propietario del vehículo, quien podría ser una persona jurídica y (iii) vulnera la presunción de inocencia, porque aunque no establece expresamente que la responsabilidad es objetiva o que existe presunción de culpa, al no requerir imputabilidad personal de la infracción, tampoco exige que la autoridad de tránsito demuestre que la infracción se cometió de manera culpable. Ante el incumplimiento de garantías mínimas del ejercicio legítimo del poder punitivo del Estado, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró, por consiguiente, la inexecutable de la norma demandada.

3.4. Advirtió la Corte que, en el ejercicio de la reserva constitucional de ley en materia sancionatoria, le corresponde al Congreso de la República el diseño de la política punitiva del Estado y, en particular, determinar con precisión todos los elementos de la responsabilidad sancionatoria, así como sus consecuencias, garantizando, no obstante, los derechos de la defensa y los principios de imputabilidad personal y culpabilidad, que impiden, cada uno, que se responda por el hecho ajeno (pago de la multa, reincidencia, suspensión de la licencia, etc.) y de manera objetiva. Por lo tanto, precisó la Corte que la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas. Tales obligaciones recaen tanto sobre el conductor, como sobre el propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica, no conduce o no dispone de la licencia para conducir. Sin embargo, indicó la Corte que al tratarse de normas de contenido sancionatorio, los sujetos responsables, las infracciones y las sanciones, deben estar determinados por el Legislador de manera previa y cierta, como garantías del derecho al debido proceso.

3.5. Resaltó la Corte que la declaratoria de inexecutable de la responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor, prevista en la norma demandada, por las infracciones captadas por medios tecnológicos (fotomultas), no implica que este sistema de detección de

infracciones sea inconstitucional y, por lo tanto, puede seguir en funcionamiento. Igualmente advirtió que la solidaridad sigue vigente en lo que respecta a vehículos vinculados a empresas de transporte, como lo prevé el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, declarado exequible en la sentencia C-089 de 2011, según el cual “Serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas” (negrillas agregadas), norma que sí exige imputabilidad personal de la infracción, como condición para activar la solidaridad.

En la presente decisión, participaron como conjueces, los abogados Saúl Flórez Enciso, Hernán Fabio López Blanco y Julio Andrés Ossa Santamaría. Salvaron su voto los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, así como el conjuce Julio Andrés Ossa Santamaría.

#### 4. Salvamentos de voto

El Magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento de voto, en relación con la sentencia anterior, mediante la cual se declaró inexecutable el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017. Dicha decisión se basó en que la disposición demandada podía interpretarse de tal forma que el debido proceso resultara afectado de forma desproporcionada. Esto, por cuanto permitía (i) extender la responsabilidad solidaria por infracciones de tránsito detectadas mediante el uso de ayudas tecnológicas, no solo a los efectos patrimoniales (pago de multas), sino también a los efectos personales (reincidencia y sanciones no económicas), y (ii) interpretar que el propietario del vehículo fuera sancionado por conductas que no le eran imputables.

En su criterio, la Corte debió declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada. Esto, debido a que esta norma admitía una interpretación conforme a la Constitución que aseguraba la eficacia del sistema de control de infracciones de tránsito con la ayuda de medios tecnológicos, sin afectar el derecho al debido proceso. En efecto, la norma sub examine podía condicionarse a que (i) la responsabilidad solidaria del propietario solo operaría respecto del pago de multas por infracciones que le fueran imputables y (ii) no hubiera lugar a dicha responsabilidad cuando el vehículo no estuviere bajo el control del propietario, por ejemplo, en casos de sustracción ilícita del mismo. Este condicionamiento hubiere permitido mantener la norma en el ordenamiento jurídico y, por tanto, garantizaba, en el caso concreto, los fines perseguidos por la misma, así como los principios democrático, de necesidad y de salvación del derecho.

De igual modo, el Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ salvó el voto porque consideraba que, no obstante la ambigüedad en el texto normativo demandado, el mismo admitía una lectura conforme a la cual la solidaridad allí prevista se predicaba exclusivamente de las consecuencias

pecuniarias de la contravención. Estimaba que, por el contrario, no resultaba de recibo una interpretación que pretendiera darle a la solidaridad una dimensión sancionatoria. Para el magistrado GUERRERO PEREZ, en todo caso, en razón de la equívoca redacción del texto acusado, sí era posible que determinados efectos no pecuniarios de la sanción le fuesen atribuidos al propietario, independientemente de que la infracción le fuese imputable o no, razón por la cual se imponía una exequibilidad condicionada.

Señaló que la decisión mayoritaria excluye del ordenamiento jurídico un contenido que no solo era compatible con la Constitución, sino que constituía una herramienta importante dentro del sistema de foto comparendo en el propósito de regularizar el tránsito y disminuir las infracciones. En ese sentido considera que se debió analizar con mayor detenimiento ese sistema, para derivar del mismo las condiciones en las que resulta constitucionalmente admisible esa solidaridad por el pago de la multa, análisis en función del cual también debía haberse condicionado la disposición acusada en el sentido de que el propietario podría exonerarse del pago acreditando que, de manera ilícita, el vehículo había salido de su control para el momento de la infracción. De este modo, para el magistrado GUERRERO PÉREZ, lo adecuado habrá sido una decisión conforme a la cual la Corte hubiese declarado la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del parágrafo del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, en el entendido de que la solidaridad se predicaba exclusivamente de las consecuencias pecuniarias de la contravención y de que el propietario podía exonerarse cuando acreditase que el vehículo había sido ilícitamente sustraído de su control. En criterio del magistrado GUERRERO PEREZ ello habría permitido excluir de la disposición los efectos que se estimaban contrarios a la Constitución, pero mantener en el ordenamiento un instrumento de particular relevancia para el control del tráfico.

Por su parte, el Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO se separó de la decisión de inexecutableidad, en la medida en que la solidaridad prevista en la norma acusada para las infracciones de tránsito era válida desde el punto de vista constitucional, toda vez que se refería solo al pago de la multa, mientras que el efecto sancionatorio solo se aplica a quien haya cometido la infracción por ir conduciendo el vehículo automotor, con lo cual se respeta el principio de la personalidad de la sanción.

El conjuer JULIO ANDRÉS OSSA SANTAMARÍA consideró que la inconstitucionalidad de la norma demandada se limitaba a la expresión “solidaridad”, a la vez que debía condicionarse la exequibilidad del resto del parágrafo, en el entendido de que el propietario del vehículo solo sería responsable del pago de la multa, en el evento que se demostrara después de garantizarse un debido proceso, que era quien conducía el vehículo. Por esta razón, se apartó de la decisión de inexecutableidad del parágrafo 1 adoptada por la mayoría”.

Febrero 6 de 2020. Expediente D-12329. Sentencia C-038 de 2020. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

**Parágrafo 1° del artículo 117 y en el numeral 2° del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.**

“ ...

La Corte Constitucional estudió una demanda contra el aparte “que, como guías,” contenido en el parágrafo 1° del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto, según los demandantes, configura una omisión legislativa relativa que vulnera el principio de igualdad, en razón a que al autorizar solamente la presencia de perros guías que acompañan a su dueño o tenedor con discapacidad visual en ciertos lugares, se excluye a las personas con discapacidad distinta a la visual que requieren la compañía de un canino de asistencia para ingresar a lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

En el examen del cargo, la Corte constató que al referirse a la expresión “que, como guías”, no fueron incluidas dentro del grupo de personas que resultarían beneficiadas con la medida, las que se encuentran en una situación de discapacidad distinta a la visual, pues de conformidad con conceptos técnicos y la normativa de otros países relacionada con la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad, los caninos guía únicamente están entrenados para acompañar a las personas con discapacidades visuales.

En esa medida, la Corte señaló que el Congreso incurrió en un acto discriminatorio en contra de las personas en situación de discapacidad distinta a la visual, cuando omitió de manera injustificada su inclusión en una regulación legal que contiene un beneficio que busca asegurar su acceso al entorno físico y su inclusión social. Al respecto, destacó que una persona con discapacidad mental que requiere la compañía de su perro de asistencia, se encuentra en una situación en todo asimilable a una persona con discapacidad visual que necesita el apoyo de su perro guía. En efecto, en ellos converge la misma condición de tener una discapacidad y la necesidad de contar con el apoyo de un perro entrenado que les ayude a superar sus limitaciones funcionales y a moverse por el mundo con mayor autonomía y seguridad.

Asimismo, precisó que normas como la acusada refuerzan el entendimiento según el cual un perro de asistencia es solo un perro guía que conduce a una persona con discapacidad visual, por lo que otros caninos de asistencia no son aceptados como acompañantes en lugares públicos.

Por último, la Corte consideró que debía realizar una integración normativa con el numeral 2° del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “Por

la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, pues la norma acusada se encuentra referida en dicho artículo y en un contexto normativo análogo, relativo al apoyo por parte de ejemplares caninos a las personas en situación de discapacidad.

Conforme a lo expuesto, la Corte declaró exequibles los apartes “que, como guías” contenidos en el parágrafo 1° del artículo 117 y en el numeral 2° del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en el entendido de que también incluyen a los caninos de asistencia que acompañan a las personas en situación de discapacidad.

El Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto sobre los fundamentos de esta providencia”.

Febrero 12 de 2020. Expediente D-13348. Sentencia C-048 de 2020. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Parágrafo 1° del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018 “por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”.**

“...

La Sala abordó inicialmente el problema jurídico derivado de la pretensión principal de los demandantes, consistente en establecer si el parágrafo primero del artículo 11 de la Ley 1922 de 2018, según el cual la JEP es competente de manera exclusiva y prevalente para conocer de las conductas delictivas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado por agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública -AENIFUP- y terceros civiles que se hayan sometido voluntariamente a esta, “relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno”, desconoce la reserva de ley estatutaria por haber modificado vía ley ordinaria la competencia material de la JEP.

Este Tribunal estableció que, al tratarse de un vicio de competencia por violación de la reserva de ley estatutaria, antes de llevar a cabo un análisis material del contenido normativo demandado, era necesario establecer si el Legislador ordinario tenía la competencia para expedirlo. Para ello, estableció la siguiente metodología: (i) la determinación del tipo de norma bajo examen, (ii) el estudio de sus contenidos frente a las previsiones y límites constitucionales en la materia y (iii) la constatación de una invasión en la órbita de competencia del Legislador estatutario. Después de haber llevado a cabo este ejercicio, concluyó que la norma examinada efectivamente era una norma de competencia. Por otro lado, resaltó que las competencias de la JEP fueron establecidas de manera genérica por el

Constituyente, mediante definiciones realizadas por comprensión y a través de exclusiones, sin acudir a una definición por extensión o por listado. Estas enfatizan en la competencia material para conocer de las conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, con una mención especial a las consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, concluyó que la manera en que el Constituyente definió la competencia material de la JEP se explica por los principios básicos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), los cuales son de rango constitucional.

En consecuencia, precisó que no existe un catálogo de delitos para terceros y AENIFPU, debido a que esta es la manera de interpretar las competencias amplias dadas por el Constituyente. No es posible alterar este enfoque a través de una ley ordinaria que contenga catálogos taxativos de conductas de competencia de la JEP que restrinjan lo establecido por la Constitución. En la práctica, esto limitaría su competencia al restar o anular el margen de valoración que la misma jurisprudencia constitucional ha reconocido como indispensable para que la entidad pueda ejercer sus funciones y maximizar el cumplimiento de los objetivos del SIVJRNR. No obstante, la remisión a la cláusula general de competencia tampoco significa que la JEP tenga potestades ilimitadas e indeterminables.

Por lo tanto, esta Corporación concluyó que, de conformidad con las normas establecidas para la administración de justicia transicional, el Legislador ordinario no puede modificar una disposición que defina su competencia mediante un listado, debido a que la Constitución previamente definió su competencia de manera amplia a través de exclusiones. En ese sentido, toda Legislación ordinaria que detalle la competencia material de la JEP, en realidad limita sus facultades, lo cual no está permitido por la Constitución.

Finalmente, la Sala Plena encontró que el párrafo sólo contiene algunas expresiones inconstitucionales derivadas de la violación a la reserva de ley estatutaria, porque el resto del artículo reitera las previsiones superiores. Por lo tanto, de la norma demandada tan solo la fórmula “relacionados con financiar, patrocinar, promover o auspiciar la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno” será declarada inexecutable”.

Febrero 12 de 2020. Expediente D-13401. Sentencia C-050 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.**

“...  
“...

La Sala Plena concluyó que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, toda vez que no existe un vínculo directo e inmediato entre la regulación del Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes, los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y los objetivos, metas o estrategias previstos en la Ley del Plan o en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La Corte difirió los efectos de la decisión hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

Para la Corte, la norma acusada no tiene un conexidad directa ni inmediata por las siguientes razones: (i) la ubicación de la norma en la Ley no responde a una relación sistemática que explique regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes y los demás temas que hacen parte del pacto por equidad en salud de la Ley 1955 de 2019; (ii) no se identifica de qué forma instrumental regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes responde a alguno de los objetivos, metas, planes o estrategias propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, en concreto, al “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados” o al “Pacto por el Emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”; (iii) tampoco es posible identificar un vínculo con cada una de las estrategias asignadas a los ministerios de Trabajo, Salud y Hacienda, o al Departamento Nacional de Planeación o la UGPP; y (iv) porque se pretende llenar un vacío normativo creado por la Ley 1122 de 2007, lo que significa, siguiendo el precedente fijado en la Sentencia C-219 de 2019, que el artículo 244 censurado es una disposición de índole transversal y con carácter permanente en el ordenamiento jurídico por lo que debería estar incluida en una ley ordinaria y no en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

4.1. El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia, por medio de la cual se declaró inexecutable el artículo 244 de la Ley 1955 de 2018. En esta decisión la Sala Plena concluyó que la disposición demandada desconoció el mandato constitucional de unidad de materia previsto por el artículo 158 de la Constitución Política. Esto, por cuanto no existe conexidad directa o inmediata entre la regulación del Ingreso Base de Cotización de



los independientes y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND).

4.2. En su criterio, la Sala Plena debió declarar exequible el artículo 244 de la Ley 1955 de 2018. Esto, debido a que la disposición demandada sí cumplía con el principio de unidad de materia, por cuanto regulaba una nueva fuente de financiamiento para el sistema general de seguridad social, lo cual tiene conexión directa e inmediata con el objetivo 6 de la segunda línea del pacto por la equidad (Artículo 3 de la Ley 1955 de 2018.), consistente en “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” (De acuerdo con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el pacto por la equidad propone una política social moderna basada en el desarrollo social para la equidad. En la línea de “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos”, se propone construir una visión de largo plazo del sistema de salud con cobertura universal sostenible financieramente. En relación con la eficiencia y gestión de recursos financieros se señala que “los recursos que financian el sistema de salud, basados en recursos fiscales y parafiscales, presentan un comportamiento menos dinámico que el gasto en salud (...) Esta situación genera constante preocupación sobre su sostenibilidad, haciendo necesario nivelar las fuentes de ingresos, de forma que se puedan atender crecientes necesidades de gasto”. Además, “a nivel de individuos, persiste una desconexión entre los beneficios recibidos y su aporte al sistema (...) las mejoras en la movilidad social no reflejan una disminución en la demanda del subsidio. Lo anterior ha propiciado la omisión de la corresponsabilidad ciudadana con el financiamiento del sistema sustentado en la capacidad de pago, hecho que va en contra del principio de equidad sobre el cual se ha desarrollado el SGSSS”. Como objetivos y estrategias para construir una visión colectiva de largo plazo del sistema de salud se propone, entre otros objetivos, alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos. Cfr. Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, págs. 231, 232, 263 y 266). La disposición declarada inexecutable tenía por objeto incrementar los ingresos del sistema general de seguridad social por el cuatrienio 2018-2022, a partir de la cotización de los independientes por cuenta propia y con contratos diferentes a los de prestación de servicios personales, fijada sobre la base del 40% de los ingresos recibidos. Esto, coincide con las “estrategias fundamentales” (Ibídem, pág. 266.) del PND, en particular, con (i) la corresponsabilidad ciudadana en el financiamiento del sistema general de seguridad social, sustentado en la capacidad de pago; (ii) la óptima utilización de los recursos disponibles y (iii) el incremento de las fuentes de financiamiento del sistema durante el cuatrienio 2018-2022.

4.3. Con todo, el magistrado BERNAL PULIDO consideró insuficiente la metodología que ha fijado la jurisprudencia constitucional para evaluar la

unidad de materia de las disposiciones de la ley del PND. Dicho análisis se limita, por regla general, a evaluar la conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, las metas o las estrategias de la ley del PND. Habida cuenta de la naturaleza abstracta de los objetivos de esta ley, la multiplicidad de temas que regula y su extensión, tal metodología carece de estándares objetivos para evaluar la satisfacción del principio de unidad de materia. Por tanto, la Corte debería fijar una metodología, con criterios objetivos, para llevar a cabo este tipo de escrutinio.

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA aclaró el voto por cuanto como fundamento de la posición mayoritaria se reiteró lo decidido en la Sentencia C-219 de 2019, providencia de la cual se apartó al considerar que no existían precedentes para incluir como parte del análisis del principio de unidad de materia lo concerniente a la temporalidad de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO aclaró su voto porque, a su juicio, la Sala Plena desarrolló su argumentación sobre la base de lo afirmado por la Corte en la sentencia C-219 de 2019, sin tener en consideración que en el presente caso se trataba de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, lo que ameritaba un análisis particular y más detallado de las razones por las cuales se estimaba que la norma demandada no tenía una conexidad directa con dicho Plan. Tampoco estuvo de acuerdo con la afirmación de que el artículo 244 demandado tuviera como propósito llenar un vacío normativo de la Ley 1122 de 2007, en relación con el ingreso base de cotización de trabajadores independientes con contratos diferentes a la prestación de servicios, pues el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 estableció en su momento un ingreso base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de los ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia y de los independientes con contrato diferente a prestación de servicios. Esta norma, como lo recuerda el fallo, fue declarada inexecutable dos días antes de la expedición de la Ley 1955 de 2019, de manera que el artículo demandado no pudo haber tenido la indicada finalidad.

Por su parte, el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO aclaró el voto respecto del énfasis que en su concepto ha de hacerse en la naturaleza de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo la cual, según la Constitución, no implica el ejercicio de una facultad legislativa general, que pueda ser utilizada para llenar vacíos normativos que corresponden a leyes ordinarias. Su objeto se limita a señalar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, a la vez que establecer el plan de inversiones públicas durante el período de un gobierno (art. 339 CP). Por ello, las únicas normas que admite son aquellas

de carácter meramente instrumental, requeridas para poner en marcha un plan de desarrollo específico”.

Febrero 19 de 2020. Expediente D-13343. Sentencia C-068 de 2020. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

**Inciso segundo del párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1941 de 2018 “Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014”, que modifica el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997.**

“...

En el presente proceso, la Corte decidió una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra el inciso segundo del párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1941 de 2018. La disposición demandada establecía que la declaración del cumplimiento de los requisitos y la calificación como grupo armado organizado por parte del Consejo de Seguridad Nacional en cada caso concreto eran requisitos para que el gobierno pudiera “examinar la posibilidad de decidir” si adelantaba diálogos de paz con grupos armados. La demanda consideró que dicha norma vulneraba el numeral 4° del artículo 189 de la Constitución Política, el cual establece que el presidente de la República está encargado de restablecer el orden público donde fuera turbado, el artículo 2°, que prevé como un fin del Estado asegurar la convivencia pacífica, y el 22 que establece el derecho a la paz.

La Corte declaró inexecutable el inciso demandado, puesto que consideró que desconocía el carácter de suprema autoridad nacional en materia de orden público del presidente de la República. El inciso demandado impedía al presidente iniciar un proceso de paz con una organización armada al margen de la ley, a menos que ésta cumpliera los requisitos definidos por el Consejo de Seguridad Nacional, y hubiera sido calificada previamente por éste como grupo armado organizado (GAO). Sin embargo, todos los integrantes de dicho Consejo, distintos al presidente, son sus subalternos. Por lo tanto, la Corte sostuvo que una decisión que corresponde al resorte exclusivo del presidente no puede estar sujeta a las condiciones fijadas por sus subalternos.

Finalmente, aunque no fue planteado por los demandantes, pero sí por algunos intervinientes, la Corte consideró que la definición de grupo

armado organizado al margen de la ley ya está contemplada en el derecho internacional humanitario, en particular en el artículo 1.1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. Este cuerpo normativo, que resulta directamente aplicable en nuestro ordenamiento jurídico, define los requisitos que deben cumplir las organizaciones armadas para considerarse grupos armados organizados. El cumplimiento de tales requisitos, a su vez determina la existencia de un conflicto armado no internacional, y la aplicabilidad del protocolo mismo. Por lo tanto, sin perjuicio de las facultades que tiene el presidente para verificar que una organización armada cumple materialmente los requisitos del artículo 1.1 del Protocolo II, el Consejo de Seguridad no puede establecer requisitos nuevos o distintos, ni atribuirle, con carácter constitutivo, el carácter de grupo armado organizado a una organización criminal específica.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió salvamento de voto en relación con la decisión de inexecutable adoptada por la mayoría en la sentencia C-069 de 2020, por las siguientes razones:

1. El inciso declarado inexecutable no vulneraba los artículos 2, 22 y 189 numeral 4° de la Constitución Política. El hecho de que la calificación de una organización armada ilegal como grupo armado organizado y la determinación de las condiciones para ser objeto de los instrumentos previstos en la Ley 418 de 1997 le correspondieran al Consejo de Seguridad Nacional y constituyeran “requisitos” para que el Gobierno nacional iniciara “diálogos conducentes a acuerdos para la desmovilización, desarme y reintegración del grupo” no vulneraba la facultad del Presidente de la República para conservar y restablecer el orden público ni afectaba el obligatorio cumplimiento del derecho-deber a la paz.

En efecto, de acuerdo con el Decreto 4748 de 2010, modificado por el Decreto 469 de 2015, el Presidente de la República integra y preside el Consejo de Seguridad Nacional. Además, es el superior jerárquico de los otros integrantes del consejo. Por lo tanto, es posible concluir que (i) contrario a lo que afirma la sentencia de la que me aparto, el inciso declarado inexecutable no invierte la estructura constitucional de la administración pública y (ii) las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad Nacional, entre ellas la calificación de una organización armada ilegal como grupo armado organizado y la determinación de las condiciones para ser objeto de los instrumentos previstos en la Ley 418 de 1997, tienen la aprobación del Presidente de la República y, por tanto, reflejan el ejercicio de sus competencias constitucionales. Una postura contraria pierde de vista que el citado órgano no es independiente de la voluntad administrativa del Presidente de la República y, en tal medida, no supedita el ejercicio autónomo de las competencias que le asigna la Constitución.

De otro lado, si bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es preferible conservar y restablecer el orden público mediante herramientas pacíficas, como los diálogos de paz, nada obsta para que esos objetivos se logren mediante el uso legítimo de la fuerza en contra de organizaciones armadas ilegales que no puedan ser consideradas como grupos armados organizados por incumplir las condiciones previstas en el artículo 1.1 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (reiteradas en el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997).

2. La Corte asumió un control oficioso de constitucionalidad para el cual carecía de competencia. El Magistrado BERNAL PULIDO observó que la sentencia de la cual se apartó afirma que los demandantes cuestionaron la constitucionalidad del inciso segundo del párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por la Ley 1941 de 2018, porque impedía la aplicación directa e inmediata del Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, ni en la demanda ni en su subsanación se formuló un cargo en ese sentido.

Si bien la intervención de la Defensoría del Pueblo advirtió acerca de una posible vulneración del artículo 1.1 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, la Corte no podía, a partir de esa intervención, construir un cargo de inconstitucionalidad que no fue propuesto por los demandantes y sobre el que los demás intervinientes no tuvieron la oportunidad de pronunciarse. Al hacerlo, asumió un control oficioso de constitucionalidad para el cual carece de competencia. En efecto, tal como lo ha advertido esta Corte, “[l]a imposibilidad de emprender un control a partir de acusaciones diferentes a las de los demandantes se apoya en la naturaleza excepcional del control automático de constitucionalidad y se ha reflejado en el carácter también excepcional de la integración de la unidad normativa, así como en la imposibilidad de realizar un juicio a partir de cargos autónomos o independientes propuestos en los escritos de los intervinientes en el proceso” (Sentencias C-331 de 2019 y C-551 de 2019).

El magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ se apartó de la decisión mayoritaria porque consideraba que, en la medida en que el Consejo de Seguridad Nacional está definido en la ley como un órgano asesor del gobierno, es presidido por el propio Presidente de la República y está integrado por miembros de su gabinete y personas que, en todo caso, se encuentran bajo su dirección como jefe de gobierno y comandante supremo de las fuerza armadas, el dictamen que le corresponde emitir, no obstante la redacción de la disposición acusada, no tenía la virtualidad de limitar la autonomía del Presidente para valorar las condiciones en las cuales cabía iniciar conversaciones de Paz con un Grupo Armado Organizado al margen de la ley, ni constituía un obstáculo para las decisiones que considerase del caso adoptar en procura de obtener la paz. Puso de presente el magistrado Guerrero Pérez, que en la Ley 1908 de

2018, que no fue objeto de pronunciamiento en esta oportunidad, se adoptaron un conjunto de medidas para fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales, así como para facilitar su sujeción a la justicia, efecto para el cual se indicó que dichas organizaciones se clasifican en Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO). Agregó que en dicha ley se señala que para establecer si se trata de un Grupo Armado Organizado o no, será necesaria la calificación previa del Consejo de Seguridad Nacional (parágrafo del artículo 2 de la Ley 1908 de 2018). Concluyó indicando que tal calificación, que se efectúa a partir de un conjunto de valoraciones operativas, tiene particular relevancia para determinar el tratamiento que en distintos ámbitos cabe dar a los integrantes de uno u otro tipo de organización, y que esa definición operativa no afecta las competencias constitucionales del Presidente de la República.

Por su parte, la magistrada GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO expresó un salvamento de voto parcial, toda vez que si bien comparte la decisión de inconstitucionalidad de las facultades que se confieren al Consejo de Seguridad Nacional en la norma demandada, considera que la Corte no tenía competencia para realizar el control oficioso que se hizo en la sentencia del cargo de violación del Derecho Internacional Humanitario, DIH, en la medida que no fue planteado en la demanda de inconstitucionalidad. Se trata, por lo tanto, de una cuestión que no fue conocida por los intervinientes en el proceso, de manera que no tuvieron la oportunidad de pronunciarse acerca de este cargo. Al mismo tiempo, no está de acuerdo con las consideraciones que se exponen en la sentencia en relación con el DIH y en particular, con sostener, que la negociación con los grupos organizados armados al margen de la ley, sea la única solución para lograr la paz.

El magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS estuvo de acuerdo con la decisión de la Sala Plena toda vez que, resulta contrario a la Carta de 1991 condicionar al presidente de la República en el sentido de que solo puede iniciar diálogos de paz, cuando el Consejo de Seguridad Nacional califique a un grupo como armado organizado al margen de la ley. No obstante, aclaró su voto al considerar que, la Corte tiene la competencia legal y la obligación constitucional de confrontar la disposición acusada con todos los artículos de la norma superior. Lo anterior, con base en lo dispuesto en el Artículo 22 del Decreto-Ley 2067 de 1991, según el cual, en sede de control abstracto se debe examinar las disposiciones sometidas a su examen a partir de la totalidad de los preceptos de la Constitución, y la Corte tiene, además, la facultad de fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma, incluso si ella no hubiere sido invocada en el curso del proceso, como aquí sucede con el bloque de constitucionalidad.

En aplicación del precitado artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, el magistrado Rojas Ríos sostuvo que la norma censurada también debió examinarse a la luz de los principios y reglas del Derecho Internacional Humanitario, que conforme los artículos 93 y 214 Superior, hacen parte del bloque de constitucionalidad y, en esa medida, sirven como parámetro de constitucionalidad al momento de hacer un examen en sede de control abstracto. Puntualmente, el Magistrado Rojas Ríos señaló que el Artículo 3 común de los Convenios de Ginebra establece los requisitos para que una estructura armada sea reconocida como un grupo armado susceptible de iniciar negociaciones con el gobierno nacional. A partir de lo anterior, determinó que debió indicarse que la disposición legal era inexecutable, porque (i) retiraba una competencia exclusiva del Presidente de la República, para pasarla a un órgano administrativo (como en efecto ocurrió), pero además (ii) porque la norma legal no prescribía que el único parámetro normativo para reconocer a un grupo armado como tal, es el Derecho Internacional Humanitario.

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA y el magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO se reservaron la posibilidad de aclarar su voto respecto de algunos aspectos de la parte motiva de esta sentencia”.

Febrero 19 de 2020. Expediente D-13338. Sentencia C-069 de 2020. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

**Artículos 83, 231, 232, 233, 234 y 235 de la Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.**

“...

La Sala Plena analizó dos cargos de inconstitucionalidad: (i) la vulneración de la inalienabilidad del patrimonio cultural de la Nación (art. 72 de la CP) y (ii) el desconocimiento de la reserva de ley orgánica (art. 151 de la CP). Con el primero, el demandante indicó que la expresión normativa “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, contenida en el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, desconoce la prohibición constitucional de enajenar el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional. Con el segundo, el demandante señaló que los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la misma Ley debieron someterse al trámite de las leyes orgánicas.

Tras concluir que el primer cargo era apto, la Sala Plena formuló el siguiente problema jurídico: ¿La expresión normativa “excepcionalmente podrán enajenarse a particulares bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas”, prevista por el artículo 83 de la Ley 1955 de 2019, vulnera el artículo 72 de la Constitución Política, según el cual “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la

identidad nacional (...) son inalienables”? Para dar respuesta a esta pregunta, la Corte definió el alcance del artículo 72 ibídem, para lo cual (i) constató la intención de la Asamblea Nacional Constituyente relativa a proteger el patrimonio cultural de la Nación; (ii) reiteró su jurisprudencia sobre el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes culturales que conforman la identidad nacional y los bienes de interés cultural y, por último, (iii) determinó que, en ejercicio de su libertad de configuración, el Legislador tiene competencia para adoptar medidas tendientes a proteger el patrimonio cultural de la Nación.

Con base en lo anterior, la Sala Plena concluyó que la expresión analizada es exequible, en el entendido de que no comprende el patrimonio arqueológico y los bienes culturales decisivos para la configuración y conservación de la identidad nacional. Esto, porque el artículo 72 de la Constitución Política expresamente prevé que el “patrimonio arqueológico” y los “bienes culturales que conforman la identidad nacional” son inalienables. El primero de tales conceptos fue definido por el Legislador por medio del artículo 3 de la Ley 1185 de 2008. En relación con el segundo, la Sala advirtió que el legislador no había precisado el concepto constitucional relativo a los “otros bienes culturales que conforman la identidad nacional”, lo cual no significaba que el mismo careciera de contenido y de efecto útil. La Sala estimó que la identidad nacional es un concepto que apela a aquellos paradigmas que permiten a un grupo identificarse como nación, y que los bienes culturales que conforman la identidad nacional son aquellos que simbolizan la historia común de la nación, la cultura que se comparte, y que son importantes por ello para la configuración y conservación de esta identidad. Dado que la norma legal acusada podría interpretarse como una permisión de enajenación del patrimonio arqueológico y de estos bienes simbólicos de la identidad nacional, se procedió a condicionar su exequibilidad. En consecuencia, la expresión demandada solo es exequible si dicha excepción no aplica para el patrimonio arqueológico y para los bienes que conforman la identidad nacional.

En relación con el segundo cargo de inconstitucionalidad, la Sala concluyó que era inepto y, por tanto, emitió decisión inhibitoria al respecto. Esto, porque no satisfacía los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Primero, este argumento no satisfacía el requisito de certeza, por cuanto el actor presentó su acusación de inconstitucionalidad sin “exponer [el] contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles” a los artículos demandados. En efecto, el actor simplemente enumeró los artículos cuestionados sin siquiera describir o explicar su contenido normativo y, por tanto, su acusación fue, por completo, incierta. Segundo, este razonamiento no satisfizo el requisito de especificidad, por cuanto el actor se limitó a señalar que los artículos 231 a 235 de la Ley 1955 de 2019 modifican la Ley 715 de 2001 y que esta última es de carácter



orgánico, “en la medida en que la misma norma lo establece de forma categórica”. Luego, comparó, de manera global, los títulos de dichos artículos con el contenido del artículo 151 de la Constitución Política y, con esto, concluyó que “se ha producido una violación de la reserva de ley orgánica”. En estos términos, el actor no aportó razones concretas y particulares que explicaran por qué los artículos demandados regulan materias sometidas a reserva de Ley orgánica. Por último, la argumentación del actor respecto de los artículos 231 a 235 de la Ley 1955 de 2019 fue, a todas luces, insuficiente, en tanto no despertó dudas, siquiera prima facie, respecto de la incompatibilidad de dichos artículos con la reserva de ley orgánica prevista por la Constitución Política.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados ANTONIO JOSÉ LIZARAZO y ALBERTO ROJAS RÍOS manifestaron salvamento de voto parcial en relación con la sentencia anterior. Aunque comparten la decisión de inhibición respecto de la mayoría de los artículos demandados en esta oportunidad de la Ley 1955 de 2019, consideran que la Corte ha debido ampliar su examen de constitucionalidad a otras normas de la Carta Política y no limitarse a los preceptos invocados por el actor como fundamento de la acción pública que instaaura.

En su criterio, el principio fundamental de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4° del ordenamiento superior y la misión confiada a este tribunal de guardar la supremacía e integridad de la Constitución Política (art. 241 CP), llevan consigo la facultad de confrontar la ley frente a todo su articulado, aun cuando el ciudadano señale como normas vulneradas solo algunas de ellas. Observaron que, en desarrollo de ese mandato, el artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, establece el deber de este tribunal de confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución. Al mismo tiempo, dispone que la Corte Constitucional “podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.

En el presente caso, los magistrados LIZARAZO y ROJAS advirtieron que además del artículo 72 de la Carta Política, la Corte ha debido integrar en su análisis, entre otros, los artículos 7° y 8° de la Constitución, que contemplan el reconocimiento y la protección de la diversidad ética y cultural de la Nación colombiana y la obligación del Estado y de las personas, de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, no obstante que en la demanda no se hacía mención a los citados artículos.

Los magistrados ALEJANDRO LINARES CANTILLO, GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS se reservaron la

posibilidad de presentar aclaraciones de voto en relación con los fundamentos de esta decisión”.

Febrero 26 de 2020. Expediente D-13268. Sentencia C-082 de 2020. Magistrados Ponentes: Carlos Bernal Pulido y Cristina Pardo Schlesinger.

**Inciso primero y los párrafos 1° y 4° del artículo 13 de la Ley 1861 de 2017, “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y movilización”.**

“...  
“...

La Corte Constitucional estudió una demanda que consideraba inconstitucional la disposición legal que regula la duración del servicio militar obligatorio. En particular, se refería al trato diferenciado en el tiempo de cumplimiento del mencionado deber entre soldados bachilleres y aquellos que no cuentan con ese nivel educativo. Para el primer grupo la permanencia es de 18 meses, mientras que para el segundo es de 12 meses. Los incorporados bajo esta modalidad pueden elegir el cambio a contingentes de 18 meses. A juicio del demandante, el mayor término de incorporación de los que no son bachilleres para que reciban una formación laboral productiva no es una razón suficiente que justifique la constitucionalidad de la distinción. De esta manera, esos conscriptos deben tener la posibilidad de escoger y decidir sobre su formación académica. Insistió en que dicha situación no puede promoverse a través de la “(...) arbitrariedad, ni la desigualdad, es decir, a partir de la imposición de un periodo irrenunciable de prestación del servicio militar durante 18 meses.”

Después de verificar la inexistencia de cosa juzgada en relación con la Sentencia C-511 de 1994, la Corte constató la aptitud de la demanda y encontró ajustadas a la Constitución las normas acusadas, salvo la expresión “no” contenida en el párrafo 4° del artículo 13 de la Ley 1861 de 2017. Las razones de esta decisión fueron las siguientes:

1. La regla general de duración del servicio militar de 18 meses y la excepción para los bachilleres de prestarlo por 12 meses son constitucionales. Persiguen objetivos superiores relacionados con la defensa de la soberanía nacional y la educación de personas que sirven al país. Las medidas utilizadas son idóneas, conducentes y evidentemente proporcionadas. La posibilidad que tienen los conscriptos bachilleres para solicitar el cambio a contingentes incorporados por un término de 18 meses, también es constitucional. La disposición no genera el trato diferenciado injustificado alegado por el demandante.
2. La limitación para que los conscriptos incorporados por 18 meses cambien a contingentes que prestan el servicio por 12 meses es desproporcionada. Desconoce el derecho a la igualdad en el ejercicio de la libertad para escoger la modalidad de formación educativa o de no

educarse formalmente. La prestación del servicio militar no significa el desconocimiento de los derechos fundamentales de los llamados a filas. De ahí la importancia, de que, aun en este escenario, se garantice en igualdad de condiciones con los demás conscriptos, el amplio margen de decisión sobre la formación académica o laboral productiva que recibirá durante el servicio y que impactará en su desarrollo individual y colectivo.

La Sala no accedió a la petición de diferir los efectos de esta decisión presentada por el Procurador General de la Nación. No genera vacíos ni inconsistencias normativas sobre la duración general del servicio militar, sus componentes y la excepción al mismo. La expulsión del ordenamiento jurídico no cobijó a todas las expresiones normativas acusadas. Finalmente, el fallo no causó indeterminaciones de orden legal sobre el cumplimiento de la obligación militar.

En esta decisión participaron los conjuces JORGE GABINO PINZÓN SÁNCHEZ, MAURICIO PIÑEROS PERDOMO y HELÍ ABEL TORRADO TORRADO”.

Febrero 27 de 2020. Expediente D-13215. Sentencia C-084 de 2020. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

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

##### **Decreto 148 de 2020.**

(04/02). "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. Diario Oficial 51.217.

##### **Decreto 149 de 2020.**

(04/02). Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles

fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos. Diario Oficial 51.217.

**Decreto 199 de 2020.**

(10/02). Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas para establecer unos desdoblamientos y tarifas arancelarias y se crea una nota complementaria. Diario Oficial 51.223.

**Decreto 200 de 2020.**

(11/02). Por el cual se modifican los artículos 2.2.2.17.3.1.2.2.2.17.3.2. Y 2.2.2.17.5.10. del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Diario Oficial 51.224.

**Decreto 211 de 2020.**

(14/02). Por medio del cual se modifica el Título 7 a la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Seguro Agropecuario. Diario Oficial 51.227.

**Decreto 221 de 2020.**

(14/02). Por el cual se reglamentan los numerales 4 y 5 Y el parágrafo 4 del artículo 477, el parágrafo 1 del artículo 850 del Estatuto Tributario, y se sustituye, modifica, y adiciona el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. Diario Oficial 51.227.

**Decreto 222 de 2020.**

(14/02). Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los corresponsales, las cuentas de ahorro electrónicas, los depósitos electrónicos, el crédito de bajo monto y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.227.

**Decreto 244 de 2020.**

(19/02). Por el cual se modifican los artículos 2.2 .1.11.4.4 y 2.2.1.11.4.7. de la sección 4 del Capítulo II Título I Parte 2 Libro 2 del Decreto número 1067 de 2015. Diario Oficial 51.232.

**Decreto 252 de 2020.**

(21/02). Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993. Diario Oficial 51.234.

**Decreto 268 de 2020.**

(24/02). Por el cual se sustituye parcialmente la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social y se modifica el artículo 2.2.5.1.2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la definición de los criterios, procedimientos y variables de distribución, asignación y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.237.

**Decreto 274 de 2020.**

(24/02). Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2019 Cámara -024 de 2019 Senado "POR EL CUAL SE ADICIONAN AL ARTICULO 310 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA COLOMBIANA NORMAS ESPECIALES PARA LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO, PROTECCIÓN CULTURAL, ETNICA Y AMBIENTAL DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, CAQUETÁ, GUAVIARE GUAINIA, PUTUMAYO Y VAUPÉS" (Primera Vuelta). Diario Oficial 51.237.

**Decreto 277 de 2020.**

(25/02). Por el cual se modifican unos artículos de la Parte 19 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura. Diario Oficial 51.238.

**Decreto 278 de 2020.**

(25/02). Por el cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2.2.3.3.4.4 del Decreto 1073 de 2015, con el fin de adoptar medidas para focalizar el otorgamiento de los recursos del Fondo de Energía Social-FOES. Diario Oficial 51.238.

**Decreto 285 de 2020.**

(26/02). Por el cual se establecen las disposiciones que rigen los Sistemas Especiales de Importación -Exportación y se derogan los Decretos 2331 de 2001, 2099 y 2100 de 2008. Diario Oficial 51.239.

**Decreto 286 de 2020.**

(26/02). Por el cual se reglamenta el numeral 1 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario y se sustituyen unos artículos del Capítulo 22 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Diario Oficial 51.239.

**Decreto 293 de 2020.**

(27/02). Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 182 de 2019 Cámara -023 de 2019 Senado "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 325 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (Primera Vuelta). Diario Oficial 51.240.

**Decreto 294 de 2020.**

(27/02). Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 001 de 2019 Cámara -021 de 2019 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SUPRIMIENDO LA PROHIBICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA Y ESTABLECIENDO LA PRISIÓN PERPETUA REVISABLE (Primera Vuelta). Diario Oficial 51.240.

**Decreto 297 de 2020.**

(27/02). Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 199 Por el cual se reajusta la bonificación de actividad judicial para jueces y fiscales. Diario Oficial 51.240.

**Decreto 299 de 2020.**

(27/02). Por el cual se modifica el Decreto 991 de 2019. Diario Oficial 51.240.

**Decreto 300 de 2020.**

(27/02). Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.240.

**Decreto 301 de 2020.**

(27/02). Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.240.

**Decreto 302 de 2020.**

(27/02). Por el cual se fija la escala salarial para los empleos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.240.

**Decreto 303 de 2020.**

(27/02). Por el cual se dictan normas en materia salarial para los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.240.

**Decreto 328 de 2020.**

(28/02). Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral -PPII sobre Yacimientos No Convencionales -YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal-FH-PH, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.241.