

CONTENIDO

I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. JURISPRUDENCIA

III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA	8
1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO	8
-TRÁMITE:	8
DISPOSICIONES PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO.	8
SEGURIDAD JURÍDICA AL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO.	9
REINCORPORACIÓN POLÍTICA.	9
2. PROYECTOS DE LEY	9
-NUEVOS:	9
ACTOS DE CORRUPCIÓN.	9
CRÉDITOS DE VIVIENDA INDIVIDUAL.	10
-TRÁMITE:	10

SERVICIO DE SALUD ONCOPEDIÁTRICA.	10
PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA.	10
SERVICIOS PÚBLICOS EN ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN.	10
REGLAMENTACIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016.	10
CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO BOGOTÁ.	11
CALIDAD DE VIDA DEL ADULTO MAYOR.	11
CONDENADOS POR DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES.	11
PROTECCIÓN DEL MENOR DE CATORCE AÑOS.	11
REGISTRO NACIONAL DE OFENSORES SEXUALES.	12
FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN INTERINO.	12
IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN.	12
RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.	12
ACTIVIDAD ARTESANAL SOSTENIBLE.	12
ESPACIOS PÚBLICOS PARA NIÑOS Y ADOLESCENTES.	13
EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA	13
ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA AL CONSUMO DE DROGAS.	13
PREVENCIÓN AL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS.	13
FUERO DE MATERNIDAD EN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.	13

BAÑOS FAMILIARES.	14
ECONOMÍA COLABORATIVA.	14
RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD DE LOS PENSIONADOS.	14
VENTA DE MEDICAMENTOS.	14
PACIENTES DEL SISTEMA DE SALUD SIN CAPACIDAD DE PAGO.	14
SOCIEDAD COMERCIAL DE BENEFICIO E INTERÉS COLECTIVO.	15
SEGURIDAD CIUDADANA.	15
REAJUSTE DE PENSIONES.	15
ALERGOLOGÍA CLÍNICA.	15
SERVICIO EXTERIOR.	15
OPOSICIÓN POLÍTICA.	16
II. JURISPRUDENCIA	16
CORTE CONSTITUCIONAL	16
SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD	16
ARTÍCULO 5° Y SU PARÁGRAFO 3°, LEY 1774 DE 2016, “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN EL CÓDIGO CIVIL, LA LEY 84 DE 1989, EL CÓDIGO PENAL, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.	16
ARTÍCULOS 2, 8, 10, 14, 15, 16, 17 Y 32 DE LA LEY 1306 DE 2009, “POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE INCAPACES EMANCIPADOS”.	34

ARTÍCULO 25 DE LA LEY 1306 DE 2009, “POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE INCAPACES EMANCIPADOS”. 37

ARTÍCULO 95 DE LA LEY 1753 DE 2015, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 “TODOS POR UN NUEVO PAÍS”. 39

INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 820, Y ARTÍCULO 1221 DEL CÓDIGO CIVIL. 41

LEY 1782 DE 2016 “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ‘TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS’, ADOPTADO POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS MEDIANTE RESOLUCIÓN 67/234B DE 2 DE ABRIL DE 2013 Y SUSCRITO EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK, EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2013”. 43

LEY 1776 DE 2016 DE 2016 “POR LA CUAL SE CREAN Y SE DESARROLLAN LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL, ZIDRES”. 44

INCISO CUARTO DEL ARTÍCULO 5° 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 REGÍMENES PENSIONALES EXCEPTUADOS Y ESPECIALES”. 60

ARTÍCULO 4° DE LA LEY 1482 DE 2011, “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”. 61

ARTÍCULOS 1° Y 2°, E INCISOS PRIMERO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 8° DEL DECRETO 2090 DE 2003 “POR EL CUAL SE DEFINEN LAS ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD DEL TRABAJADOR Y SE MODIFICAN Y SEÑALAN LAS CONDICIONES, REQUISITOS Y BENEFICIOS DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES QUE LABORAN EN DICHAS ACTIVIDADES”. 64

ARTÍCULOS 2° Y 26 DEL ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA DE EQUILIBRIO DE

PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 66

ARTÍCULOS 4° Y 5° DE LA LEY 70 DE 1931 “AUTORIZA LA CONSTITUCIÓN DE PATRIMONIOS DE FAMILIA INEMBARGABLES”. 67

ARTÍCULO 14 DE LA LEY 890 DE 2004, “POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL CÓDIGO PENAL”. 69

ARTÍCULOS 1 Y 4 DE LA LEY 891 DE 2004 “POR LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL NACIONAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MÚSICA RELIGIOSA DE POPAYÁN, DEPARTAMENTO DEL CAUCA, SE DECLARA MONUMENTO NACIONAL UN INMUEBLE URBANO, SE HACE UN RECONOCIMIENTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 71

ARTÍCULO 1° DE LA LEY 583 DE 2000, “POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 30 Y 9 DEL DECRETO 196 DE 1971”. 73

ARTÍCULO 32 DE LA LEY 1098 DE 2006, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA”. 74

ARTÍCULO 6° DEL DECRETO LEY 999 DE 1988, “POR EL CUAL SE SEÑALA LA COMPETENCIA PARA LAS CORRECCIONES DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL SE AUTORIZA EL CAMBIO DE NOMBRE ANTE NOTARIO PÚBLICO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 76

ARTÍCULO 3°, LITERAL A (PARCIAL) DE LA LEY 1429 DE 2010, “POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO”. 79

III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 81

DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: 81

DECRETO 150 DE 2017. 81

DECRETO 176 DE 2017. 82

DECRETO 153 DE 2017.	82
DECRETO 154 DE 2017.	82
DECRETO 191 DE 2017.	82
DECRETO 220 DE 2017.	82
DECRETO 241 DE 2017.	82
DECRETO 251 DE 2017.	82
DECRETO 229 DE 2017.	83
DECRETO 270 DE 2017.	83
DECRETO 248 DE 2017.	83
DECRETO 249 DE 2017.	83
DECRETO 277 DE 2017.	83
DECRETO 290 DE 2017.	84
DECRETO 295 DE 2017.	84
DECRETO 294 DE 2017.	84
DECRETO 293 DE 2017.	84
DECRETO 281 DE 2017.	84
DECRETO 229 DE 2017.	84
DECRETO 299 DE 2017.	85
DECRETO 303 DE 2017.	85

DECRETO 308 DE 2017.	85
DECRETO 307 DE 2017.	85
DECRETO 321 DE 2017.	85
DECRETO 320 DE 2017.	85



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Vicepresidencia

COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL
INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 264
FEBRERO 2017

I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La información sobre los Proyectos de Acto Legislativo y de Ley es extractada de las Gacetas del Congreso de la República suministradas por la Unidad de Gacetas del Congreso en el mes de febrero de 2017.

1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

-Trámite:

Disposiciones para la terminación del conflicto armado.

Se presentaron: texto definitivo aprobado en sesión extraordinaria plenaria Cámara, carta de comentarios y concepto jurídico de la Oficina en

Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cartas de comentarios de la Defensoría del Pueblo y del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en sesión plenaria al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2016 Cámara. Crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Gacetas 37, 59, 62, 71, 74, 87, 92 y 105 de 2017.

Seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto.

Se presentaron: informes de ponencias para primer y segundo debate, texto aprobado por la Comisión Primera de Senado y texto definitivo aprobado en sesiones extraordinarias al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado. Adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gacetas 52, 61, 68, 87 y 94 de 2017.

Reincorporación política.

Se presentaron informes de ponencias para primer y segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2017 Cámara. Regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Gacetas 37, 67 y 101 de 2017.

2. PROYECTOS DE LEY

-Nuevos:

Actos de corrupción.

Proyecto de Ley número 211 de 2017 Senado. Tiene como finalidad fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y control de gestión pública. Gaceta 95 de 2017.

Créditos de vivienda individual.

Proyecto de Ley número 222 de 2017 Cámara. Modifica el artículo 17, numerales 1, 3 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual, y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda, la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia. Gaceta 98 de 2017.

-Trámite:

Servicio de salud oncopediátrica.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 59 de 2016 Senado. Toma medidas a fin de garantizar la efectiva prestación del servicio de salud oncopediátrica a los menores de 18 años en procura de la prelación de sus derechos fundamentales. Gacetas 32 y 59 de 2017.

Programas de Atención Integral a la Primera Infancia.

Se presentaron objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 127 de 2015 Senado, 277 de 2016 Cámara. Establece lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Gaceta 33 de 2017.

Servicios públicos en establecimientos de educación.

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 191 de 2016 Cámara. Fija las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos oficiales de educación inicial, básica y media en el país. Gaceta 37 de 2017.

Reglamentación del Acto Legislativo 01 de 2016.

Se presentaron: texto definitivo aprobado en sesión extraordinaria plenaria Cámara, ponencia para segundo debate, nota aclaratoria, texto definitivo aprobado en sesiones extraordinarias, y concepto jurídico y carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley Orgánica número 004 de 2016 Cámara, 02 de 2016 Senado. Adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992, para establecer que la

agrupación política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros en Senado y Cámara de Representantes para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2016. Gacetas 37, 38, 62, 73, 94 y 101 de 2017.

Cuenca hidrográfica del río Bogotá.

Se presentó nota aclaratoria al Proyecto de Ley número 203 de 2016 Senado. Crea la Gerencia Estratégica de la cuenca hidrográfica del río Bogotá (GECH) y el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), para la gestión integral de este recurso hídrico. Gaceta 55 de 2017.

Calidad de vida del adulto mayor.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a ponencia en primer debate al Proyecto de Ley número 101 de 2016 Senado. Establece que el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de esta ley o que llegaren a crearse deben estar por encima del indicador de línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o a la entidad que haga sus veces. Gaceta 59 de 2017.

Condenados por delitos sexuales contra menores.

Se presentaron concepto jurídico y carta de comentarios del Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 87 de 2016 Senado. Establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, y se crea el registro de inhabilidades. Gacetas 59 y 62 de 2017.

Protección del menor de catorce años.

Se presentaron concepto jurídico y carta de comentarios del Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 041 de 2016 Cámara. Tutela el derecho al libre desarrollo sexual de las niñas y niños menores de 14 años, por medio de la constitución de un cuerpo normativo en la legislación nacional para que

desde el mismo, se construyan barreras de protección en pro del desarrollo sexual de los niños y niñas. Gacetas 59 y 62 de 2017.

Registro Nacional de Ofensores Sexuales.

Se presentó concepto jurídico y carta de comentarios del Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley Estatutaria número 112 de 2016 Senado. Tiene como propósito crear el Registro Nacional de Ofensores Sexuales, así como regular su organización y funcionamiento. Gacetas 59 y 62 de 2017.

Fiscal General de la Nación Interino.

Se presentaron concepto jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 65 de 2016 Senado. Regula la designación de un Fiscal General de la Nación Interino, con el fin de reglamentar la situación referida a la falta absoluta del Fiscal General de la Nación por terminación del período. Gaceta 59 de 2017.

Impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 66 de 2016 Senado. Pretende reglamentar el funcionamiento del régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación. Gaceta 59 de 2017.

Rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 67 de 2016 Senado. Pretende implementar mecanismos para fortalecer el control y la rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación. Gaceta 59 de 2017.

Actividad artesanal sostenible.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 12 de 2016 Senado. Dicta normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia. Gaceta 59 de 2017.

Espacios públicos para niños y adolescentes.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 44 de 2016 Senado. Modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997, con el objetivo de priorizar los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños, adolescentes, y de las demás personas con protección especial del Estado. Gaceta 59 de 2017.

Empresas de base tecnológica

Se presentó concepto jurídico de la Universidad Industrial de Santander al Proyecto de Ley número 017 de 2016 Cámara, 165 de 2016 Senado. Dicta normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (Spin-off), entendidas como aquellas de conocimiento derivadas de la actividad investigativa. Gaceta 59 de 2017.

Enfoque de salud pública al consumo de drogas.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley número 161 de 2016 Cámara. Tiene por objeto descriminalizar el porte y consumo de la dosis personal de sustancias psicoactivas ilícitas, establece la presunción legal del porte de dosis mínima para las distintas sustancias, y da un enfoque de salud pública al consumo de drogas. Gaceta 62 de 2017.

Prevención al consumo de sustancias psicoactivas.

Se presentó ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de Ley número 133 de 2015 Cámara. Garantiza la creación de políticas públicas frente a este aspecto, estableciendo la Catedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en las instituciones educativas del país. Gaceta 67 de 2017.

Fuero de maternidad en contrato de prestación de servicios.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 095 de 2016 Cámara. Establece la estabilidad laboral reforzada o fuero de maternidad en favor de la mujer vinculada mediante contrato de prestación de servicios, cuando sobrevenga el embarazo o la lactancia. Gaceta 67 de 2017.

Baños familiares.

Se presentaron: informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 184 de 2016 Senado. Dicta normas para la protección de infantes y menores de brazos en Colombia, y exige la instalación de baños asistidos o familiares en establecimientos abiertos al público. Gaceta 69 de 2017.

Economía colaborativa.

Se presentaron: texto definitivo y concepto jurídico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al Proyecto de Ley número 110 de 2016 Senado. Establece que dicha figura corresponde al modelo económico donde se le provee un servicio a un cliente por medio de una aplicación móvil o plataforma tecnológica, la cual actúa como intermediaria entre un usuario y la persona que suministra tales servicios. Gaceta 69 de 2017.

Régimen contributivo de salud de los pensionados.

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 62 de 2015 Cámara, 170 de 2016 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 08 de 2015 Cámara. Modifica el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, y establece que la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional. Gaceta 69 de 2017.

Venta de medicamentos.

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 77 de 2016 Senado. Establece medidas dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud para reglamentar la venta de medicamentos, el adecuado uso de los antibióticos, y prohíbe la venta de estos últimos sin fórmula médica. Gaceta 69 de 2017.

Pacientes del sistema de salud sin capacidad de pago.

Se presentó texto de Comisión al Proyecto de Ley número 98 de 2016 Senado. Crea un subsidio para cubrir los gastos de transporte, alojamiento y manutención de los pacientes del sistema de salud sin capacidad de pago y un acompañante, y establece los criterios requeridos para garantizar su cumplimiento. Gaceta 73 de 2017.

Sociedad Comercial de Beneficio e Interés Colectivo.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 135 de 2016 Senado. Crea y desarrolla las sociedades comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC), y establece que cualquier sociedad comercial existente o futura de cualquier tipo establecido por la ley, podrá adoptar voluntariamente la condición de dicha sociedad. Gacetas 73 y 94 de 2017.

Seguridad ciudadana.

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 182 de 2016 Cámara. Adopta medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial. Gaceta 77 de 2017.

Reajuste de pensiones.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 13 de 2016 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 10 de 2016 Senado. Establece que las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o de sobrevivientes inferiores a tres salarios mínimos en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv). Gacetas 94 y 104 de 2017.

Alergología clínica.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 196 de 2016 Senado. Reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, entendida como la especialidad o subespecialidad de la medicina que comprende el conocimiento, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad alérgica producida por mecanismos inflamatorios, especialmente de hipersensibilidad, con las técnicas que le son propias. Gaceta 94 de 2017.

Servicio exterior.

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto aprobado, texto propuesto y texto definitivo aprobado al Proyecto de Ley número 170 de 2016 Senado. Establece normas sobre servicio exterior, entre otras, relacionadas con los requisitos que deberán reunir y cumplir los

aspirantes a ser nombrados como Embajadores, Ministros Plenipotenciarios o Cónsules Generales. Gaceta 95 de 2017.

Oposición política.

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria número 03 de 2017 Senado y 006 de 2017 Cámara. Adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes. Gacetas 32, 104 y 106 de 2017.

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.

Artículo 5° y su párrafo 3°, Ley 1774 de 2016, “Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”.

“... ”

3. La razón de la decisión

3.1. Respecto a la expresión “menoscaben gravemente” del artículo 339A del Código Penal, la Corte encontró que no desconoce el principio de legalidad porque si bien se le adscribe un cierto grado de indeterminación ésta resulta superable al inscribirse dentro del concepto de tipo penal abierto. Expuso que debe diferenciarse entre conductas penales relevantes y las que constituyen contravenciones (Ley 84 de 1989). Consideró este Tribunal que a través de un ejercicio interpretativo puede ser precisada la locución demandada, acudiendo por ejemplo a los significados del Estatuto de Protección Animal (art. 6), al Código Penal, a las decisiones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, así como a la

jurisprudencia de la Corte Constitucional. Afirmó que en la ley examinada, el impacto significativo en las funciones vitales de los animales tiene como bien jurídico tutelado la vida, la integridad física y emocional de los animales.

3.2. Sobre el parágrafo 3° del artículo 339B del Código Penal, la Corte determinó que resulta inconstitucional y consideró necesario diferir los efectos de la decisión. En primer lugar, recordó que esta norma penal refiere a las “circunstancias de agravación punitiva”, no obstante, exceptúa de punibilidad algunos comportamientos como los previstos en el parágrafo 3° que señala: “quienes adelanten las conductas descritas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 no serán objeto de las penas previstas en la presente ley”.

Consideró que el parágrafo cuestionado reenvía a la disposición legal contenida en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, exceptuando de penalización los siguientes comportamientos: “el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos”. No obstante, la Corte halló que tal remisión adolece de indeterminación (principio de legalidad), desconoce el principio de tipicidad (art. 29 superior) y termina reproduciendo contenidos materiales declarados inconstitucionales (art. 243 superior), todo lo cual genera un déficit de protección constitucional hacia los animales.

Ello por cuanto la remisión normativa se realizó en forma genérica y desatendiendo los lineamientos que con anterioridad fueron fijados por este Tribunal al descartar ciertas interpretaciones inconstitucionales. En efecto, en la sentencia C-666 de 2010 se consideró que el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 era parcialmente inconstitucional por desconocer la protección de los animales ante el sufrimiento (como parte de un ambiente sano), al haber establecido algunas excepciones amplias e imprecisas a las sanciones por maltrato.

La Corte consideró que tales excepciones serían constitucionales solamente si estaban condicionadas a estrictos parámetros de modo, tiempo y lugar. De esta manera, se determinó que: i) pudiera darse una decisión legislativa en contrario, ii) en las tradiciones culturales se protejan especialmente a los animales contra el sufrimiento y el dolor, iii) se eliminen o morigeren en el futuro las conductas crueles, iv) se cumpla el deber constitucional de amparo a los animales, y v) únicamente podrán desarrollarse en los lugares y fechas en los que tradicionalmente se han realizado, entre otros.

La sentencia C-666 de 2010 partió de considerar que se tienen deberes morales y solidarios hacia los animales, además del comportamiento digno que los humanos están obligados a proveerles para la preservación del medio ambiente (arts. 8°,

79 y 95 superiores). También sostuvo que la Constitución de 1991 no es un instrumento estático y que la permisión prevista en el cuerpo normativo preconstitucional (Ley 84 de 1989) no puede limitar la libertad de configuración normativa del Congreso de la República, de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad.

En la Ley 1774 de 2016 el legislador volvió a hacer referencia a la excepción de las sanciones al maltrato animal -ahora de carácter penal- en tanto se ha dado más valor a su protección frente al sufrimiento, sin embargo, lo hizo de manera genérica desprotegiendo a los animales de forma irrazonable y desproporcionada. Así para la Corte es claro que el parágrafo 3 desconoció la decisión constitucional previa de exequibilidad condicionada.

Adicionalmente, esta Corporación consideró que aunque podría pensarse que era posible aplicar el principio de conservación del derecho, en tanto se trataba de una disposición penal era necesario preferir una declaratoria de inexecutable para garantizar el principio de legalidad de los delitos.

De este modo, encontró la Corte que el artículo 5° de la Ley 1774 de 2016 que adicionó el artículo 339B del Código Penal, al reenviar al artículo 7° de la Ley 84 de 1989, desconoció los principios de legalidad, tipicidad y de cosa juzgada constitucional, todo lo cual generó un déficit de protección constitucional hacia los animales que fue inobservado por el legislador penal, lo cual llevaría a la inexecutable del parágrafo 3°.

3.2.2. Con posterioridad a la sentencia C-666 de 2010 se han venido presentando la aprobación de algunas leyes como la 1638 de 2013 que prohibió el uso de animales silvestres en circos fijos itinerantes, igualmente la 1774 de 2016 que modificó el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, en orden a reconocer a los animales como seres sintientes, determinando unos principios de protección, bienestar y solidaridad social, y estableciendo conductas penalizables en orden a la protección de la vida, su integridad física y emocional, entre otros.

La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena a una teoría que propenda por encontrar mecanismos de respuestas eficientes para la protección de los animales respecto a los actos de maltrato o conductas arbitrarias. La sentencia C-283 de 2014 (Declaró executable el artículo 1° de la Ley 1638 de 2013) avaló la prohibición definitiva del uso de animales silvestres en circos en todo el territorio nacional, señalando que el legislador está habilitado para prohibir determinadas manifestaciones culturales que impliquen un maltrato animal. Además expuso que la cultura se reevalúa permanentemente para adecuarse a la evolución de la humanidad, la garantía de los derechos y el cumplimiento de los deberes, máxime cuando se busca desterrar rastros de una sociedad que ha marginalizado y excluido a ciertos individuos y colectivos.

La sentencia C-467 de 2016 (Declaró exequible los artículos 655 y 658 del Código Civil) señaló que en la Constitución subyace un deber de protección a los animales en su condición de seres sintientes, que supone un límite derivado de la función ecológica mediante la cual se prohíben tratos crueles. Otras decisiones como la sentencia C-449 de 2015 ha hecho merecedores de mayores atributos al reconocer a la naturaleza y su entorno (animales) su valor intrínseco independientemente de su beneficio para el humano, llamando la atención de transitar de una visión antropocéntrica (bondad hacia los animales bajo preeminencia del humano) a una ecocéntrica (protección a los animales por sí mismos con independencia de su valor para el humano).

La dogmática dinámica y evolutiva impone avanzar con mecanismos más decisivos para la efectividad de los intereses de los animales, al disponer hoy de nuevos estudios científicos y mayores saberes. Es un imperativo repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional.

3.2.3. Por último, la inconstitucionalidad del parágrafo 3° del artículo 339B del Código Penal conlleva a la desaparición de la excepción contenida en dicha disposición. No obstante, se procedió a diferir los efectos de esta decisión por el término de dos (2) años, contados a partir de la notificación de esta sentencia, atendiendo los efectos que podría tener la desaparición inmediata de estas excepciones con respecto a intereses protegidos por el ordenamiento jurídico.

Le corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de la potestad de configuración legislativa (art. 150.2 superior), disponer lo necesario para adecuar la legislación a los mandatos constitucionales y a la jurisprudencia mencionada.

Advirtió que de no expedirse la regulación normativa en el plazo indicado inmediatamente toma fuerza ejecutoria la inexequibilidad declarada.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos salvaron el voto por las siguientes razones:

El magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez salvó el voto porque, en su criterio, la decisión mayoritaria desconoce la cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-666 de 2010, en la medida en que la disposición demandada se limitaba a excepcionar de sanción penal las conductas contenidas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, excepción que no era posible entender sino en los términos del condicionamiento proferido por la Corte en la aludida sentencia. Al asumir, en contra del entendimiento natural de la disposición, una interpretación que la atribuye un alto de nivel de indeterminación y un efecto desproporcionado, la Corte optó por una inexequibilidad diferida, que es, en realidad, la

expresión de una agenda política alrededor de cierto entendimiento de la proscripción del maltrato animal y que busca provocar una decisión del Congreso que limite o elimine algunas de las expresiones culturales del referido artículo que hasta ahora, por decisión de la Corte, gozan de protección constitucional.

Estimo que no era ese el debate que se había propuesto y que giraba en torno a una decisión de política criminal que se desenvuelve en el ámbito de una amplia potestad de configuración del legislador, y que la Corte no podía fallar estratégicamente con la pretensión de impulsar unos mandatos de protección animal que, en criterio de la mayoría, imponen alterar elementos de cultura cuya transformación debe darse en ese mismo escenario y no venir determinada desde afuera, con pretensiones impositivas de las mayorías y desconociendo el derecho de las minorías que tienen y practican concepciones distintas.

Para el magistrado Guerrero Pérez es claro que la Corte en su decisión no impone la penalización del rejoneo, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, las corralejas, las becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos, ni siquiera cuando, cumplido el término del diferimiento el legislador no hubiese expedido la regulación objeto del exhorto, por cuanto ello significaría una contradicción flagrante con la jurisprudencia que ha reconocido el valor cultural y la manifestación de la libertad de expresión, de esas prácticas. Resaltó el Magistrado Guerrero que sobre este particular no hubo opinión mayoritaria en la Sala, y el asunto, por consiguiente no hace parte de la ratio de la decisión. En su criterio, en opinión que fue compartida por magistrados que integran la mayoría, la existencia de regulación legal de esas prácticas, así como la jurisprudencia constitucional que ha señalado que, dadas ciertas condiciones, gozan de protección constitucional, impiden que en un escenario de ausencia de regulación adicional por el Congreso, puedan entenderse penalizadas, consecuencia que solo podría resultar de una decisión expresa del legislador.

Concluye el magistrado Guerrero Pérez, que la decisión mayoritaria se orienta a forzar una intervención legislativa que imponga limitaciones a las prácticas culturales que comportan elementos de maltrato animal, en consonancia con los lineamientos de la Sentencia C-666 de 2010, pero que tal decisión, que resulta problemática, tanto desde el ámbito de la autonomía constitucionalmente protegida dentro de la cual se desenvuelven esas prácticas, como desde la perspectiva de la potestad de configuración del legislador, de la que hace parte la decisión en torno a la oportunidad en la que deben producirse los desarrollos normativos, no podría tener lugar en el contexto de una norma de carácter penal, cuyo alcance es estrictamente restringido y no puede ser intervenido por el juez constitucional con la pretensión de ampliar el tipo, en este caso por la vía de exigir al legislador que, al excepcionar de manera expresa de sanción

penal las conductas que hoy están constitucionalmente protegidas, introduzca, con carácter impositivo, limitaciones que alteren el sentido de las prácticas culturales, de modo que las aproxime al entendimiento de la mayoría sobre la manera como ellas deben desarrollarse para que sean compatible con el alcance que le atribuyen al mandato de protección animal.

De igual modo, el magistrado Alejandro Linares Cantillo salvó el voto frente a la sentencia C-041 de 2017, por los siguientes motivos:

I. En primer lugar, manifestó que la decisión de la Corte Constitucional no puede implicar la penalización del rejoneo, las riñas de gallos, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas y tientas, puesto que tal implicación no obtuvo la mayoría necesaria para su aprobación. En ese entendido, señaló que la sentencia C- 041 de 2017 no puede entenderse como generadora de la criminalización de estas prácticas, ni durante el diferimiento de dos años dispuesto para que el Congreso legisle sobre la materia, ni en caso de que no se dé esta regulación, puesto que resulta claro que la decisión de la Corte no puede afectar el desarrollo de prácticas que se encontraron acordes con la Constitución.

Indicó que esta lectura de sentencia C- 041/2017 se acompasa con lo dicho por la Corte en las sentencias C-666/2010 y C-889/2012, en las que esta Corporación sostuvo que de la Constitución no deriva directamente una prohibición frente a ese tipo de prácticas culturales que pueden implicar maltrato animal, y que no existe un deber constitucional de penalizar la realización de expresiones culturales que se amparan bajo una excepción razonable y ponderada del deber de maltrato animal, según quedó definido en la sentencia C-666 de 2010.

Siguiendo esta línea, resaltó que la mayoría en el presente caso, optó por una decisión de inconstitucionalidad que se presenta inadecuada respecto de lo efectivamente aprobado, pues resultaba más correcto desde el punto de vista de la técnica constitucional, o bien (a) optar por una exequibilidad simple de la excepción, reafirmando la jurisprudencia de la Corte en materia de protección del bienestar de los animales, (b) por declarar la exequibilidad simple exhortando al Congreso a disponer un mayor nivel de protección -opción también razonable desde la decisión tomada por la Corte en la sentencia C-666 de 2010-, o incluso (c) por declarar la constitucionalidad de la norma disponiendo un condicionamiento en el que se retomara la cuestión de las condiciones de arraigo, localización y temporalidad necesarias para que la protección de la cultura desplace el deber de protección de los animales. Señaló que cualquiera de estas opciones hubiera resultado más acorde con la aplicación del principio de conservación del derecho, y hubiera puesto en menor peligro el ámbito de configuración del legislador en materia penal.

El magistrado Linares Cantillo profundizó, de otro lado, en el tema de la cosa juzgada constitucional y su alcance, explicando que fundar la

inexequibilidad del párrafo acusado en el hecho de que el legislador desconoció el inciso segundo del artículo 243 de la Constitución resulta equivocado. En efecto, desde su parecer, (a) de la sentencia C-666 de 2010 no se desprendía regla alguna que obligara al legislador a diseñar un esquema de protección penal de los animales que hacen parte de las actividades de rejoneo, riñas de gallos, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, que excediera la protección administrativa ya prevista; (b) de la sentencia C-666 de 2010 se derivaba que el legislador estaba facultado para definir el régimen de protección animal bajo la condición de no desconocer el nivel ya alcanzado con los condicionamientos fijados en aquel entonces; (c) dado que en el ordenamiento jurídico subsiste el régimen de protección administrativa, la excepción prevista en el párrafo acusado no impactaba, en modo alguno, el deber de protección tal como fue definido por la jurisprudencia; (d) no se puede afirmar que el legislador hubiera reproducido el mismo contenido material declarado inexecutable, cuando la disposición juzgada en la sentencia C-666 de 2010 correspondía a un régimen sancionatorio de carácter administrativo y, la aquí estudiada, tenía naturaleza penal. Son asuntos sustancialmente diversos, especialmente si se considera que el derecho penal en el Estado Constitucional es ultima ratio. Adicionalmente, señaló que la posición mayoritaria parte de una comprensión errada de la norma, pues no disponía una excepción aplicable solamente a las circunstancias de agravación punitiva, sino que resultaba claro de la redacción del párrafo analizado, que constituía una excepción de penalización que comprendía todas las conductas típicas descritas en la Ley 1774 de 2016, al decir que “no serán objeto de las penas previstas en la presente ley”.

II. En segundo lugar, el magistrado Linares Cantillo indicó que la decisión de inexequibilidad puede llevar al lector y a algunos operadores jurídicos a una confusión por creer que transcurridos los dos años la práctica taurina puede ser penalizada, frente a lo que reiteró que la decisión no puede ser interpretada en el sentido de generar una prohibición del rejoneo, las riñas de gallos, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas o tientas, puesto que no se configuró una decisión mayoritaria para validar dicha consecuencia, y acoger dicha percepción equivocada implicaría la vulneración de los derechos fundamentales de quienes practican, difunden o asisten a estos espectáculos.

Advirtió además que existen razones jurídicas poderosas para rechazar una interpretación en este sentido, que condensó de la siguiente manera:

(i) Se permitiría una sustracción de las competencias legislativas referidas a la criminalización de las conductas, afectando el principio democrático. Señaló que la Corte Constitucional se ha caracterizado por respetar la división de los poderes y el equilibrio institucional que ello implica, salvaguardando el papel del legislador como representante legítimo de la

voluntad popular, como en efecto ocurrió en este caso. Indicó que corresponde al ámbito de configuración del legislador en el señalamiento de las conductas socialmente reprochables por ser el representante del pueblo, debiendo quedar el juez constitucional al margen de la creación de tipos penales en atención al principio democrático. La Corte, además, ha plasmado en su jurisprudencia de manera expresa la exclusión de sanción de cualquier clase a las prácticas culturales a las que se refiere la norma, cuando las mismas se practican en un ámbito de tradición, por lo que con mayor razón resultaba válido para el legislador excluirlas del régimen sancionatorio más gravoso, el penal, sin que se pueda concluir de la decisión de la que se aparta, la obligación de aplicar penas a este tipo de prácticas culturales.

(ii) Se desconocerían los principios de legalidad y necesidad del derecho penal, así como a su carácter de ultima ratio

El magistrado Linares Cantillo destacó que dar a la sentencia C-041 de 2017 el alcance de norma que tipifica la realización de estas prácticas tradicionales conllevaría el desconocimiento del principio de legalidad, en tanto la voluntad del representante del pueblo nunca se formó en el sentido de tipificar como tipo penal el adelantamiento de estas actividades. En esto se sustenta la decisión de abstenerse de dar un alcance criminalizador a la presente sentencia, que en este caso se resalta. Adicionalmente mostró como se afectarían además (a) el principio de mínima intervención del derecho penal, pues al mirar el ordenamiento en su conjunto, resulta fácil verificar que existe y subsiste un régimen de sanción administrativa del maltrato de los animales (Ley 84 de 1989), que permite que no toda conducta deba criminalizarse, y (b) el principio de necesidad en la intervención penal, pues el rejoneo, las riñas de gallos, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas y tientas, desarrollan un valor cultural que sirvió como fundamento para que la Corte Constitucional en su sentencia C-666 de 2010, las excluyera incluso de un régimen sancionatorio menos gravoso -como era el administrativo-, de lo que se deduce que eximir de criminalización la práctica tradicional de estas actividades no representan una afectación al deber de protección de los animales.

En su opinión, una interpretación de la decisión de la Corte en el sentido de generar la criminalización de estas conductas se constituye en un mecanismo para penalizar la diferencia e imponer, a través del poder de coerción del Estado, una visión particular acerca de lo decidido, interpretación que puede llegar a tener un impacto decisivo en la eficacia de los derechos fundamentales y en el derecho al debido proceso de los asociados.

(iii) La decisión de la Corte se tornaría incoherente frente a las valoraciones que sobre la cultura, el deber de protección animal y las competencias del legislador, ésta ha plasmado en fallos anteriores

Para el magistrado Linares Cantillo, resulta de la mayor relevancia el hecho de que el rejoneo, las riñas de gallos, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejadas, becerradas y las tientas hayan sido reconocidas como prácticas culturales normativa y jurisprudencialmente (Cfr. sentencia C-666/2010), en especial por constituir expresiones relevantes desde el punto de vista de lo dispuesto en los artículos 2º, 7º, 70 y 71 de la Constitución. Por esto, la Corte Constitucional, en una amplia línea de decisiones compuesta por las sentencias C-1192/2005, C-115/2006, C-367/2006, C-666/2010 y C-283/2014, se ha pronunciado de modo que se reconoce y protege la diversidad y la conservación de la cultura en un escenario de pluralismo, reconociendo que en ocasiones, estos valores implican un límite legítimo al deber de protección de los animales en un escenario de ponderación constitucional.

La decisión de la Corte en torno a no conceder a esta decisión un efecto de penalización de las prácticas referidas se fundamenta en la defensa que ha hecho este Tribunal, y debe seguir haciendo, de la importancia de la seguridad jurídica, del precedente y de la cosa juzgada constitucional.

(iv) La decisión de la Corte implicaría una serie de contradicciones normativas derivadas de la supuesta criminalización de las actividades mencionadas

El magistrado Linares Cantillo indicó que una interpretación de la decisión tomada en esta ocasión por la Corte en el sentido de darle efectos de penalización de conductas implicaría, además de una restricción ilegítima a la libertad personal, (a) penalizar una conducta reconocida por la ley como “expresión artística del ser humano” (Art. 1 de la Ley 916 de 2004) y declarada, no solo conforme a la Constitución, sino también integrante del patrimonio cultural intangible de la Nación en la sentencia C-1192 de 2005; (b) desconocer la protección de derechos fundamentales otorgada en la sentencia T- 296 de 2013 y reconocida por la Sala Plena en el auto 025 de 2015; (c) vulnerar la Ley 1025 de 2006, cuyo artículo 1º declaró como patrimonio cultural de la Nación a la Feria de Manizales y a la Feria Taurina de Manizales; (d) violar la Ley 1272 de 2009 que declara como Patrimonio Cultural de la Nación La Fiesta en Corralejas que se celebran en la ciudad de Sincelejo; (e) desconocer también que la Ley 916 de 2004, al reglamentar íntegramente la práctica de la tauromaquia, autoriza la realización de espectáculos taurinos; y (f) criminalizar la realización del coleo y las riñas de gallos, a pesar de que las primeras han sido reconocidas como actividad deportiva y las segundas fueron objeto de regulación por las autoridades administrativas.

Destacó que el hecho de que la Corte no se haya pronunciado de fondo sobre las normas aquí enunciadas, es reflejo de que nunca quiso que la decisión tuviera efectos de criminalización del rejoneo, las riñas de gallos, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejadas, becerradas y tientas, pues resulta evidente que muchas de estas expresiones están

reguladas en el ordenamiento e incluso han sido objeto de validación constitucional, de lo que se concluye que existe una permisión general para su práctica por los particulares.

(v) Se afectaría gravemente la libertad personal

En este punto, destacó especialmente el peligro que una interpretación criminalizadora de la sentencia C-041 de 2017 tendría en el escenario del derecho penal. En este escenario hipotético e inaceptable por las razones ya mencionadas, podrían ser objeto de sanción penal, de manera injusta, quienes realicen prácticas relacionadas con el rejoneo, las riñas de gallos, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejadas, becerradas o tientas, en una aplicación completamente al margen de las garantías constitucionales establecidas para el efecto.

Indicó cómo, en primer lugar, se desconocería el principio de legalidad, en tanto la decisión no constituye ley preexistente al acto eventualmente imputado. En este sentido, aunque podría cumplirse el requisito de tipicidad, desde el punto de vista de la responsabilidad, se estaría desconociendo que la realización de estas prácticas tradicionales en condiciones de arraigo, localización y temporalidad, son desarrollo de la cultura y se encuentran permitidas en el ordenamiento, de manera que es dudosa, por decir lo menos, la posibilidad de afirmar que no existe una razón de justificación para su realización. Adicionalmente, dado que la realización de estas prácticas en condiciones de arraigo, localización y temporalidad, implica una de aquellas excepciones legítimas al deber de protección de los animales, por lo que la afectación que su realización implicaría respecto del bien jurídico tutelado resultaría admisible, excluyendo incluso la antijuridicidad de la conducta.

Señaló a este respecto que, en caso de que un operador jurídico se viera enfrentado a una interpretación criminalizadora de la sentencia C-041 de 2017, estaría obligado a valorar que existe otra forma de entender la decisión, que sólo habla de la inconstitucionalidad de la disposición pero no impone necesariamente consecuencias penales. En este escenario, en virtud del principio de favorabilidad, éste estaría obligado a preferir un entendimiento de la sentencia que no extienda la comprensión de la sanción penal a las expresiones culturales referidas, y por ende, no podría iniciar o tramitar causas penales con base en la decisión tomada por la Corte.

III. Por último, el magistrado Linares Cantillo también expresó su punto de vista acerca del impacto de la presente decisión para la idea de Estado liberal. Advirtió que en su marco, no solo se busca maximizar la libertad personal reduciendo el alcance del derecho penal a un mínimo necesario, sino que además se propende porque el público esté a salvo de la imposición ideológica, de manera que no sea obligatorio obedecer aquello que unas pocas personas en el poder consideran valioso; en un Estado liberal, cada quien, de acuerdo con su criterio, debe estar en libertad de

determinarse por su propia conciencia. Considera que la decisión de la Corte es peligrosa, pues afecta el alcance de las facultades legislativas para identificar los elementos culturales propios de la nuestra tradición, imponiendo una visión particular del mundo que ve en el rejoneo, las riñas de gallos, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas y tientas, prácticas reprochables y retrógradas que deben extinguirse a toda costa para hacer realidad un escenario en el que la protección animal pueda entenderse como un valor absoluto e imponderable en el ordenamiento. Al respecto, vale resaltar que la idea liberal implica reconocer la existencia, favorecer el ejercicio y abrir espacios para el surgimiento de ideas y expresiones que no necesariamente se comparten, pero que no por ello carecen de valor, y mucho menos, las hacen susceptibles de proscripción, persecución o censura. Adicionalmente recordó que la labor de fijar nuevos horizontes y emprender transformaciones sociales le corresponde principalmente al pueblo, en un ejercicio democrático, y pretender sustraer dicha iniciativa, persiguiendo un ideal perfeccionista de lo que debe ser la sociedad, se asemeja mucho a lo que sucede en los regímenes no democráticos cuando pretenden plasmar en sus actuaciones una visión parcializada del “bien común”.

El magistrado Alejandro Linares destacó que la razón de ser de la Constitución de 1991 y del ordenamiento jurídico vigente es la protección y la búsqueda del bienestar de la persona humana indicando que el hecho de que esto sea así no se opone a la existencia de un deber de protección de los animales, pues como quedó claro de la sentencia C-666 de 2010, la principal razón constitucional para derivar su exigibilidad se encuentra en la propia dignidad del ser humano. Manifestó que resulta necesario que en la comprensión del deber de protección animal, éste se entienda como valor constitucional susceptible de excepciones y de ponderaciones, que no siempre deben favorecerlo.

Para el doctor Linares, la jurisprudencia constitucional siempre ha hablado de que no existen ni valores ni derechos absolutos, y por lo mismo, la Corte Constitucional a través de sus decisiones, no puede propender por una interpretación de la Constitución que ponga el deber de protección animal, de manera absoluta, por encima de la libertad personal, de la separación de poderes, de los principios de necesidad y ultima ratio del derecho penal, sin ofrecer al menos una explicación satisfactoria de por qué debe prevalecer. Renunciar a la ponderación en este caso, implica la asunción de una posición fundamentalista que es extraña a una democracia pluralista, como aquella que defiende la Constitución de 1991. En consecuencia, manifestó no compartir la consideración mayoritaria en torno a que del precedente de la Corte se desprenda la idea de que nuestro ordenamiento es exclusivamente ecocéntrico y que con ello se haya abandonado la importancia del ser humano para el orden constitucional, o

que cualquier regulación sobre el tema de los animales imponga la existencia de unas sanciones, sin tener en cuenta que en el ordenamiento existan razones constitucionales que justifiquen una exclusión de las mismas.

La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado se apartó de la decisión de inexecutable del párrafo 3º del artículo 5º de la Ley 1554 de 2014, por tres razones: (i) el desconocimiento de la cosa juzgada sobre la ponderación entre la protección animal y la libertad de desplegar ciertas manifestaciones culturales (sentencia C-666/10), (ii) por no considerar el derecho penal como ultima ratio y, por el contrario, ordenar la penalización de más conductas, y (iii) por invadir la órbita de acción del legislador al dar un plazo para expedir un tipo de legislación que debe sancionar ciertos actos que el proceso democrático ya había decidido excluir del Derecho Penal.

1.- Se configura un claro desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, en particular, de la decisión adoptada en la sentencia C-666/10, en relación con el artículo 7º de la Ley 84 de 1989 al cual alude la norma acusada, como también de la línea jurisprudencial de la Corte trazada en las sentencias C-1192/2005, C-115/2006, C-367/2006, C-666/2010, C-889/12 y C-283/2014 en torno de la ponderación de manifestaciones culturales como bien constitucionalmente protegido y el deber de protección de los animales. En efecto, en esas decisiones se consideraba legal el ejercicio de ciertas manifestaciones culturales, bajo circunstancias específicas con base en la ponderación entre la libertad y la protección animal.

Observó que, contrario a lo que se argumenta en la sentencia C-041 de 2017, el párrafo acusado se ajustaba exactamente a lo dispuesto en la sentencia C-666 de 2010, en la medida en que las excepciones enunciadas en el citado artículo 7º no fueron retiradas del ordenamiento jurídico, sino que debían ser entendidas, interpretadas y aplicadas de manera acorde con los criterios y condiciones señalados en la citada sentencia. Advirtió que una decisión de executable condicionada implica una interpretación de la norma legal conforme con la Constitución, armoniza el principio democrático y la supremacía constitucional, promueve la conservación de la ley y la preservación de la seguridad jurídica, de modo que la disposición legal permanece en el ordenamiento, pero con un contenido modificado que incorpora la interpretación que se ajusta a la Constitución, la cual es vinculante y por tanto, debe ser entendida y aplicada en la forma en que lo ha resuelto el tribunal constitucional. En consecuencia, el artículo 7º de la Ley 84 de 1989 al cual remite el párrafo 3º demandado, necesariamente incorpora las condiciones establecidas en la sentencia C-666 de 2010, las cuales son vinculantes y por tanto en ese entendido, la exclusión de la sanción penal para las actividades de rejoneo, corridas de toros, coleo, corralejas, tientas y riñas de gallos, actividades enunciadas en

el mencionado artículo 7º, no riñe con la Constitución, como lo resolvió la Corte en la citada sentencia.

2.- De otro lado, la magistrada Ortiz Delgado advirtió que esa decisión constituye también, una intromisión en el ámbito de competencia del Congreso de la República en materia de política criminal, en su facultad para determinar las conductas que deben ser reprochadas penalmente, lo que comprende la atribución para determinar aquellos comportamientos que se excluyen de responsabilidad penal. En este caso, considera que la Corte dejó de lado que la penalización de las conductas que atentan contra bienes jurídicos importantes, en un Estado social y democrático de Derecho, debe surgir como ultima ratio y que para asegurar el cumplimiento de deberes superiores y la protección de principios, valores y derechos constitucionales, existen otras vías distintas de la penal que no castigan de manera tan drástica la infracción de tales deberes y la afectación de intereses jurídicos relevantes. La magistrada Ortiz Delgado advirtió que, de ninguna manera, la Corte ha ordenado que la protección de los animales deba realizarse obligatoriamente mediante sanción penal de conductas ni de las sentencias C-666 de 2010 y C-889/12 se deriva que al margen de ser manifestaciones culturales arraigadas en algunas regiones del país, tienen que prohibirse en todos los casos.

3.- Esa intromisión en la esfera del legislador es más grave aún, cuando como consecuencia de diferir los efectos de la declaración de inexecutable por dos años, para imponer al Congreso el deber de legislar de una determinada forma en materia penal y de no hacerlo al cabo de ese plazo, la actividades excluidas de sanción penal en el párrafo acusado se convertirían en delito por virtud de la decisión adoptada por la Corte, en contravía de la decisión adoptada en democracia, de establecer unas excepciones que habían sido avaladas por la Corte con un entendimiento que delimitaba su aplicación acorde con la normatividad superior. A su juicio, en gracia de discusión, con fundamento en el principio de conservación del derecho y de forma coherente con su jurisprudencia, la Corte bien había podido declarar una exequibilidad condicionada del párrafo 3º acusado, de modo que se interpretara la exclusión establecida por el legislador, en los términos dispuestos en la sentencia C-666 de 2010, que en su concepto, era el alcance del artículo 7º de la Ley 84 de 1989, al cual remite el párrafo 3º acusado, que no puede ser leído sin integrar el entendimiento dado por el tribunal constitucional.

El magistrado Alberto Rojas Ríos salvó el voto frente a la decisión mayoritaria de la Sala Plena en relación con la sentencia C-041 de 2017, porque en su criterio: i) criminaliza de manera desproporcionada, en equivocada aproximación a los fines del derecho penal, las conductas de “rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos” ; ii) impone una postura que avasalla prácticas

culturales con arraigo popular de larga tradición en caracterizadas regiones de nuestro país; y iii) constituye una oportunidad perdida para haber dispuesto en forma inmediata la eliminación gradual pero concreta y eficaz, en un arco de tiempo preciso, el trato cruel y la violencia contra los animales, en las prácticas reconocidas por el artículo 7° de la Ley 84 de 1989. En síntesis, la Corte adoptó una decisión que desconoce los condicionamientos establecidos en la Sentencia C-666 de 2010 y renuncia a armonizar valores, principios y derechos constitucionales.

En primer lugar, la decisión mayoritaria de la Corte impuso indirectamente, así sea en forma diferida, pero no por ello menos real y concreta, una penalización desproporcionada a las conductas del “rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos”. La medida propuesta rebasa los límites del ius-puniendi del Estado, porque desconoce el carácter subsidiario, fragmentario y de última ratio del derecho penal, aspectos conforme a los cuales la criminalización de una conducta requiere que no existan otros medios de control menos gravosos (principio de mínima intervención), o cuando existiendo y aplicándose hubiesen fallado. En el caso sub-judice, las actividades referidas tienen represión en el ámbito del derecho sancionatorio ambiental, espacio adecuado para salvaguardar la vida e integridad física de los animales. Además, la Sala Plena jamás argumentó que esa herramienta hubiese fallado, porque jamás se activó por las autoridades a quienes corresponde su aplicación.

El magistrado Rojas Ríos recordó que en un Estado Social de Derecho la identificación de las conductas sancionables penalmente debe regirse por el principio de la dignidad humana, norma que faculta a la organización política a intervenir los comportamientos de las personas de la menor forma posible. La máxima contracción del sistema penal y su intervención de última así como extrema ratio garantiza las libertades del individuo, al igual que evita la reacción violenta contra el delito. La mayoría de la Sala Plena dispuso un ejercicio inapropiado de control social, el cual aumenta la deslegitimación del sistema penal, en tanto constituye a la postre una equivocada aproximación a los fundamentos y fines del derecho penal, que habrá de erigirse en una expresión más del denominado “populismo punitivo”.

En segundo lugar, indicó que la decisión contenida en la Sentencia C- 041 de 2017 constituye una negación de la cultura como bien constitucionalmente salvaguardado, reconocido en los artículos 7 y 70 Superiores. La Carta Política consagra la protección de las manifestaciones culturales de hondo arraigo popular, como las prácticas descritas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, actividades que no pueden proscribirse, como lo ha dispuesto esta Sentencia, mediante un golpe autocrático de gracia. Las expresiones culturales no se extinguen por mandato real ni por

sentencia judicial, en tanto las mismas tienen categorización jurídico-sociológica que debe ajustarse para garantizar la protección animal. Reconozco que las prácticas culturales reconocidas en el artículo ibídem generan tensiones en relación con el principio de protección animal, por lo que deben ser armonizados, conforme expone la Sentencia C-666 de 2010. Ello se hubiera logrado con la fijación de reglas precisas, eficaces y concretas para adelantar esas actividades y no eliminando en forma diferida, la posibilidad de su realización. Una decisión como la que propuso el Magistrado Alberto Rojas es consciente de las restricciones que posee el funcionario judicial, límites que son impuestos por las realidades sociales o culturales.

La Corte no puede ser indiferente ante el maltrato animal, puesto que debe maximizar los contenidos superiores y promover un ambiente de concordia en donde coexistamos todos los seres vivos, empero este Tribunal tampoco puede ser ciego ante las realidades y dar la espalda a la cultura, fenómeno que es fruto de la interacción de actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específico. Lo anterior implicaba que se hubiese efectuado una adecuada y razonada armonización entre el principio de protección animal y el principio de defensa, promoción y protección a la cultura.

En tercer lugar, señaló que la inexecutable diferida del parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 1774 de 2016 permite, paradójicamente, que continúe durante dos años más, el maltrato contra los animales en las prácticas culturales exceptuadas de la sanción penal, o sea lo que severamente quiere evitar. La Corte no dispuso conforme a nuestro ordenamiento constitucional salvaguardas racionales y ponderadas para los seres sintientes. A todas luces, esa autorización es contraria al principio constitucional de protección animal. Dicha omisión significó desplazar la dignidad humana y las obligaciones morales que tenemos los humanos en relación con los seres sintientes, en posición de garantes. La Sala Plena debió precisar las reglas eficaces y concretas de comportamiento que regirían las actividades mencionadas, parámetros que se enmarcan dentro de la eliminación de las conductas crueles y públicas contra los animales, mediante reglas de armonización con valores culturales.

El magistrado Alberto Rojas estimó que hacer un espectáculo público de violencia contra los seres sintientes desconoce los artículos 1°, 2°, 58 y 79 de la Constitución y los deberes morales que con el avance de los tiempos tenemos los humanos frente a los animales. Este debate ético nos debió dejar a salvo, sin embargo, de la barbarie, que por acción u omisión se convierte en “paisaje social”. La Sala Plena debió levantar sus ojos a otras latitudes para proferir la actual decisión, en el propósito de morigerar paulatinamente la violencia contra los animales, sin desconocer valores culturales, por ejemplo, hacía Portugal, país donde en la mayoría del territorio desde 1836, por orden de la Reina Doña María II, se prohibió la

muerte del toro en el ruedo. Por lo menos no en el marco de una “fiesta” de maltrato y violencia. Inclusive, se debieron evaluar las medidas como las adoptadas en Quito (Ecuador), sitio donde la permisión de la tauromaquia (derecho cultural) tiene restricciones razonables.

5. Aclaraciones de voto

Los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto.

En su aclaración de voto, el magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo precisó que la razón primordial por la cual la decisión de inexecutable adoptada en la sentencia C-041 de 2017 se contraía, en lo fundamental, a lo siguiente:

La Ley 1774 de 2016 fue expedida por el Congreso de la República de Colombia con el objeto de modificar el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal en el sentido de establecer, según la transcripción textual de su artículo primero, que: “Los animales, como seres sintientes, no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial”.

En procura de darle alcance al mencionado fin, el artículo 3° de la Ley 1774, bajo el acápite de “principios”, dispone que: “La violación de las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son contravenciones cuyo conocimiento compete a los funcionarios descritos en el Capítulo décimo de esta Ley”. En los artículos siguientes la ley incrementa las sanciones pecuniarias aplicables a quienes incurran en actos dañinos y crueles contra los animales, tipifica como hechos punibles esas conductas, precisa, las circunstancias de agravación punitiva y determina la competencia y el procedimiento que para materializar los fines de la ley deben observarse.

Ocurre empero, según lo observó el magistrado Mendoza Martelo que el parágrafo tercero (3°) del artículo 5°, incorpora una excepción según la cual: “Quienes adelanten las conductas descritas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 no serán objeto de las penas previstas en la presente ley”. Tal regulación, a juicio del demandante, contradice el mandato de protección del medio ambiente, que incluye a los animales, en los términos señalados por el artículo 29 superior y la jurisprudencia de esta corporación. La remisión efectuada por el parágrafo demandado al artículo 7 de la Ley 84 de 1989 pierde de vista que dicho artículo fue objeto de examen por esta Corte en la sentencia C-666 de 2010, la cual, en su parte resolutive, en relación con el mismo dispuso:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 “por la cual se adopta el estatuto nacional de protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”, en el entendido:

1) Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna. 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas; 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades”.

El magistrado Mendoza Martelo, recordó que el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 excluía del catálogo de las conductas crueles descritas y sancionadas por el artículo 6°, ibídem, a prácticas como el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos “espectáculos”. A su juicio, es claro que la Corte al condicionar la constitucionalidad de esta norma, en parte, la avaló y, en parte, la reprobó. Explicado de mejor manera, bajo determinado entendimiento, la Corte encontró que la norma era constitucional pero, bajo otro enfoque, no lo era. En términos más concretos, las actividades aludidas en el citado 7° son constitucionales si se desarrollan en las condiciones de tiempo, modo y lugar que la Corte consideró válidas por estar ajustadas a la constitución pero, no lo serían, si se desarrollan de manera distinta a como la Corte lo dispuso. En tal supuesto, se reitera, tales prácticas serían inconstitucionales. Tal sería el caso, por ejemplo, en el que dichas actividades tengan lugar en sitios no permitidos (donde no hay tradición) o sin que se adopten medidas tendientes a morigerar el sufrimiento, el dolor y las conductas crueles contra los animales en el transcurso de las mismas.

Para el magistrado Mendoza Martelo, el legislador al efectuar la remisión no paró mientes sobre tal situación, no la tuvo en cuenta, no la proveyó y, por lo mismo terminó regulando equivocadamente un tema penal, que, de acuerdo con el principio de legalidad y teniendo en cuenta los caros intereses que están en juego, la libertad personal, entre otros, exige la mayor claridad y precisión, que excluya, en lo posible, ambigüedades e indeterminaciones de cualquier tipo. Por el contrario el órgano democrático reprodujo una norma considerada, así sea parcialmente, inexecutable. Sin precisar claramente hacia qué dirección del condicionamiento apuntaba la remisión. En su concepto, esta indeterminación desconoce no solo el principio de tipicidad penal sino la garantía de protección animal a que antes se aludió, al igual que el mandato constitucional contenido en el artículo 243, según el cual “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

Por último, el magistrado Mendoza Martelo aclaró que la infracción de la norma transcrita se produjo en este caso por la reproducción de un acto jurídico parcialmente declarado inexecutable en virtud de su condicionamiento, sin reparar lo que ese condicionamiento comportaba, en materia de protección a los animales, desde la perspectiva constitucional, en los términos en que la Corte lo entendió en la sentencia C-666 de 2010. Las dudas que suscitan los efectos de la declaratoria de inexecutable del párrafo demandado son las que precisamente justificaron el diferimiento ordenado para que el Congreso regule la materia de cara a lo que la Corte sentó en la sentencia C-666 de 2010 y en otras sentencias que han avalado normas expedidas paradójicamente por ese mismo órgano democrático que han propendido, de manera creciente, hacia la protección de los animales. La decisión adoptada en este caso responde a una valoración objetiva de las normas constitucionales y precedentes constitucionales vinculados inescindiblemente con el asunto en cuestión y que la Corte en su examen de constitucionalidad no podía obviar de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

En estos términos, dejó consignadas las razones que lo llevaron a aclarar el voto, no obstante que compartió la decisión de declarar la inexecutable diferida del párrafo 3° del artículo 339B del Código Penal, adicionado por el artículo 5° de la Ley 1774 de 2016.

Los magistrados Aquiles Arrieta Gómez y María Victoria Calle Correa se reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto”.

Febrero 1 de 2017. Expediente D-11443 AC. Sentencia C-041 de 2017. Magistrados ponentes: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

Artículos 2, 8, 10, 14, 15, 16, 17 y 32 de la Ley 1306 de 2009, “Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados”.

“...
“...

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en esta oportunidad, consistió en determinar si el legislador vulneró el derecho a la igualdad y a la dignidad de las personas en situación de discapacidad, al haber utilizado (i) las palabras “afectar”, “sufrir” y “padecer”, las cuales tienen una carga negativa y no abordan la discapacidad como fruto de la diversidad humana y (ii) el concepto de “discapacidad absoluta” por considerarse que no es acorde con el derecho internacional de los derechos humanos en la materia.

El análisis partió de un criterio básico establecido en la jurisprudencia constitucional según el cual, si el objetivo de una norma es proteger a las personas en situación de discapacidad, no le corresponde a la Corte hacer un examen lingüístico de las disposiciones a la luz de las tendencias actuales del Derecho Internacional sobre los Derechos Humanos. Lo esencial en este examen, es examinar el objetivo y sentido de los vocablos utilizados en la disposición bajo estudio, en función de su contexto normativo y en particular, los objetivos legítimos que persiga, para verificar que no sean contrarios a la Carta Política o a los tratados internacionales sobre derechos humanos.

En el caso concreto del artículo 17 de la Ley 1309 de 2009, el tribunal constitucional encontró que se enmarca en el Capítulo II que regula lo concerniente a las “Personas con discapacidad mental”, y se dirige a definir qué se considera como sujeto con “discapacidad absoluta”, lo que determina a su vez, una incapacidad jurídica absoluta. Para la Corte, la norma no tiene una intención agravante, discriminatoria o atentatoria de la dignidad humana. Su función es neutral y jurídicamente relevante, puesto que la disposición señala unos parámetros para generar una protección acorde con la situación de un grupo de personas, a partir de unos criterios objetivos como los de “una afección o patología severa o profunda de aprendizaje, de comportamiento o de deterioro mental”, con el fin de establecer la protección más adecuada a las personas que tienen esta diversidad funcional. Observó que la expresión incapacidad mental absoluta hace parte del subtítulo de la Sección Primera de la Ley 1306 de 2009 y se repite en veinticinco (25) ocasiones, de manera que no está aislada, sino que implica una clasificación de un grupo de individuos para

quienes la ley prevé una serie de medidas de protección, objetivo que no está prohibido por la Constitución. Esto significa que de ser declarado inexecutable el artículo 17, las medidas previstas en los artículos siguientes hasta el 31 perderían validez pues se estarían refiriendo a una categoría inexistente o indefinida. La conclusión de la Corte fue la que la expresión discapacidad absoluta contenida en el artículo 17 es constitucional, toda vez que no contiene una carga peyorativa, sino que su objetivo es hacer una clasificación legal de la discapacidad mental con el fin de permitir una protección más adecuada de los derechos de las personas que están en tal situación.

De otra parte, la Corte estableció que la expresión “afectado” contenida en el artículo 32 de la Ley 1306 de 2009 tiene un sentido referencial sin ninguna carga agravante, habida cuenta que se encuentra ubicada en un contexto normativo que busca la protección de las personas en situación de discapacidad, cuyo objetivo es dotarlas de la posibilidad de solicitar su propia inhabilitación, con el fin de proteger su patrimonio, un objetivo que encuentra asidero en los fines del Estado consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política y que, por tanto, se considera imperioso. De igual manera, encontró que los vocablos “padece”, “sufre”, “sufriendo” “sufran”, “sufre”, “padezcan”, “sufran” y “padezcan” contenidos respectivamente en los artículos 2, 8, 10, 14, 15, 16 y 32 de la Ley 1306 de 2009, parten de una concepción de la discapacidad acorde con la interpretación constitucional y con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se dirige a proteger las personas en condición de discapacidad mental y que parte del respeto por la dignidad y la no discriminación. De ninguna forma, estas expresiones tratan de mantener estigmatizaciones sobre la diversidad funcional de las personas, sino de la reforzar la responsabilidad del Estado y de la sociedad con las barreras al disfrute de los derechos que se imponen a las personas con diversidad funcional.

A juicio del tribunal constitucional, las mencionadas expresiones son admisibles, bajo la lectura del modelo social de la discapacidad, en tanto hacen referencia a la barrera de los derechos que imponen las condiciones del entorno y la sociedad, barrera que representa una carga injusta frente a las personas con diversidad funcional u orgánica y frente a la cual el Estado tiene el deber de adelantar medidas para superarla. Las diferencias humanas no son las que implican las barreras a los derechos, son las exclusiones y marginaciones de la sociedad. Así como no se sufre ni se padece ser mujer, ser homosexual, ser indígena, que son características humanas, pero la sociedad a través de patrones de discriminación histórica se ha encargado de restringir el acceso a los derechos de estas personas, de la misma forma, no se sufre por ser alto, o bajo, ni se sufre por tener mayor o mejor visión o moverse con o sin ayuda de algún implemento, sino por causa de las barreras y las restricciones a los

derechos que la sociedad o la mala función del Estado ponen ante ciertas personas.

Para la Corte, desde la perspectiva de una Constitución que reconoce la diversidad y pluralidad de la sociedad colombiana, las expresiones “padece”, “sufre”, “sufriendo” “sufran”, “sufre”, “padezcan”, “sufran” y “padezcan” empleadas en las disposiciones acusadas de la Ley 1306 de 2009 no tienen una connotación discriminatoria ni ofensiva de las personas en situación de discapacidad, toda vez que en el contexto de esta ley, cumplen una función meramente referencial de personas que tienen una diversidad funcional u orgánica, una condición propia del individuo, que de ninguna forma puede entenderse bajo una carga emotiva negativa. Al igual que ocurre con las expresiones que se cuestionan en los artículos 17 y 32, debe tenerse en cuenta que los mencionados vocablos hacen parte de una ley que se inscribe en la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad mental, en el marco de una concepción de la discapacidad acorde con la interpretación constitucional y con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que parte del respeto por la dignidad y la no discriminación y bajo el abordaje de la diversidad funcional y orgánica como parte de la diversidad humana. Se trata de normas que pretenden contrarrestar los efectos de la discriminación y el rechazo contra las características individuales que constituyen la base de la discapacidad, dentro de la diversidad funcional, y así deben ser entendidas, como simples referentes la población en situación de discapacidad mental para la cual se adoptan medidas de protección, acorde con lo previsto en el inciso final del artículo 13 de la Constitución. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar la exequibilidad de las citadas expresiones normativas, en los términos de esta sentencia.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a las consideraciones expuestas en la sentencia C-042 de 2017 sobre el bloque de constitucionalidad en materia de discapacidad. Por su parte, los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva se reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto”.

Febrero 1 de 2017. Expediente D-11480. Sentencia C-042 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Aquiles Arrieta Gómez.

Artículo 25 de la Ley 1306 de 2009, “Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados”.

“ ...

En el presente caso, la Corte debía dilucidar si el empleo del vocablo discapacitado en el artículo 25 de la Ley 1306 de 2009, vulnera los artículos 1º y 13 de la Constitución, así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en especial, su artículo 4º, al incurrir en un lenguaje excluyente y discriminatorio, así como de trato indigno para con las personas que se encuentran en las mencionadas condiciones.

Para resolver este problema jurídico, la Corporación recordó en primer lugar, los lineamientos jurisprudenciales relativos al lenguaje constitucionalmente admisible.

Así, señaló que la supuesta neutralidad del lenguaje ha sido cuestionada desde hace muchos años, toda vez que puede contener cargas valorativas que perpetúan modelos sociales que en ciertos eventos, puede redundar en la discriminación de las minorías. A la vez, ha encontrado que existen en los ámbitos académicos de distintas disciplinas, voces que cuestionan la legitimidad del empleo de un lenguaje políticamente neutro o correcto, fundadas en la conservación de la pureza de la lengua y en la duda acerca de la verdadera capacidad de transformación que tiene el lenguaje sobre la realidad.

La Corte resaltó que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla. No obstante, en algunos casos, el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición. Uno de estos casos se presenta cuando el legislador utiliza expresiones abiertamente discriminatorias o que comprometen la dignidad o los derechos de personas o grupos poblacionales determinados. En este sentido, la jurisprudencia ha reconocido que el lenguaje legislativo tiene no solo un efecto jurídico-normativo sino un poder simbólico que no puede pasar desapercibido al tribunal constitucional. El poder simbólico del lenguaje apareja un doble efecto: tiende a legitimar prácticas culturales y configura nuevas realidades y sujetos. Así mismo, la relevancia del análisis del lenguaje en sede constitucional, también debe considerar que éste responde a un contexto temporal que determina las categorías socialmente aceptadas. Tales contextos y categorías admitidas por la sociedad son dinámicas y por tanto, deben ser actualizadas a medida que se presenten los cambios.

Sin embargo, observó que la importancia del principio democrático, del cual se deriva el principio de conservación del derecho, así como el efecto normativo de la disposición examinada, conducen a que para que sea expulsada del ordenamiento jurídico en virtud del lenguaje legislativo, es necesario que las expresiones utilizadas resulten claramente denigrantes u ofensivas, que despojen a los seres humanos de su dignidad, que traduzcan al lenguaje jurídico un prejuicio o una discriminación constitucionalmente inaceptable o que produzcan o reproduzcan un efecto social o cultural indeseable o reprochable desde una perspectiva constitucional. En consecuencia, para que la Corte pueda expulsar parcial o integralmente del ordenamiento una norma en razón del lenguaje en ella empleado, es necesario que no exista ninguna interpretación constitucional de los vocablos utilizados. Además, el juez debe ponderar el efecto negativo del lenguaje –su poder simbólico– respecto del efecto jurídico de la norma demandada, a fin de adoptar una decisión que no desproteja sectores particularmente protegidos o que no desconozca, en todo caso, el principio democrático de conservación del derecho.

En síntesis, como lo ha señalado la Corte en la se encuentra facultado para ejercer el control de constitucionalidad del lenguaje legal; (ii) este examen está orientado a establecer si mediante la utilización de signos lingüísticos con una alta carga emotiva, el legislador transmite de manera tácita o encubierta mensajes que descalifican a determinados grupos sociales y si la emisión de los mismos se encuentra prohibida constitucionalmente, en virtud del deber de neutralidad del órgano parlamentario frente a todos los grupos sociales; (iii) el escrutinio judicial se efectuará en relación con los dos principios anteriores, más no en relación con el deber constitucional del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración, y de adoptar medidas para garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con el propósito de promover, proteger y asegurar el pleno goce de los derechos reconocidos en tales instrumentos, cuando respecto de estas normas no se indique la razón de su transgresión.

En el caso concreto, la Corporación consideró que la expresión discapacitado empleada en el artículo 25 de la Ley 1306 de 2009 puede llegar a entenderse como contraria al derecho a la igualdad, aunque el legislador no tuviese la intención de usar un término peyorativo para hacer referencia a las personas con algún tipo de discapacidad. Sin embargo, resultaría inconveniente eliminar el vocablo demandado ya que desaparecería el destinatario de las medidas de protección previstas en la Ley 1306 para las personas en esa situación, que podría generar un mayor grado de desprotección para esta población ante el vacío normativo. Por esta razón, la Corte procedió a dictar una sentencia modulada que

expulsara el entendimiento de la norma contrario a la Constitución. Así, se declaró exequible la expresión “del discapacitado” empleada en el artículo 25 de la Ley 1306 de 2009, en el entendido de que deberá reemplazarse por la expresión “de la persona en situación de discapacidad”.

Febrero 1 de 2017. Expediente D-11498. Sentencia C-043 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

Artículo 95 de la ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

“...

La Corte estudió una demanda con un amplio conjunto de cargos, tanto de naturaleza formal (vicios en el trámite legislativo) como de carácter material (violación a principios y derechos constitucionales), dirigidos contra el artículo 95 del Plan Nacional de Desarrollo, norma que, entre otras cosas, ordena al Gobierno Nacional adelantar las acciones conducentes a obtener la liquidación de su participación en el Fondo para la Educación Superior (Fodeseop) y remitirlos al Icetex, para focalizar en esta entidad el apoyo a las instituciones de educación superior.

El conjunto de cargos puede sintetizarse así: (i) violación al principio de publicidad en el trámite legislativo (art. 161 CP), por incumplimiento de los plazos mínimos entre la publicación y aprobación del Informe de conciliación del proyecto que dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018; (ii) desconocimiento del principio de consecutividad, por ausencia de discusión y en torno a una proposición sustitutiva al artículo demandado (Proposición 148, dentro del trámite); (iii) trasgresión al principio de consecutividad por una modificación introducida al texto definitivo del artículo, que tampoco habría sido discutida en el Congreso.

En el ámbito material, (iv) desconocimiento del principio de unidad de materia, pues la norma no tendría relación con el contenido general del Plan Nacional de Desarrollo; (v) existencia de una omisión legislativa relativa, en tanto el Congreso omitió establecer el régimen de restitución de aportes; las condiciones para preservar la personalidad jurídica del Fodeseop sin la participación estatal, y los recursos para cumplir lo propuesto en la norma demandada; (vi) trasgresión al derecho a la personalidad jurídica de Fodeseop, porque el retiro de los aportes gubernamentales acarrea su disolución; (vii) trasgresión al derecho y principio a la igualdad, al establecer para el Gobierno Nacional un modo de retiro del Fondo y recuperación de sus aportes, distinto al de las Instituciones de Educación Superior, también vinculadas al Fodeseop; (viii) quebrantamiento del derecho de asociación de las instituciones de educación superior, porque la norma veladamente, llevaría a la liquidación del Fondo; (ix) inobservancia del derecho de propiedad solidaria, y, especialmente, de la obligación estatal de promover la economía y las

organizaciones solidarias; y, finalmente, (x) como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del inciso segundo, infracción a los principios de la función pública, porque se daría una duplicidad de funciones entre el Icetex y Fodeseop.

En el estudio preliminar de aptitud de la demanda, la Corte descartó la aptitud de seis de los cargos, por ausencia de certeza, pertinencia y suficiencia. En cambio, estimó viable el estudio de fondo de cuatro de los cuestionamientos: el primero, por supuesta violación al principio de publicidad por inobservancia de los términos entre la publicación y aprobación del informe de conciliación; (ii) ausencia de discusión de la Proposición sustitutiva identificada con el número 148, y presentada por el Senador Senén Niño; (iii) violación a los derechos a la personalidad jurídica y el debido proceso (análisis conjunto de los cargos sexto y octavo). Añadió que, de prosperar alguno de los cargos, analizaría también (iv) el referente a un presunto desconocimiento de los principios de la función pública.

En el estudio de fondo, la Sala Plena:

(i) Decidió seguir el precedente establecido en la sentencia C-298 de 2016, en la que se descartó la existencia de una violación al principio de publicidad en el trámite legislativo, en lo que tiene que ver con el término mínimo entre publicación, de una parte, y deliberación y aprobación, por otra, del informe de conciliación del proyecto que posteriormente se convirtió en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018;

(ii) Consideró que, si bien a partir de un análisis de los hechos que tuvieron lugar durante el trámite legislativo, era posible concluir que la proposición identificada como 148 no fue leída ni discutida durante el trámite, lo cierto es que, a pesar de las discusiones que se dieron sobre otras proposiciones al mismo artículo, y la participación del Senador responsable por la Propuesta 148 en estas deliberaciones, así como su votación de aprobación o rechazo de tales proposiciones, este no hizo referencia alguna a su propuesta. Recordó la Corte que, según el precedente establecido en la sentencia C-168 de 2012, los congresistas tienen también un deber de diligencia, que debe ser desplegado para que, una eventual irregularidad como la descrita, se convierta en un auténtico vicio de trámite, susceptible de invalidar el resultado del proceso legislativo.

(iii) Consideró que no existió violación al principio de unidad de materia, pues la norma demandada, que pretende la recuperación de los aportes de la Nación al Fodeseop guarda plena conexidad con el propósito sentado desde las bases del Plan, en el sentido de centralizar en el Icetex el fomento a la educación superior; §El documento de las bases del plan, que se remite por parte del Gobierno al Congreso de la República al comienzo del trámite legislativo, y es incorporado a la ley citada, habla directamente de esta iniciativa. Así, en el documento mencionado se encuentra una referencia específica a la necesidad de fortalecer la oferta y a la intención

de hacerlo mediante una priorización y focalización de los esfuerzos estatales en el Icetex;

(iv) Concluyó que tampoco resultaba fundado el cargo por violación al debido proceso y la personalidad jurídica del Fodeseq, pues la norma no extingue la personalidad jurídica del Fondo, sino que ordena al Gobierno Nacional que adelante las gestiones para obtener sus aportes, las cuales deberán interpretarse en el marco del derecho vigente; porque la decisión legislativa no afecta aportes ya utilizados o comprometidos, según su tenor literal; y porque aun si se diera la liquidación del Fodeseq en virtud del retiro del aporte gubernamental, ello no supone un cambio en las reglas de juego, que sorprenda de forma arbitraria e injustificada a las instituciones de educación superior vinculadas, básicamente, porque todas las normas citadas por el demandante demuestran que siempre existió la posibilidad de que la entidad sea liquidada por vía legal, tal como fue creada.

4. Aclaración de voto

El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a algunos de los fundamentos de la decisión anterior”.

Febrero 1 de 2017. Expediente D-11433. Sentencia C-044 de 2017. Magistrada ponente: Doctora María Victoria Calle Correa.

Inciso segundo del artículo 820, y artículo 1221 del Código Civil.

“...

El problema jurídico que le correspondió a la Corte dilucidar en esta oportunidad, consistió en determinar si el vocablo legítimos que hace parte del artículo 820 del Código Civil, desconoce los artículos 13 y 42 de la Constitución, en la medida en que al regular la cuestión relacionada con la simple expectativa del fideicomisario, establece un trato discriminatorio por el origen familiar de los hijos, consistente en otorgar el derecho a impetrar las providencias conservatorias a los ascendientes legítimos del fideicomisario que todavía no existe, favoreciendo con tal medida solamente a los hijos matrimoniales, en perjuicio de los hijos extramatrimoniales y adoptivos, cuyos ascendientes quedan excluidos del ejercicio del aludido derecho. Los mismos cargos se formulan contra las expresiones legítimo y legítimos contenidas en el artículo 1221 del Código Civil, en cuanto que, al regular el tema relacionado con la sustitución de descendiente en el derecho herencial, establecen un trato discriminatorio por el origen familiar de los hijos.

En relación con la expresión legítimos contenida en el artículo 820 del Código Civil, la Corte consideró que en efecto, constituía una discriminación en razón del origen familiar, por lo que procedió a excluirla del ordenamiento jurídico. Indicó que el supuesto regulado por la norma alude a la posibilidad prevista en el artículo 798 del Código Civil, de que el

fideicomisario (beneficiario del fideicomiso) pueda ser persona que al tiempo de deferirse la propiedad fiduciaria no exista, pro se espera que exista. En este caso, el fideicomiso supone siempre la condición expresa o tácita de existir el fideicomisario o su sustituto, para la época de la condición. Si bien en la norma acusada se reconoce que el fideicomisario no tiene derechos sobre el fideicomiso más allá de la simple expectativa de adquirirlo, le otorga la misma posibilidad de ejercer las acciones previstas por el ordenamiento jurídico para velar por la conservación de la propiedad fiduciaria mientras se cumple la condición. Cuando se trata del fideicomisario que todavía no existe pero se espera que exista para el momento de la restitución, la norma radica el mismo derecho a ejercer las acciones legales a los ascendientes legítimos del fideicomisario, favoreciendo con tal medida solamente a los hijos matrimoniales, en perjuicio de los hijos extramatrimoniales y adoptivos, cuyos ascendientes quedarían excluidos del ejercicio del aludido derecho. Esta previsión desconoce claramente el postulado de igualdad material que debe existir entre los hijos (arts. 13 y 42 C.Po.).

De igual manera, el artículo 1221 del Código Civil que regula la sustitución de descendiente en el derecho herencial, establece un trato discriminatorio por el origen familiar de los hijos, al referirse únicamente al descendiente legítimo del testador y los descendientes legítimos del asignatario. Se trata de sustituir a un asignatario por voluntad del mismo, de manera que sin la manifestación expresa de esta intención, los descendientes legítimos no pueden sustituirlo. La figura de la sustitución de descendientes está destinada a resaltar el carácter voluntario del testamento. Aun cuando las expresiones legítimo y legítimos contenidas en el artículo 1221 del Código Civil no están reconociendo privilegios en favor de los hijos legítimos o matrimoniales, en el contexto histórico en el que fue concebida la medida, en el que se entendía la relación filial como legítima o ilegítima, las mismas mantienen la existencia de una diferencia de trato basada en la discriminación por razón del origen familiar de los hijos, que resulta a todas luces contraria a los mandatos de igualdad previstos en los artículos 13 y 42 de la Carta Política. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar inexecutable las mencionadas expresiones”.

Febrero 1 de 2017. Expediente D-11524. Sentencia C-046 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Ley 1782 de 2016 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Tratado sobre el Comercio de Armas’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 67/234B de 2 de abril de 2013 y suscrito en la ciudad de Nueva York, el 24 de septiembre de 2013”.

“ ...

Examinado el proceso de formación de la Ley 1782 de 2016, la Corte constató que no se acreditaron todos los requisitos propios del trámite de las leyes que aprueban un tratado internacional y que el vicio de procedimiento que se configura es de carácter insubsanable por cuanto en el momento preciso de llevarse a cabo la votación del informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 059 de 2014 ante la Plenaria del Senado de la República, ni del acta de sesión ni de la certificación respectiva es posible acreditar las exigencias constitucionales de quórum decisorio y de la aprobación por la mayoría simple, así como tampoco, se logró establecer el debido cumplimiento del requisito legal que consagra el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992. Como la irregularidad que se evidenció tuvo lugar en una etapa estructural del proceso legislativo y afecta la conformación democrática de la voluntad parlamentaria del Senado de la República en torno de la Ley 1782 de 2016, el vicio de inconstitucionalidad es insubsanable, como lo ha señalado de manera constante la jurisprudencia de esta Corporación. En consecuencia, la Corte procedió a declarar la inexecutable de esta Ley, mediante la cual se había aprobado el “Tratado sobre el Comercio de Armas”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2013.

4. Salvamento y aclaración de voto

El magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez se apartó de la declaración de inexecutable de la Ley 1782 de 2016. Manifestó su discrepancia en sostener que ni de la certificación expedida por el secretario del Senado de la República ni de la correspondiente acta de la sesión plenaria, era posible verificar el cumplimiento del quórum decisorio y de la mayoría simple. Observó que siempre, al comienzo de la votación de cualquier proyecto de ley, el Secretario debe verificar de manera previa el quórum reglamentario. Por ello, la presunción es la de la correcta configuración de quórum certificada por el Secretario, la cual es de todos modos desvirtuable. Esto, por cuanto no es posible determinar con precisión, si posteriormente se ausentó un número de congresistas que afectara el quórum requerido, salvo que se hubiera pedido verificación del mismo, lo cual no se produjo en este caso. Además, recordó que la Corte ha reconocido de manera expresa en varias decisiones, la competencia de la secretaría de la respectiva comisión o cámara para certificar el quórum decisorio.

El magistrado Aquiles Arrieta Gómez se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto”.

Febrero 1 de 2017. Expediente LAT-441. Sentencia C-047 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

Ley 1776 de 2016 de 2016 “por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres”.

“...
“...

En primer término, la Corte estableció que en el proceso de formación de la Ley 1776 de 2016 no se incurrió en ninguno de los dos vicios de procedimiento aducidos por los demandantes, por cuanto (i) no hubo simultaneidad de sesiones (comisión y plenaria) durante el primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes realizado el 3 de junio de 2015, ya que la apertura formal de la sesión plenaria se realizó veintitrés minutos después de haber finalizado la sesión en la Comisión Quinta; y (ii) no existió un vicio por omisión en la votación nominal y pública del título del respectivo proyecto de ley, habida cuenta que la modificación del título se introdujo antes de que la ponencia se sometiera a votación, sin que en el curso del debate se presentara una propuesta de modificación que requiriera de esa votación.

En segundo lugar, la Corporación determinó que la decisión del legislador de crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, ZIDRES no requería la realización previa de la consulta prevista en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT a las comunidades étnicamente diferenciadas, toda vez que las medidas legislativas que adopta no comportan una afectación directa y específica de dichas comunidades, en razón a que la Ley 1776 de 2016 (i) no incluye normas que involucren la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de pueblos indígenas o tribales; (ii) no se visualizan preceptos que impliquen el traslado o reubicación de estas poblaciones de las tierras que ocupan; (iii) ni disposiciones encaminadas a regular su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de la comunidad; (iv) como tampoco normas relacionadas con la organización y funcionamiento de programas de formación profesional, instituciones de educación y autogobierno o relacionadas con la enseñanza y conservación de su lengua. Adicionalmente, la ley no impone cargas o beneficios a una comunidad específica, puesto que establece en abstracto las características de los territorios donde se ubicarán las ZIDRES, pero estas no coinciden necesariamente con las zonas donde habitan comunidades étnicamente diferenciadas. De igual modo, no existe una incidencia diferencial a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, toda vez que los destinatarios de la Ley 1776 son diversos, sin que sea posible identificar medidas que de manera positiva o negativa afecten específica y directamente a las comunidades titulares del derecho a la consulta. Por último, la Corte consideró que no era aplicable el precedente de la

sentencia C-175/09, porque a diferencia de la Ley 1152 de 2007 declarada inexecutable por omisión de la consulta previa a tales comunidades, la Ley 1776 de 2016, no crea una política de desarrollo rural para todo el territorio nacional y excluye expresamente áreas donde residan comunidades indígenas y afrodescendientes y no incorpora medidas que afecten directamente a las comunidades étnicas, indígenas o afrodescendientes.

En todo caso, la Corte observó que la ley prevé un mecanismo de consulta administrativa previa a la declaratoria de una ZIDRES, cuando se establezca la presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia de la declaratoria, según lo prescribe el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016. Esta disposición prohíbe la constitución de ZIDRES en territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina y territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras. No obstante, los consejos comunitarios y autoridades reconocidas de esas comunidades pueden solicitar ser incluidos en los procesos de producción establecidos para las ZIDRES. Este artículo 29 fue declarado executable de manera condicionada, de manera que se entienda que la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos. El tribunal encontró que se configuraba una omisión legislativa relativa, en la medida en que en el caso de los territorios colectivos de las comunidades negras, la prohibición sí cubría a los territorios que estén en proceso de titulación. No existía una razón relevante para establecer un trato distinto entre las dos categorías de comunidades étnicamente diferenciadas.

En tercer lugar, la Corporación declaró executibles, por el cargo relativo a vulneración del principio progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales el artículo 3º, literales a), b), c), d) y e) del inciso segundo y los párrafos 3º y 4º de la misma disposición; el artículo 7º, párrafo 1º; y los artículos 10, 13, 14 y 21, inciso quinto de la Ley 1776 de 2016, al verificar que no incorporan medidas regresivas relativas a los bienes inmuebles destinados a la ejecución de proyectos productivos, los bienes inmuebles por anticipación, la retribución por el uso y el goce de bienes inmuebles de la nación y la identificación de la ZIDRES. La Corte señaló que la ley objeto de control no tiene la pretensión de sustituir o modificar la regulación contenida en la Ley 160 de 1994 y por consiguiente las normas acusadas no se enmarcan en un contexto de reforma agraria encaminado a la redistribución de la propiedad rural. En esencia, la Ley 1776 de 2016 establece un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país, que no es incompatible con el modelo de empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, desarrollado a través de las Unidades Agrícola Familiares que regula la Ley 160 de 1994. Indicó, que no se disminuyen las tierras baldías disponibles para la adjudicación, ni se promueve la acumulación de tierras más allá de

la Unidad Agrícola Familiar. Observó que las normas cuestionadas hacen referencia a inmuebles de la Nación que no tendrían aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, como quiera que por su ubicación y condiciones agrológicas, demandan altos costos de adaptación para su productividad. Al no estar frente a disposiciones que regulan un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica, no hay lugar a adelantar un juicio de regresividad.

De otra parte, la Corte encontró que los requisitos establecidos en los literales acusados del artículo 3°, distribuyen equitativamente cargas y beneficios entre los empresarios y los campesinos vinculados social y productivamente al proyecto. Al mismo tiempo, no identificó elementos que permitan sostener, como lo hacen los demandantes, que el diseño incorpora una suerte de “constreñimiento” implícito a los campesinos para asociarse a los proyectos, como tampoco advierte las cargas desproporcionadas en que sustentan sus reparos por violación de los objetivos del desarrollo previstos en la Carta. Señaló que la política de incentivos, plasma una intervención del Estado que tiene como propósito equilibrar la posición dominante en que se encuentran los empresarios, y además estimular una auténtica incorporación de los campesinos y trabajadores agrarios al modelo asociativo y productivo previsto en la ley. En consecuencia, los preceptos enunciados se ajustan a la Constitución frente a los cargos examinados.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad planteado respecto de los artículos 3 (parcial), 7 (parcial) y 17 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, por vulneración de la reserva legal en materia de baldíos (art. 150, numeral 18 C.Po.), la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, toda vez que carece de la certeza y suficiencia requeridas para realizar la confrontación de la ley con las normas superiores.

En cuarto lugar, el tribunal constitucional, después de analizar el inciso cuarto del artículo 4° de la Ley 1776 de 2016 (creación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las ZIDRES), el inciso primero del artículo 20 (aprobación de las ZIDRES) y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la misma ley (identificación de las ZIDRES), llegó a la conclusión de que contrarían los principios de descentralización, autonomía territorial y participación de las entidades territoriales, por cuanto desconocen las funciones constitucionales de los municipios en materia de ordenamiento del desarrollo de su territorio y regulación de los usos del suelo. Por estas razones, el inciso cuarto del que habilita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para “definir” los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que “deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios”, lo que atenta de manera clara contra la competencia de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo (art. 313, numeral 7

C.Po.). En relación con el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, la Corte encontró que era viable hacer una interpretación conforme a la Constitución, que armonice los principios de organización unitaria del Estado y de autonomía de las entidades territoriales. Así, tales disposiciones fueron declaradas exequibles bajo el entendido que la identificación, delimitación y aprobación de las zonas ZIDRES deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales, cuando resulten afectados por estas decisiones. De igual modo, deberán tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los respectivos municipios.

En quinto lugar, la Corte, declaró la inexecutable de un segmento del parágrafo 2° del artículo 7° de la Ley 1776 de 2016, por establecer que los incentivos o estímulos para los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres que habitan en el campo, sin tierra, solo se darán si garantizan que en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, con base en sus posibilidades de explotación. A su juicio, esta condición desconoce el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad agraria y el desarrollo rural con inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios, en la forma establecida en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, puesto que lo subordina a los intereses económicos y financieros de los ejecutores del proyecto, olvidando la función social de la propiedad y la priorización de la destinación de baldíos a la implementación de políticas orientadas a la democratización de la propiedad rural.

Por las mismas razones, la Corporación de la Ley 1776 de 2016, que establecía una condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres y jóvenes que habiten en el campo y trabajadores agrarios sin tierra. Reiteró que la potestad legislativa debe cumplir un cometido ligado al desarrollo de derechos sociales, tal y como lo afirmó la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012 y no sujetarla a los intereses económicos y financieros de quienes ejecutan los mencionados proyectos. La ley deja en manos de los empresarios “el establecimiento de un mecanismo” para su acceso, a un porcentaje del territorio, asumiendo una función exclusiva del Estado.

De otro lado, el tribunal no se pronunció de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 8° de la Ley 1776 de 2016, que regulan garantías para los inversionistas en las ZIDRES, por encontrar que los cargos por vulneración del interés general sobre el particular y el libre ejercicio de la potestad legislativa, carecían de la especificidad y suficiencia exigidas para generar una duda sobre la constitucionalidad que permita la confrontación de la norma legal con los preceptos constitucionales.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada María Victoria Calle Correa y el magistrado Jorge Iván Palacio Palacio anunciaron salvamento de voto. Señalaron que las normas violan el derecho al acceso progresivo a la tierra contenido en el artículo 64 de la Carta Política, de forma directa, porque suponen una reducción inmediata de la tierra de baldíos disponible para la reforma agraria; y desde la perspectiva del principio de progresividad y la prohibición de retroceso, que ordena un aumento progresivo en la entrega de tierras a la población rural.

1. Argumentos que motivan el salvamento de voto general a la sentencia: La Ley 1776 de 2016 (o Ley Zidres) establece un modelo de desarrollo rural basado en los contratos o convenios de asociación entre campesinos y grandes empresarios. Para el desarrollo de tales convenios, el Estado entregará tierras de sus predios baldíos a título no traslativo de dominio, con el fin de que en estas se adelanten macro proyectos productivos, durante un periodo que la ley no define. Al cabo de los tres primeros años del proyecto, los campesinos accederán a un porcentaje de la tierra, que deberá definirse en función de su capacidad de explotación de la misma.

El artículo 1º, inciso 2º, de la Ley Zidres acude a cuatro criterios para definir las áreas que serán utilizadas en estos proyectos, así:

“Las Zidres deberán cumplir con estos requisitos: se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos”. (Ley 1776 de 2016, artículo 1º, inciso 2º).

La premisa central del proyecto es la siguiente: en virtud de las cuatro características citadas, que deberán darse de forma concurrente, como condición para delimitar un área como Zidres, puede concluirse que estas no son aptas para la entrega de adjudicaciones en el marco de la Ley 160 de 1994 (o Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino).

El conjunto de condiciones mencionadas permite inferir, de acuerdo con la sentencia aprobada por la Corte Constitucional, que las áreas de Zidres se componen de “tierras malas” para la adjudicación. Su entrega directa a los campesinos no los beneficia, debido a los altos costos que supone la adaptación productiva de la tierra. En cambio, en el marco de las Zidres, el empresario que cuenta con grandes recursos técnicos y financieros asume esos costos, y el campesino asociado se beneficia, primero, por su trabajo en las Zidres y, posteriormente, por la posibilidad de acceder a un porcentaje de esta tierra, eso sí, acorde a sus necesidades y capacidades.

La sentencia finalmente aprobada por la Sala Plena de la Corte declara, en términos generales, la constitucionalidad de las normas acusadas de la Ley Zidres, a partir de dos premisas esenciales. La primera es que las condiciones que definen las tierras de Zidres deben ser concurrentes (a pesar de la redacción de la norma citada, que utiliza el conector ‘o’). La

segunda es que las tierras Zidres (“tierras malas”) son distintas a las aptas para reforma agraria (“tierras buenas”), de manera que la Ley Zidres no puede afectar el artículo 64 Superior.

El argumento que diferencia “reforma agraria” de “desarrollo rural” tiene otras consecuencias. Por ejemplo, que en virtud del carácter marcadamente económico y político de las decisiones sobre el desarrollo rural, el margen de configuración del Congreso se hace más amplio e, inversamente, menor el alcance del control de constitucionalidad por parte de esta Corte.

Para la magistrada Calle Correa y el magistrado Palacio Palacio, desde el punto de vista estrictamente normativo, la diferencia es muy interesante: la Ley 160 de 1994, de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres tienen ámbitos normativos distintos y, por lo tanto, no puede hablarse de progresividad o retroceso entre una y otra. Es por ello, según la posición mayoritaria, que no hace falta siquiera adelantar un test de no regresividad de las normas acusadas: como la reforma agraria se hace con “tierras buenas” y las Zidres con “tierras malas”, no existe una reducción de los baldíos disponibles, y, como la reforma agraria es algo distinto al desarrollo rural, no puede haber regresividad entre uno y otro régimen.

En criterio de la magistrada y magistrado disidentes, a pesar del esfuerzo interpretativo de la mayoría, que llevó a convertir una ‘o’ en una ‘y’, con el propósito de reforzar el carácter excepcional de las zonas zidres y su naturaleza de “tierra mala”, la conclusión no se sostiene, puesto que la premisa central del argumento, aunque persuasiva, no es cierta. Para empezar, no existe razón alguna (ni el proyecto lo explica) para afirmar que las normas de desarrollo rural no se proyectan sobre toda la tierra y, por lo tanto, no tienen que ver con la reforma agraria. No parece casualidad que la Ley 160 de 1994 se denomine de reforma agraria y desarrollo rural, pues no cabe duda de que las decisiones del Congreso en materia de desarrollo rural tienen serias implicaciones en el ámbito del acceso a la tierra. Más aún, las normas de reforma agraria requieren modelos de desarrollo rural apropiados para que el acceso del campesino a la tierra le permita sea un acceso con miras a la producción, con la ineludible obligación estatal de garantizar tales condiciones para así desvanecer la frontera entre tierras buenas y tierras malas.

Ahora bien, según la magistrada Calle y el magistrado Palacio, si la premisa considerada en abstracto carece de fundamento, llevada al plano de la ley Zidres y del cargo analizado se torna insostenible, por las siguientes razones: Primero, el campo colombiano se caracteriza por tener uno de los niveles más altos de inequidad en el reparto de la tierra del planeta, hecho aceptado en la jurisprudencia de este Tribunal (entre otras, en las sentencias T-488 de 2014 y C-330 de 2016). Así que las “tierras

buenas” para el acceso de los campesinos están ya concentradas en pocas manos, mientras que la mayor parte de la población rural no ha sido beneficiada de la reforma agraria (de nuevo, T-488 de 2014). Segundo, los baldíos de la Nación no se encuentran plenamente identificados y muchos de estos no se están, materialmente, en manos del Estado, debido, entre otras razones, a los fenómenos de violencia, corrupción, proyectos económicos y estrategias de despojo disfrazadas de negocios legales (fenómenos descritos por esta Corte, entre otras decisiones, en las sentencias C-644 de 2012, T-448 de 2014 y C-330 de 2016). Tercero, grandes porciones del territorio nacional son zonas de reserva forestal o de conservación ambiental y, por lo tanto, no son objeto de reforma agraria.

Por todo lo expuesto, en realidad no debía sostenerse férreamente y como premisa esencial del estudio de los cargos, que existe esa tierra buena (esa tierra prometida), con la que se hará la reforma agraria, claramente delimitada y diferenciada de la tierra mala sobre la que se harán las Zidres. Además, en la medida en que la frontera agraria se agota (o, siguiendo a uno de los expertos en la audiencia celebrada dentro de este trámite, como la tierra no es infinita) es innegable que la exclusión de grandes áreas del territorio nacional vía Zidres implica fácticamente la reducción de las tierras destinadas a la reforma agraria. Así las cosas, la premisa central del proyecto no es válida. En términos abstractos da por sentada la separación de los ámbitos normativos, sin justificarla; en términos fácticos, se cifra en una interpretación del inciso 2° del artículo 1° de la Ley Zidres (condiciones de la tierra) que no se compadece de la realidad colombiana.

Es imperativo, en criterio de los magistrados que discreparon, aclarar que la idea que subyace a las Zidres, en los apartes de la ley cuestionados por violar el artículo 64 de la Constitución Política, según la cual puede haber grandes proyectos en las zonas más difíciles del país, (i) debe armonizarse con la obligación estatal de utilizar los baldíos para el acceso a la tierra de la población campesina, (ii) no puede convertirse en una vía de escape al deber del Estado de garantizar que las adjudicaciones que se otorgan en el marco de la reforma agraria sean productivas (incluso mediante el apoyo estatal) y (iii) sólo parece potencialmente admisible cuando se hayan cumplido las muchas tareas pendientes de reforma agraria. Por el contrario, mientras las premisas descritas (se reitera, que la reforma agraria y el desarrollo rural son asuntos distintos, que es posible separar definitivamente las tierras buenas y las tierras malas y que el acceso a la tierra del campesino solo puede darse en las tierras buenas) choquen frontalmente con la realidad de la concentración de la tierra, la ausencia de claridad acerca de los baldíos disponibles y la deuda siempre pendiente de la reforma agraria, parafraseando al poeta Carlos Castro Saavedra, no podrá el campesino saber si tiene tierra.

Ahora bien, para la magistrada Calle y el magistrado Palacio podría argumentarse que aun si la Sala (en su mayoría) no hubiera asumido la premisa criticada, ello no implica la inconstitucionalidad de las Zidres pues, en últimas, los proyectos asociativos cuestionados favorecen al campesino debido a que le generan una fuente de ingresos y, al cabo de tres años, el acceso a una proporción de tierra (sin especificar el modo de adquisición, ni el porcentaje, por cierto). Habría que pensarlo dos veces: estas sociedades entre el poderoso y el campesino han tenido expresiones históricas en Colombia cercanas a la servidumbre, como el terraje o el contrato de aparcería, en virtud del insalvable desequilibrio entre las partes o, como lo dicen plásticamente algunos expertos de la cuestión agraria, a la asociación entre el zorro y las gallinas. (En la jurisprudencia constitucional, puede verse también la sentencia C-644 de 2012, en la que se consideró que una norma similar violaba el artículo 64 Superior).

Por último, observaron que el acceso a la tierra en el término de tres años, del que habla la ley es en buena medida ilusorio: se trata de una tierra ligada por un término indefinido a un mega proyecto productivo, cuya duración puede contarse en décadas o, quizás, durante la vida del campesino “propietario”. Volviendo a la premisa central de la sentencia que suscita su voto disidente, los magistrados afirman, ¿cuánto tarda la adaptación de estas tierras malas, la implementación del macro proyecto, el ciclo de producción y, en fin, su vida útil?

2. Dudas en torno al manejo dado a los cargos por presunta violación al derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades y pueblos étnicamente diferenciados.

Además del desacuerdo general con el proyecto y de las razones por las cuales las normas definitorias de Zidres debieron integrarse al estudio de constitucionalidad y declararse inexecutable, la Magistrada expresó su preocupación por la decisión adoptada en torno a la obligación de consultar la ley Zidres en su integridad, y la declaración de exequibilidad condicionada de su artículo 29.

Primero, la Corte en sentencia C-175 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) declaró inexecutable el Estatuto de Desarrollo Rural por violación al derecho a la consulta previa de los pueblos étnicamente diferenciados. En esta oportunidad, la mayoría consideró que no debía seguirse esa regla debido a que el artículo 29 excluye a los pueblos indígenas y las comunidades negras de la regulación. ¿No debería entonces consultarse esa exclusión?

Segundo, la Corte admite la existencia de una omisión legislativa relativa debido a que el artículo 29 ordena excluir de la regulación los territorios indígenas constituidos como resguardo y las tierras de comunidades negras constituidas, o en vía de constitución, en territorios colectivos de consejos comunitarios. La omisión es obvia, pues da un trato diferencial

injustificado entre dos grupos étnicos que comparten en términos generales los mismos derechos sobre sus territorios.

Pero la Sala Plena omitió indicar que la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos protege todos los territorios étnicos, titulados o no, en virtud de la especial relación de los pueblos originarios y las demás comunidades étnicas con sus tierras y territorios, aspecto explicado con particular fuerza y claridad en la sentencia T-576 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). Habría que atribuir la omisión de la Sala a la naturaleza del cargo estudiado. Pero debe aclararse que la única interpretación válida de lo dicho acerca del artículo 29 de la Ley Zidres es que los territorios en vía de constituirse en resguardo son todos aquellos que actualmente no han sido objeto de reconocimiento, pero en los que existe esa relación especial que define el ámbito territorial de los pueblos étnicamente diferenciados; y que, como lo ha explicado la Corte en jurisprudencia pacífica y uniforme, siempre que una medida afecte directamente a las comunidades étnicas deberá ser objeto de consulta previa.

El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, consideró que, tal como los sostuvo en la ponencia original presentada a la Sala Plena, algunos preceptos de la ley examinada incorporan medidas regresivas, y otros, limitativas del derecho a la democratización y acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, que debieron ser declaradas inexecutable. Lamentó profundamente que la posición mayoritaria de la Sala se hubiese decantado por mantener algunos apartes de la ley enjuiciada que resultaban evidentemente contrarios al deber estatal de promover el acceso progresivo de los campesino a la tierra, y su activa inserción en un modelo de desarrollo rural, aspectos que fueron cuidadosamente identificados, y sustentada su incompatibilidad con la Carta en la ponencia llevada a la plenaria por el mismo magistrado Vargas Silva.

Sostuvo, así, que el parágrafo 3° del artículo 3°, al igual que el parágrafo 1° del artículo 13 debieron ser declarados inexecutable, comoquiera que entrañan un retroceso injustificado respecto de la regulación sobre baldíos contenida en la Ley 160 de 1994. Mediante estos preceptos se habilitan transacciones sobre bienes baldíos adjudicados con violación de los topes superficiarios que exige la política de reforma agraria, u ocupados por personas que no cumplan con los requisitos de adjudicación previstos en esta.

Para el magistrado Vargas Silva, la renuncia que hace el legislador a estos requisitos y restricciones para el saneamiento de ciertas situaciones irregulares respecto de bienes baldíos que serían aportados a proyectos productivos, introduce un significativo retroceso en la regulación de baldíos cuya finalidad prevalente es la de garantizar la democratización de la propiedad rural y el acceso progresivo a la titularidad de la tierra de los trabajadores agrarios.

Consideró así mismo, el magistrado Vargas Silva, que debieron declararse inexecutable, como lo propuso en su ponencia original, los literales a) y c) del inciso segundo del artículo 3°, así como el párrafo primero (parcial) del artículo 7° de la ley enjuiciada. Estos preceptos que forman parte del diseño normativo establecido en la ley para el acceso a la tierra de los campesinos que se asocian a proyectos productivos, presentan serios problemas de constitucionalidad. En efecto, subrayó, que en el diseño que se deriva de los preceptos mencionados no se identifica un sistema claro para garantizar el acceso a la propiedad rural de los campesinos y trabajadores rurales que promueva eficazmente su inclusión social y productiva en los proyectos agroindustriales. En una norma se hace referencia a programas de dotación de tierras (Art. 3 inc. 2b), en otra al crédito bancario como mecanismo de financiación (Art. 3 2 c), y finalmente alude a un mecanismo que debe establecer el proponente del proyecto.

Esta ambigüedad en un aspecto tan medular, riñe con los objetivos de la propia ley, la cual formula como propósito el de “promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación”, así como el de “promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales productivos y emprendedores”. Dicho diseño se erige así como una barrera para que los campesinos y trabajadores agrarios accedan a la estrategia global de desarrollo articulada por el constituyente en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, con miras a lograr que los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales accedan a la tierra y se incorporen como agentes activos al modelo de desarrollo allí delineado.

En concepto del magistrado Vargas Silva, las normas mencionadas incorporan medidas manifiestamente contrarias a la Constitución, comoquiera que imponen unas cargas desproporcionadas a un sector de la población –los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra- respecto del cual el Estado tiene particulares deberes de protección, dada su especial situación de vulnerabilidad, y su estatus de acreedores de una deuda histórica que la jurisprudencia de esta Corte les ha reconocido. Así, el hecho de que se condicione la inserción de estos sujetos de derecho en el modelo de desarrollo previsto en la ley, a la adquisición de unos terrenos y al financiación del proyecto acudiendo al sistema de crédito, los excluye de la posibilidad de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra como un medio para ser parte activa del modelo de desarrollo rural.

Recabó en que la ponencia original advertía así mismo sobre la inconstitucionalidad del párrafo 4° del artículo 3° y del inciso primero del artículo 15 de la ley, por su incompatibilidad con algunos de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, en

particular con aquél que exige la intervención del Estado en la economía con miras a asegurar una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados, y asegurar de manera progresiva el acceso al conjunto de bienes y servicios con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos. Los preceptos mencionados quebrantan dicho imperativo, comoquiera que extienden la política de estímulos y beneficios, cuyo propósito es equilibrar la posición dominante en que se encuentran los empresarios, y estimular la auténtica incorporación del campesinado al modelo asociativo y productivo previsto en la ley, a proyectos que ya se encontraren en ejecución, sin un escrutinio previo sobre el cumplimiento de los requisitos (Art. 3°, inciso primero) orientados a promover una vinculación del empresariado a los propósitos de la ley, en particular, los de promover la inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios como agentes sociales productivos y emprendedores, bajo criterios de responsabilidad social empresarial y ambiental.

Señaló, así mismo el magistrado Luis Ernesto Vargas que la decisión legislativa de extender los incentivos, beneficios y estímulos a las empresas que a la entrada en vigencia de la ley desarrollen proyectos productivos en Zidres (Parág. 4°, Art. 3°), prescinde de vincular, de manera efectiva, al empresariado al interés social que va implícito en las medidas de intervención previstas en la ley, lo que se traduce en un tratamiento privilegiado para dichas empresas, incompatible con los objetivos de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados previsto en el art. 334 C.P. Dicha medida prescinde, a su vez, de elementos que equilibren la relación asimétrica entre empresarios y campesinos y que promuevan una auténtica participación de los trabajadores agrarios en los proyectos productivos.

Similares cuestionamientos hacía el magistrado Vargas Silva en su ponencia al inciso primero del artículo 15 de la ley que sustrae de una vigorosa intervención del Estado y por ende, de medidas orientadas a equilibrar las relaciones asimétricas entre los empresarios y los campesinos en el modelo de asociatividad propuesto, la incorporación de otros bienes (sin el escrutinio que impone la ley) a proyectos que ya han sido aprobados por el Ministerio de Agricultura.

Insistió en que la exclusión de los segmentos normativos reseñados, junto a los ajustes acogidos por la posición mayoritaria de la Sala, resultaba imprescindible para adecuar la ley Zidres a los imperativos constitucionales que exigen al legislador ajustar sus actuaciones, más que a la productividad del campo en términos brutos, a la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos a los campesinos, mujeres, jóvenes rurales y trabajadores agrarios. Por los motivos reseñados, incorporados en la ponencia original el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva salvó su voto, en forma parcial, a la sentencia C-077/17.

El magistrado Aquiles Arrieta Gómez se apartó de la decisión de exequibilidad de la Ley 1776 de 2016 por el cargo de omisión de consulta previa. Teniendo en cuenta los precedentes aplicables, consideró que esta ley, al regular integralmente las relaciones de producción en las zonas que se designen como Zidres, afecta directamente a las comunidades étnicas que habiten los territorios ubicados en estas zonas o cercanos a ellos. Observó que la exclusión prevista en el artículo 29 de la Ley demandada, y las previsiones del mismo artículo sobre consulta previa, no eximía al Congreso del deber de consultar a las comunidades. Todo lo contrario, el artículo 29 es la prueba de que la consulta previa se requería para el trámite de toda la ley. Este artículo, en primer lugar, definió de manera restrictiva los sujetos titulares de la consulta previa y las condiciones bajo las cuales se activaría ese deber. Al regular este tema directamente, el propio artículo 29 tendría que haber sido consultado a las comunidades étnicas. En segundo lugar, el mismo artículo reconoce la posibilidad de que las Zidres, aun sin estar ubicadas en territorios de las comunidades étnicas, las afecten directamente, al establecer un deber de consulta previa cuando se certifique la presencia de comunidades en la zona de influencia de la Zidres. La obligación de realizar la consulta previa en estos últimos casos no eximía al Congreso de consultar el proyecto de ley, pues la Constitución y el Convenio 169 de la OIT establecen dos deberes separados e independientes: uno de consultar las medidas “legislativas” y otro de consultar las medidas “administrativas” que afectan directamente a las comunidades. En relación con la Ley 1776 de 2016, el magistrado Arrieta consideró que la Corte debió haber seguido el precedente de la Sentencia C-030 de 2008 en que se declaró inexecutable la Ley Forestal y se indicó que un régimen integral de aprovechamiento de los recursos naturales era susceptible de afectar directamente a las comunidades étnicas, aun si se incluía en el texto normativo una exclusión formal de dichas comunidades. Contradictoriamente, la sentencia afirma que en este caso la exclusión formal de las comunidades del régimen legal de las Zidres es suficiente para eximir al Congreso del deber de consultar las medidas que afectan directamente a las comunidades étnicas.

El magistrado Arrieta también consideró que la Ley 1776 de 2016 plantea una política regresiva en relación con un tema urgente para la Nación, que incide en los derechos fundamentales y sobre el cual los recursos son especialmente limitados. A su juicio, la Corte solo ha debido aprobar la constitucionalidad de la Ley adoptando declaraciones de exequibilidad parcial y condicionada que aseguraran el acceso real y efectivo de los campesinos y los trabajadores rurales a la tierra en condiciones equitativas y viables.

El magistrado Alejandro Linares Cantillo, si bien compartió en términos generales la parte resolutive de la decisión de la sentencia C-077/17, manifestó que (i) salva parcialmente su voto en relación con el ordinal

octavo de la parte resolutive, en el cual se declara inexecutable el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016 (en adelante, la “Ley 1776”); y (ii) aclara su voto respecto de: (a) el cargo relativo al carácter regresivo de la Ley 1776 en la configuración del régimen de baldíos, y (b) el cargo relativo a la vulneración de los principios de descentralización y autonomía territorial.

a. Salvamento parcial de voto

Señaló el magistrado Linares Cantillo que se aparta de la decisión mayoritaria en lo concerniente a la declaratoria de inexecutable del artículo 17 de la Ley 1776, el cual establecía para los proyectos productivos asociativos que vincularan campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores sin tierra, dos condiciones especiales, a saber: (i) establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de la tierra baldía para el proyecto, y (ii) para tal efecto, el contrato de asociatividad establecería una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto. En opinión de la mayoría de la Sala, dicho artículo se erige como una barrera de acceso al desarrollo rural previsto en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política, al dejar al arbitrio de los proponentes del proyecto el mecanismo que permita la adquisición de un porcentaje de tierras, por parte de dicho grupo sujeto de especial protección constitucional.

En opinión del magistrado Linares Cantillo, dicha posición de la mayoría desconoce el espíritu de la Ley 1776, la cual con base en los artículos 64 a 66, 333 y 334 de la Constitución Política, crea un nuevo modelo de desarrollo rural, basado en la cooperación entre actores públicos y privados, asumiendo los privados en virtud de la mencionada Ley tareas que le correspondían al Estado, tal como lo era la promoción de acceso a la propiedad de los campesinos establecida en el artículo 17 de la Ley 1776. En este sentido, como se evidencia en la Exposición de Motivos de dicha Ley (Gaceta del Congreso No. 204, 16 de abril de 2015), esta tiene como propósito social, la sustitución de los niveles sociales de latifundistas, por una clase de medianos y pequeños agricultores, cada uno dueño de su porción de tierra para trabajarla. En éste contexto y bajo estas consideraciones, considera el Magistrado que ser interpretado el artículo 17, el cual tenía como objetivo fomentar la creación de esquemas asociativos entre el sector privado y los sujetos de especial protección constitucional señalados, permitiendo así su inclusión social y productiva, regularizar y formalizar la propiedad de la tierra, permitir el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y, disminuir la venta de terrenos baldíos tras su adjudicación. El artículo declarado inexecutable, junto con otros de la ley, son medidas que contribuyen de forma directa al mejoramiento de los ingresos y a elevar el nivel de vida de las familias de los trabajadores agropecuario, logrando así equilibrio y justicia social.

En la misma línea, el mencionado artículo, permitía dotar de seguridad jurídica las relaciones entre privados y trabajadores agropecuarios, mediante la celebración de contratos que le permitirían al campesino acordar la materialización de los referidos objetivos, por lo cual resultaba viable la creación de una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto hasta la finalización del ciclo del mismo, por parte de dicho trabajador, asegurando la progresividad y su estabilidad, y garantizando la continuidad en futuras generaciones.

Por lo anterior, señaló el magistrado Linares que dicha norma beneficiaba directamente a los trabajadores agrarios, sin que se desconocieran de forma alguna los preceptos constitucionales que rigen el acceso a tierra. Afirmó que corresponde al legislador en un debate deliberativo y democrático definir la formas de garantizar los principios constitucionales consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política y en tal medida no corresponde a esta Corte restringir, al definir su propia visión de lo que debe ser el desarrollo rural, el margen de configuración que en estas materias le ha sido adjudicado y que es expreso tratándose de bienes baldíos (Art. 150-18 CP).

Por lo demás, afirmó el Magistrado que con la declaratoria de inexecutable del artículo 17 de la Ley 1776, el espíritu de asociatividad en mención deberá ser entendido a la luz de lo dispuesto en los artículos 3 y parágrafo 4 del mismo; 7; 13; 14; 15 y 20, los cuales, entre otros, impulsan el nuevo modelo de desarrollo rural propuesto, a través del otorgamiento de incentivos y estímulos para los proyectos productivos asociativos aprobados, asistencia técnica y capacitación.

b. Aclaración de voto

(i) El cargo relativo al carácter regresivo de la Ley 1776 en la configuración del régimen de baldíos

El magistrado Linares Cantillo aclaró su voto en relación con el alcance del concepto de regresividad en la presente decisión. En primer lugar, señaló que el test de regresividad que hace esta Corte no puede significar, en modo alguno, la petrificación de normas de carácter legal, ni mucho menos la ampliación del concepto de regresividad para incorporar cualquier medida con la que el juez constitucional no tenga afinidad ideológica. Por tal razón el juez debe actuar con prudencia y auto-restricción a la hora de hacer la comparación entre la norma que fue introducida por el legislador, dotado con la legitimidad democrática para decidir en materia de recursos económicos y asignación de bienes escasos, y la antigua medida existente en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, en la presente decisión la comparación del régimen de ZIDRES incorporado en la Ley 1776 no debe hacerse frente al régimen de reforma agraria, contenido en la Ley 160 de 1994, como un todo sino sólo frente a las denominadas “Zonas de Desarrollo Empresarial” incorporadas en el artículo 83 de la mencionada ley. Al hacer dicha comparación es

evidente que las medidas de la Ley 1776 son más favorables al trabajador agropecuario, pues promueven la asociatividad y el acceso a la tierra, y mantienen las limitaciones que el legislador ha introducido tratándose de la adjudicación de bienes baldíos, en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 (para el régimen general de baldíos) y del artículo 40 (para el régimen parcelario). Así mismo, en línea con los precedentes jurisprudenciales, el test frente a este tipo de medidas debe ser débil, como lo señala específicamente las sentencias C-830 de que la preferencia de la jurisprudencia constitucional es por un juicio leve o débil de proporcionalidad, cuando se trata de normas que contemplan medidas de intervención económica.

Sobre el sentido y el alcance del párrafo 3° del artículo 3 de la Ley 1776, sostuvo el Magistrado Linares Cantillo, que es evidente que no existe en esta Ley derogatoria, o si quiera disminución alguna en los requisitos, restricciones y gravámenes que se predicán de los bienes baldíos, cuando éstos sean adjudicados de conformidad con el capítulo XII de la Ley 160 de 1994. En efecto, el párrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1776, ratifica que los baldíos aportados a los proyectos ZIDRES, deben cumplir con las exigencias de no acumulación por encima de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y la exigencia de consignar las limitaciones propias de dichos bienes en los títulos de adjudicación, que fueron introducidas por el legislador para aquellos baldíos adjudicados con posterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994. Estas limitaciones se circunscriben específicamente al régimen de baldíos consignado en el capítulo XII de dicha ley, en el cual estos bienes son adjudicados teniendo como unidad de medida la UAF, pues valga recordar previo a 1994, y desde nuestros primeros días como República independiente, las adjudicaciones de baldíos se han hecho en múltiples unidades de medida (v.gr. Ley 48 de 1882, estableció como límite de adjudicación 5.000 hectáreas, la ley 51 de 1905 lo redujo a 1.000 hectáreas, el código fiscal de 1912 a 2.500 hectáreas, la ley 34 de 1936 a 800 hectáreas, la ley 4 de 1973 a 450 hectáreas, entre otras disposiciones) y con diversos propósitos (v.gr. asignaciones a militares, promover y fomentar la inmigración de extranjeros, fomentar los resguardos indígenas, formación de poblados, construcción de obras públicas, pagos de deuda pública, etc.).

(ii) El cargo relativo a la vulneración de los principios de descentralización y autonomía territorial

Por último, el magistrado Linares Cantillo aclaró su voto en lo concerniente al condicionamiento adoptado por la Corte con relación al inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21, al considerar que éste no sólo desconoce las facultades otorgadas al legislador para fijar parámetros generales de regulación aplicables a todo el territorio cuando de por medio se encuentra el ejercicio de una competencia o la formulación de una política pública respecto de la cual

existe un claro interés nacional de superior entidad, sino que era innecesario, en la medida en que la misma Ley 1776 contiene diferentes disposiciones que garantizan la participación de las entidades territoriales dentro de la identificación, aprobación y delimitación de los proyectos ZIDRES, en concordancia con lo establecido por el artículo 288 de la Constitución.

En efecto, una lectura integral de esta Ley permite ver, al menos, las siguientes disposiciones que abordan esta materia: (i) el artículo 1º, que se refiere a la creación de las zonas ZIDRES en consonancia con el artículo 6º, numeral 9º de la Ley 1551 de 2012, que trata sobre las funciones de los municipios en cuanto a la adopción de los planes de ordenamiento territorial; (ii) el artículo 2º, que menciona dentro de los objetivos de las zonas la promoción del desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, en concordancia con el artículo 6º, numeral 3º de la Ley 1551 de 2012; (iii) el artículo 3º, literal a), que establece como componente indispensable de los proyectos el enfoque territorial; (iv) el parágrafo 4 del artículo 4, que establece que la UPRA definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios; (v) el artículo 5º, que establece instancias de coordinación en la que participan entidades y organismos de diferentes niveles; (vi) el artículo 6º, inciso 2º, que al regular los instrumentos para el fomento de proyectos productivos, se refiere a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución sobre la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; (vii) el artículo 12º, que autoriza a las entidades territoriales a hacer inversiones en los proyectos e impone como requisito para que los organismos o entidades oficiales participen en la cofinanciación de los proyectos, ser parte de una actividad de las entidades territoriales; (viii) el artículo 20, que supedita la aprobación de los proyectos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al cumplimiento de los requisitos establecidos por esta ley, dentro de los que se encuentran los arriba mencionados; y (ix) el artículo 21, que al regular la identificación de las zonas ZIDRES se refiere al artículo 1º de esta ley el cual, como se vio, garantiza la participación de las entidades territoriales. Por las anteriores razones, considero que una lectura integral y sistemática de la Ley 1776 hacía innecesario el condicionamiento introducido en la decisión adoptada, en la medida en que la misma ley ya planteaba diferentes disposiciones que garantizan los principios de participación, descentralización y autonomía de los entes territoriales”.

Febrero 8 de 2017. Expediente D-11275 AC. Sentencia C-077 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

Inciso cuarto del artículo 5° 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 regímenes pensionales exceptuados y especiales”.

“ ...

En el presente proceso, la Corte debía definir si el establecimiento legal de un límite en el Ingreso Base de Cotización, IBC de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, SMLMV, vulnera el artículo 48 de la Constitución, en tanto que la norma superior garantiza la posibilidad de obtener una pensión de hasta 25 SMLMV. En cuanto a si la extensión del límite de 25 SMLMV en el IBC de los trabajadores del sector privado desconoce igualmente el artículo 48 de la Carta Política, según el cual, el límite de 25 SMLMV está dirigido a pensiones con cargo a recursos de naturaleza pública, el tribunal consideró que no procedía un pronunciamiento de fondo, puesto que el cargo carecía de certeza y suficiencia.

El análisis de la Corporación parte de las garantías establecidas en el artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2005, que establece el deber del Estado de garantizar el acceso al derecho a la seguridad social en pensiones, mediante el diseño de un sistema de protección y asistencia social que por su carácter de servicio público esencial se rige por los principios de universalidad, eficiencia, solidaridad y sostenibilidad fiscal y financiera del sistema. El mencionado acto legislativo introdujo al sistema pensional directrices que buscan eliminar la existencia de antiguos regímenes, para lo cual estableció reglas únicas para garantizar de una mejor manera, las previsiones dirigidas a la sostenibilidad del sistema y la condición de que para adquirir el derecho a la pensión se debe cumplir con los requisitos de ley, a la vez que prohibió que a partir del 31 de julio de 2010, existan pensiones menores a un (1) SMLMV y superiores a veinticinco (25) SMLMV, con cargo a recursos públicos.

De la lectura sistemática del precepto constitucional se desprende que el derecho a la seguridad social comprende la posibilidad real y efectiva de acceder a la pensión conforme a los requisitos exigidos en la ley y proporcional al valor cotizado, sin que de ello se derive el derecho a percibir el monto máximo de 25 SMLMV.

Después de aplicar un juicio de razonabilidad intermedio, la Corte llegó a la conclusión de que la medida se ajusta a la Constitución, por cuanto cumple con una finalidad constitucional encaminada a evitar que se acentúen inequidades en el sistema pensional y su sostenibilidad financiera, toda vez que intenta redireccionar la mayor cantidad de subsidios a la mayor cantidad de población que haya accedido a las pensiones de menor cuantía y busca evitar un aumento desmesurado en el gasto para atender el pasivo pensional. Por consiguiente, establecer un

límite en el IBC que no permite acceder al tope que fija la norma constitucional persigue un fin legítimo que busca asegurar la sostenibilidad financiera. Así mismo, la medida es adecuada respecto del fin buscado, ya que el establecer un límite en el IBC genera necesariamente uno para el monto de las pensiones más altas, lo cual contribuye efectivamente a la sostenibilidad financiera.

En consecuencia, el límite de 25 SMLMV introducido en el inciso cuarto del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, se enmarca dentro del margen de configuración legislativa y responde a un principio de razonabilidad al tener una finalidad constitucionalmente legítima, cual es el de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social en pensiones y constituir un medio adecuado para alcanzar este propósito”.

Febrero 9 de 2017. Expediente D-11105. Sentencia C-078 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

Artículo 4° de la Ley 1482 de 2011, “Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones”.

“...

La Corte precisó que uno de los componentes esenciales de la Ley 1482 de 2011 -conocida como la Ley Antidiscriminación- radica en la creación de dos tipos penales para combatir ciertos actos que infringen la prohibición de discriminación establecida en el artículo 13 de la Constitución. En esta ocasión, la demanda se dirigió contra el artículo 4° de esta ley, que define el tipo penal de hostigamiento, contra el cual los demandantes elevaron dos cargos.

El primero, por violación al principio de estricta legalidad y, en consecuencia, al derecho fundamental al debido proceso, por la utilización de un tipo abierto, con expresiones excesivamente indeterminadas. Este cargo cuestionaba principalmente el uso de la expresión hostigamiento, indicando que posee un ámbito de referencia muy amplio en el lenguaje natural, y que es posible confundirla con otros fenómenos jurídicos, de naturaleza tan diversa como el acoso laboral o el acoso sexual. Además, según los accionantes, tal situación se torna más grave en la medida en que el tipo penal no castiga específicamente el hostigamiento, sino la promoción o instigación a actos constitutivos de hostigamiento, lo que aumentaría su indeterminación.

El segundo cargo afirma que la norma establece un límite o restricción injustificada al derecho fundamental a la libertad de expresión (artículos 21 de la Constitución Política y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), pues la promoción o instigación de tales actos (es decir, los verbos rectores utilizados en el tipo penal) implican el uso de ciertas expresiones. A juicio de los demandantes, esta limitación sería irrazonable y desproporcionada, primero, por la ya mencionada

indeterminación del tipo; segundo, porque cobijaría todo tipo de expresiones protegidas, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, como los discursos ofensivos, chocantes o soeces para algunas personas; y, finalmente, porque también de acuerdo con la constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, las limitaciones o restricciones a este derecho deben ser objeto de un examen intenso de constitucionalidad, basado en el ‘test de los tres pasos’ elaborado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual no supera el tipo penal de hostigamiento.

La Sala Plena, al estudiar el primer cargo, consideró que la expresión hostigamiento, que denomina el nuevo tipo penal es, en efecto vaga, y que su uso en la definición no contribuye a precisar su contenido. Sin embargo, estimó que los demás componentes del tipo, como los verbos rectores promover e instigar; las expresiones actos, comportamientos o conductas; el ingrediente normativo de su orientación a causar daño físico o moral; así como la definición del móvil y los sujetos protegidos a partir de criterios sospechosos de discriminación construidos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, no poseen una indeterminación inaceptable y, en cambio, brindan elementos relevantes para la comprensión de la conducta penalizada.

En consecuencia, la Corte Constitucional excluyó de la norma acusada, la expresión “constitutivos de hostigamiento,” (incluida la coma, para preservar el sentido de la oración), considerando que esta, de una parte, generaba una confusión intensa en los operadores jurídicos y los ciudadanos, para acceder al conocimiento pleno de la prohibición establecida por vía penal; y, segundo, hacía el tipo redundante, al utilizar la expresión a definir dentro de su propia definición. Aclaró la Corte, que si bien el problema detectado es en principio, un asunto de técnica legislativa, adquiere relevancia constitucional en el ámbito penal.

Al estudiar el segundo cargo, la Corporación (partiendo ya del texto del tipo penal depurado al momento de responder el problema jurídico), comenzó por indicar que tanto la libertad de expresión como el mandato de no discriminación son principios cardinales en un estado constitucional y democrático de derecho. Por ese motivo, explicó la Corte que la tensión no podría resolverse con base en las presunciones que operan —prima facie— a favor de la libertad de expresión, sino en el marco de un análisis de proporcionalidad de la medida, y considerando que, así como la libertad de expresión tiene un ámbito de protección especialmente amplio, también existen normas y principios que ordenan al legislador adoptar medidas, incluso sancionatorias, para eliminar todas las formas de discriminación, que afectan a los grupos vulnerables que el derecho ha intentado identificar a partir de criterios sospechosos de diferenciación.

Al momento de analizar el examen de proporcionalidad, la Corte consideró que la norma no afectaba de forma desproporcionada la libertad de expresión, toda vez que se dirige exclusivamente sobre los discursos

susceptibles de causar daño en sujetos especialmente protegidos por el orden constitucional, y por el mandato de no discriminación; una norma que es, además, de derecho imperativo o *ius cogens* en el derecho internacional de los derechos humanos; agregó que las propias normas que definen el derecho a la libertad de expresión permiten la proscripción de discursos de odio (ocasionados en la aversión de un grupo protegido); y advirtió, sin embargo, la necesidad de acompañar las medidas penales, destinadas solo para el castigo de los atentados más graves a la dignidad de las personas, por la vía de la discriminación, otro conjunto de medidas (educativas, preventivas, de reparación y no repetición), que sean adecuadas para atender las distintas vertientes de un fenómeno estructural y particularmente nocivo para materializar el ideal de la igualdad de derechos entre todas las personas.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado manifestaron su salvamento de voto en relación con la decisión de inexecutable de un segmento del artículo 4° de la Ley 1482 de 2011.

Aunque el magistrado Luis Guillermo Guerrero expresó su acuerdo con la dogmática expuesta en la sentencia, a favor de erradicar la discriminación, se separó de la declaración de inexecutable parcial del artículo demandado. Señaló que con esta decisión se excluyó un elemento esencial del tipo penal, construyendo uno nuevo que sigue siendo abierto e indeterminado. Observó que la expresión normativa que se retira del ordenamiento, caracterizaba los “actos, conductas y comportamientos” dirigidos a causar daño físico o moral a una persona, grupo de personas o una comunidad, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad. Al suprimir que estos comportamientos sean constitutivos de hostigamiento, la indeterminación permanece y aún es más grave, puesto que la norma no precisa qué tipo acto se prohíbe y la clase de daño físico o moral que da lugar a la conducta sancionada, ni preserva el componente de sistematicidad que estaba presente en el tipo original. De esta forma, por el mismo argumento, la conducta punible tipificada en el artículo 134B sería inconstitucional en su integridad, por desconocer el principio de legalidad estricta.

En concepto de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, la norma examinada es constitucional, ya que a partir de su sentido literal es posible precisar el conjunto de circunstancias que configuran el tipo penal. Indicó que la referencia a comportamientos constitutivos de hostigamiento no es redundante, toda vez ante la dificultad de describir la amplitud y variedad de conductas que pueden constituir una discriminación, acude a un elemento objetivo que lo define y caracteriza: el comportamiento repetitivo dirigido a perturbar o alterar a una persona, por la aversión

directa y específica dirigida a causarle un daño físico moral a una persona por causa de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad.

En el mismo sentido, los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo si bien comparten la filosofía de la sentencia C-091/17, consideraron que la disposición legal demandada debía ser declarada exequible en su integridad, por no desconocer el principio de legalidad y tipicidad previsto en el artículo 29 de la Constitución, a la vez que constituye un límite válido a la libertad de expresión. A su juicio, el tipo penal de hostigamiento contenía los elementos esenciales que permitían determinar cuándo se configura la conducta punible que se reprocha. Señalaron que la tipificación de este delito se encamina a lograr una finalidad constitucional imperativa que se sintetiza en el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación y constituye un desarrollo de obligaciones del Estado en procura de erradicar este tipo de conductas.

Los magistrados Aquiles Arrieta Gómez y Luis Ernesto Vargas Silva manifestaron aclaraciones de voto relativas a algunas consideraciones de la sentencia”.

Febrero 15 de 2017. Expediente D-11506. Sentencia C-091 de 2017. Magistrada ponente: Doctora María Victoria Calle Correa.

Artículos 1° y 2°, e incisos primero y tercero del artículo 8° del Decreto 2090 de 2003 “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

“ ...

De manera previa, la Corte constató la inexistencia de cosa juzgada constitucional frente a tres providencias: (i) la sentencia C-189 de 1996, toda vez que con posterioridad a este fallo se modificó el parámetro de constitucionalidad, en la medida en que el artículo 48 de la Constitución fue adicionado con nuevas reglas aplicables al sistema de pensiones mediante el Acto Legislativo 1 de 2005; (ii) la sentencia C-853 de 2013, por cuanto los contenidos normativos objeto de pronunciamiento en esta providencia no son coincidentes con los que ahora se demanda; y (iii) la sentencia C-651 de 2015, puesto que si bien el contenido normativo impugnado es el mismo, los cargos objeto de pronunciamiento judicial son distintos a los que ahora se plantean.

De otro lado, la Sala Plena encontró que no era viable un estudio y decisión de fondo sobre los cargos formulados respecto los artículos 1° y 2° del decreto 2090 de 2003, por cuanto en la demanda no se expone cargo alguno de inconstitucionalidad contra el artículo 1° y respecto del artículo 2°, el demandante considera que la aviación civil debía haberse incluido

por el Ejecutivo entre las actividades riesgosas cuyos trabajadores tienen un régimen de pensión especial, cuestión que así planteada no es susceptible de ser valorada por la Corte en un proceso de control abstracto de constitucionalidad. En cuanto al artículo 1° del Decreto 255 de 2014, desde un comienzo, el magistrado ponente rechazó la demanda por incompetencia, ya que se trata de un Decreto reglamentario cuyo control no le compete a la Corte Constitucional.

En relación con las acusaciones del demandante a las reglas que establecen restricciones a la vigencia de la normatividad sobre pensiones de alto riesgo, el tribunal constitucional encontró que el cargo por el presunto desconocimiento del Acto Legislativo 1 de 2005 y por la transgresión consecuencial de los derechos de las personas que realizan actividades de alto riesgo, no estaba llamado a prosperar. Advirtió que el Acto Legislativo 1 de 2005 no radicó en el Legislador la obligación de darles vigencia indefinida a las pensiones especiales, por cuanto: (a) el hecho de que el límite previsto por el constituyente para los regímenes pensionales especiales no se extienda a estas pensiones, no implica de manera tácita, que se le haya otorgado una vocación de vigencia indefinida a nivel constitucional; (b) la circunstancia de que estas pensiones se enmarquen dentro del Sistema General de pensiones, tampoco implica que estas tengan carácter indefinido; (c) ninguna otra norma del Acto Legislativo 1 de 2015 hace mención expresa de este régimen; (d) la mención que hizo el constituyente a estas pensiones atendía más a la necesidad de aclarar que estas no expirarían en el año 2010 y de obligar al legislador a que su regulación se enmarcara dentro del modelo económico del Sistema General de Pensiones, más que a la necesidad de constitucionalizar este sistema pensional.

En cuanto a los cuestionamientos a la aplicabilidad de las referidas reglas especiales para las pensiones por actividades de alto riesgo, la Corte tampoco encuentra que estén llamados a prosperar, puesto que no desconocen las precisiones del Acto Legislativo 1 de 2005, ni los derechos adquiridos, ni las expectativas legítimas de quienes realizan dichas actividades.

Primero, porque el derecho a la pensión lo tienen las personas que reúnen los requisitos para esta prestación y en esta oportunidad la norma demandada, al fijar el plazo de vigencia de las disposiciones especiales, deja a salvo los derechos prestacionales de esas personas. Segundo, porque tampoco se desconocen las expectativas legítimas de las personas que se encontraban vinculadas al régimen de pensiones de alto riesgo al momento de entrar en vigencia el Decreto 2090 de 2003, toda vez que estas personas vinculadas hasta esa fecha e incluso hasta el 31 de diciembre de 2014 y posteriormente, hasta el 31 de diciembre de 2024, aún sin haber cumplido los requisitos para la pensión, se siguen rigiendo por las normas especiales de la pensión por actividades peligrosas.

Solamente, las personas que se afilien al sistema pensional a partir de diciembre de 2014, o 31 de diciembre de 2024, lo hacen prescindiendo de las reglas especiales aludidas. Por consiguiente, los incisos primero y segundo del artículo 8° del Decreto Ley 2090 de 2003 fueron declarados ajustados a la Constitución, frente a los cargos analizados.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto. Por su parte, el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva se reservó la formulación eventual de una aclaración de voto”.

Febrero 15 de 2017. Expediente D-11509. Sentencia C-093 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Artículos 2° y 26 del Acto Legislativo 2 de 2015, “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.

“...

Examinado el trámite surtido en el Congreso por el artículo 2° del Acto legislativo 2 de 2015, la Corte verificó que la inclusión de la expresión “Miembro del Consejo Nacional Electoral” en la redacción del artículo 2° presentada para el quinto debate sobre el proyecto que culminó en la adopción del Acto Legislativo 2 de 2015, no se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible, toda vez que el contenido del artículo 2° impugnado y específicamente de las inhabilidades de los Miembros del Consejo Nacional Electoral para ser electos en ciertos cargos durante el año siguiente a la cesación de sus funciones, fue una cuestión estudiada y discutida a lo largo de todos los debates en la primera vuelta del trámite legislativo correspondiente.

De igual manera, la expresión incorporada al artículo 2° no contradice lo aprobado y debatido en la primera vuelta del trámite legislativo. En efecto, la redacción del artículo, tal como finalmente se aprobó, fue incorporada en la ponencia para el primer debate en la segunda vuelta del trámite legislativo. Uno de los cambios que se introdujo fue el de unificar varias disposiciones que se encontraban a lo largo del proyecto, en los dos incisos que se sumaron al artículo 2° del mismo, con el objetivo de mejorar la redacción en conjunto de la reforma. De la lectura de las diferentes disposiciones incorporadas queda claro que la fórmula del artículo 2° no surgió de una iniciativa novedosa, sino que encarga de precisar, unificar y dotar de coherencia al compendio de inhabilidades e incompatibilidades que había quedado diseminado a lo largo del proyecto de reforma y que justamente por esa razón, generaba algunos vacíos que fueron suplidos con la redacción unificadora del artículo 2°.

Por último, se acata el principio de identidad temática de la reforma, que propendía por la necesidad de superar los riesgos de corrupción y mal manejo de los cargos, a través de la reelección en cargos de control y a la luz de la práctica de rotación de funcionarios en altas magistraturas y otros altos cargos, que se había generado. La prohibición de reelección y la prohibición para ciertos funcionarios, de la nominación durante el año siguiente a una alta corte o a un órgano de control, fueron instrumentos concebidos en el proyecto. Diferentes enunciados de la exposición de motivos dan cuenta del interés por reformar el sistema judicial de tal forma que se logre mayor eficiencia en la administración de justicia y al mismo tiempo, se equilibre el sistema de controles.

En cuanto al cargo por la ocurrencia de un vicio de competencia, la Corte encontró que si bien es claro y cierto, no es pertinente, ni suficiente, Aunque el ciudadano identifica unos ejes definatorios de la Constitución, el cargo no está dirigido a demostrar que los mismos fueron eliminados o reemplazados en la reforma, como lo exige el juicio de sustitución. En realidad, se trata de acusaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales (igualdad, derechos adquiridos y confianza legítima). Del mismo modo, el demandante no expone las razones por las cuales la aprobación del acto reformativo de la Constitución por parte del Congreso, desconoce las normas que le atribuyen su competencia y por tanto constituirían una sustitución de la Carta Política, sino que se dirigen a demostrar una supuesta violación de los contenidos materiales del texto constitucional, examen que no procede frente a un acto reformativo del mismo.

4. Salvamento de voto parcial

El magistrado Alberto Rojas Ríos, aunque compartió la decisión de exequibilidad por el presunto vicio de procedimiento planteado en la demanda respecto del trámite del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2015, se apartó de la inhibición para proferir un pronunciamiento de fondo respecto del juicio de sustitución de la Constitución, toda vez que considera que en el presente caso se cumplía con los requisitos mínimos que se ha exigido de una demanda de inconstitucionalidad por vicios de competencia, en la adopción de un acto reformativo de la Constitución”.

Febrero 15 de 2017. Expediente D-11539. Sentencia C-094 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Aquiles Arrieta Gómez.

Artículos 4° y 5° de la Ley 70 de 1931 “Autoriza la constitución de patrimonios de familia inembargables”.

“...

De manera preliminar, la Corte consideró necesario realizar la integración normativa del artículo 5° de la Ley 70 de 1931, habida cuenta que el argumento central de la presente demanda era la presunta discriminación

injustificada de los integrantes de la familia extensa y la denominada familia unipersonal y que el artículo 5° determina los sujetos a favor de los cuales puede constituirse el patrimonio de familia.

Este patrimonio está conformado por un conjunto de bienes inembargables para cubrir las necesidades económicas de una familia, esencialmente, la vivienda, la alimentación y en algunos casos los utensilios de trabajo e incluso el automóvil, que se garantizan y salvaguardan frente a los acreedores, para el desarrollo y soporte económico de la familia ante eventuales riesgos y situaciones críticas como quiebras o crisis económicas. Los beneficiarios y titulares de la facultad de constitución del patrimonio de familia.

Los artículos 4° y 5° de la Ley 70 de 1931 establecen que la constitución del patrimonio de familia puede realizarse a favor de la familia compuesta por la pareja conformada mediante matrimonio o unión marital de hecho, así como respecto de sus hijos menores de edad. El patrimonio de familia, a su vez puede ser constituido por los integrantes de la pareja, solicitado judicialmente por los hijos menores de edad, o definido por tercero a través de donación o asignación testamentaria. Estas disposiciones excluyen por tanto, a otras modalidades de familia, como la conformada por una sola persona, la familia de crianza y la familia extensa, de la posibilidad de constituir el patrimonio de familia.

Para la Corte, esta situación es contraria a la protección equitativa de las diferentes modalidades de familia, según lo dispone el artículo 42 de la Constitución. Reiteró que en una sociedad democrática respetuosa del pluralismo y del derecho a la intimidad personal o familiar, las diferentes modalidades de familia son acreedoras del mismo grado de protección por parte del Estado. Las diferencias de trato jurídico entre ellas, solo se justifica cuando se compruebe la existencia de una finalidad imperiosa, puesto que el origen familiar es un criterio sospechoso de discriminación.

En el presente caso, la Corporación estableció que no existía un motivo constitucionalmente fundado para que las familias extensas, de crianza y unipersonales no puedan acceder a la conformación del patrimonio de familia. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 42 de la Constitución la definición del patrimonio de familia corresponde al margen de configuración legislativa, las distinciones que se realicen en la ley sobre la materia deben ser compatibles con los parámetros indicados. En particular, no se encuentra ninguna razón que permita justificar la exclusión de dichas familias de esa institución que obra en su beneficio. Esta circunstancia implica la afectación de disposiciones constitucionales en tres niveles: En primer término, se incorpora un tratamiento discriminatorio injustificado y fundado en un criterio sospechoso, como lo es el origen familiar. En segundo lugar, se desconocen los derechos constitucionales de familias que no están conformadas por una pareja, al excluirlas sin justificación de la protección que el legislador ha previsto

para la vivienda y que se debe prodigar a otras modalidades constitutivas de familia. De igual modo, se vulneran los derechos a la intimidad y a la autonomía personal, puesto que la limitación establecida en las normas examinadas conlleva un desincentivo para la decisión libre de conformar una familia bajo modalidades distintas a la que se origina en una pareja, única forma a la que se otorga un tratamiento más beneficioso.

En consecuencia, la Corte consideró que en el presente asunto debía adoptarse un fallo de exequibilidad condicionada que resolviera esta discriminación, de manera que se entienda que la constitución del patrimonio de familia prevista en los artículos 4° y 5° de la Ley 70 de 1931, también pueda realizarse por familias unipersonales y de crianza y de los integrantes de una familia extensa.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Gloria Stella Ortiz Delgado, salvaron el voto, por cuanto consideraron que la demanda formulada contra el artículo 4° de la Ley 70 de 1931 no cumplía con los requisitos que se exigen de un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. En particular, observaron que los demandantes no aportaron todos los elementos de comparación ciertos y específicos indispensables a valorar y ponderar si el legislador había incurrido en una discriminación prohibida al regular quiénes pueden constituir un patrimonio de familia. Advertieron que sin estos elementos de juicio, la Corte no podía entrar a intervenir la norma legal acusada para extender el beneficio previsto en la ley. Por esta razón, estimaron que la decisión ha debido ser inhibitoria.

La magistrada María Victoria Calle Correa se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto”.

Febrero 22 de 2017. Expediente D-11523. Sentencia C-107 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

Artículo 14 de la Ley 890 de 2004, “Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal”.

“...

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte Constitucional en esta oportunidad, consistió en definir si el incremento generalizado de penas, de una tercera parte en el mínimo y en la mitad del máximo, para todos los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal, resulta contrario al principio de proporcionalidad de las penas, toda vez que su inclusión en la norma penal no estuvo precedido de los estudios y valoraciones de política criminal respecto de cada delito, por lo que carecería de fundamentación.

Vistos los antecedentes legislativos de la Ley 890 de 2004 y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el incremento

punitivo previsto en la norma acusada, la Corte Constitucional encontró que responde al ejercicio de la potestad de configuración normativa que la Constitución reconoce al legislador en materia penal, lo que le permite crear, modificar o suprimir figuras delictivas, así como introducir clasificaciones entre las mismas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas, fijar la clase o magnitud de estas con arreglo a criterios de atenuación o agravación, tomando en consideración valoraciones ético sociales o de oportunidad.

En el presente caso, no advierte la Corte que esa discrecionalidad que le confiere la Constitución haya sido ejercida por el legislador con vulneración del principio de proporcionalidad en los términos planteados por el demandante. En el seguimiento hecho al tránsito legislativo se pudo constatar que la fórmula establecida en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, la cual prevé unos rangos para el incremento de las penas respecto de todos los delitos de la parte especial del Código Penal, se sustentó en la necesidad de articular los estatutos penales (sustantivo y procesal) al modelo de enjuiciamiento criminal diseñado en el Acto Legislativo 3 de 2002, conforme a la autorización inserta en este acto reformativo de la Constitución. Ese propósito de articulación normativa estaba así mismo auspiciado por los objetivos que orientaron la reforma constitucional, cuáles fueron el fortalecimiento del sistema de investigación para desvertebrar organizaciones criminales, a través de mecanismos de colaboración e incentivos a la delación o la confesión que se reflejarán en beneficios punitivos.

De otra parte, contrario a lo que señala el demandante, la fórmula finalmente aceptada, consistente en el incremento de los marcos en los que se debía mover el operador jurídico para la determinación de la pena, aplicable a todos los delitos, estaba asistida por una pretensión de respeto por el principio de proporcionalidad desde dos puntos de vista: de un lado, se prefirió a la presentada por la Fiscalía, la cual proponía un sistema que combinaba un incremento general del tope máximo de la pena, con unos ajustes focalizados en los delitos de mayor impacto social, lo cual redundaba en tratamientos punitivos irrazonables, como lo advirtieron los ponentes en su momento y de otro lado, buscaba no interferir en las valoraciones que tuvo en cuenta el legislador en la Ley 599 de 2000 para la categorización de los delitos en atención al bien jurídico tutelado y la gravedad de las conductas.

De esta forma, la Corte encontró que la decisión de incrementar las penas de manera general, en la tercera parte del mínimo y en la mitad del máximo, fue el producto de un amplio debate público en el escenario democrático, en donde, sobre la base de consideraciones ético-políticas y de oportunidad, que no pueden ser objeto de control de constitucionalidad, se logró consenso en torno a esa fórmula. Así mismo, este incremento general no desconoce las valoraciones de política criminal inmersas en la

clasificación de los delitos en atención a la importancia del bien jurídico, la gravedad de la amenaza o lesión a esos bienes jurídicos y no se sustrae al modelo diferenciado de responsabilidad en atención a las actitudes internas del infractor. Los marcos para el incremento punitivo previstos en el artículo 14 cumplen con la exigencia del principio de proporcionalidad (en abstracto) de preservar los espacios de maniobra para que el juez pueda aplicar una pena que atienda e incorpore las especificidades que el caso concreto, en lo atinente al grado de afectación del bien jurídico, como en lo concerniente a los elementos que estructuran la responsabilidad (proporcionalidad en concreto) y la actitud procesal asumida por el destinatario de la acción penal. Por lo expuesto, la Corte declaró la exequibilidad del aparte demandado del artículo 14 de la Ley 890 de 2004. Por último, el tribunal constitucional precisó que este pronunciamiento se refiere única y exclusivamente a la fórmula para el incremento punitivo incrementado en la expresión examinada y por ende, no implica un pronunciamiento en relación con la proporcionalidad que se pueda predicar en forma específica, de cada uno de los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal a los que hace referencia la misma disposición, los cuales no fueron objeto de demanda, ni de análisis específico de constitucionalidad”.

Febrero 22 de 2017. Expediente D-11528. Sentencia C-108 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

Artículos 1 y 4 de la Ley 891 de 2004 “por la cual se declara Patrimonio Cultural Nacional las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento Nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”.

“...

La Corte verificó que en el presente caso, se configuraba el fenómeno de cosa juzgada formal respecto del artículo 4° de la Ley 891 de 2004. En efecto, este precepto fue analizado y declarado exequible en la sentencia C-567 de 2004, por los mismos cargos que ahora se plantean, como son, la presunta afectación del principio de neutralidad religiosa, así como la discriminación de los demás credos distintos a la religión católica, los cuales no podrían acceder a los estímulos contenidos en la norma demandada.

El tribunal constitucional concluyó en esa oportunidad, que la mencionada disposición tiene sustento, no en el apoyo o adhesión a un credo religioso, sino en el innegable valor cultural que tienen las celebraciones de Semana Santa en Popayán, comprobado a partir de diversos parámetros. De esta manera, el Estado no optaba o prefería la religión católica en razón de la norma demandada, sino que estaba

circunscrito a la protección y salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, el cual es un fin constitucionalmente legítimo. De igual modo, tampoco era acertado sostener que la norma acusada estableciese un trato discriminatorio injustificado contra los credos diferentes al católico, debido a: (i) la autorización de gasto público contenida en la disposición respondía a un criterio vinculado a la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial y no a uno religioso; (ii) es plenamente factible que tales medidas de reconocimiento sean también aplicables a otras expresiones culturales, al margen de si tienen o no origen o vínculo con una práctica religiosa, a condición que el carácter secular de las mismas sea importante, verificable, consistente y suficiente. Por último, la disposición no prevé la entrega de recursos fiscales no amparados en ley preexistente, puesto que no incorpora ninguna orden de gasto público y en cualquier caso, el fomento allí previsto es expresión del deber estatal de promoción a las manifestaciones culturales.

En cuanto al artículo 1° de la Ley 891 de 2004, la Corte determinó que no se estaba ante la presencia de cosa juzgada material, puesto que no se cumple con una de las condiciones, esto es, que se está ante el mismo contenido normativo respecto del analizado en la sentencia C-567 de 2016, referente a las reglas de autorización de asignación de partidas presupuestales para cumplir el objetivo de la ley cual es, la salvaguarda del patrimonio cultural representado en las Procesiones de Semana Santa y Festival de Música Religiosa de Popayán, mientras que el artículo 1° declara patrimonio cultural nacional a dichas actividades. Con todo, la argumentación contenida en la sentencia en mención constituye un precedente vinculante que conduce a declarar exequible el artículo 1° de la Ley 891 de 2004, por lo cargos formulados en la presente demanda. En la citada sentencia, la Corte demostró que las actividades mencionadas son esencialmente prácticas culturales con arraigo y tradición en la región y en el país. Por ende, bien podía válidamente promoverlas de diversas formas, entre ellas, el apoyo mediante presupuesto público, sin que con ello se vulneren los principios de igualdad y neutralidad religiosa.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados Aquiles Arrieta Gómez, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos, anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto”.

Febrero 22 de 2017. Expediente D-11656. Sentencia C-109 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

Artículo 1° de la Ley 583 de 2000, “Por la cual se modifican los artículos 30 y 9 del Decreto 196 de 1971”.

“... ”

Acorde con lo señalado por la jurisprudencia, el análisis de la Corte comenzó por reiterar, que en ejercicio del control de constitucionalidad tiene la competencia para realizar un escrutinio sobre las expresiones lingüísticas fijadas en la ley, dado que pueden tener un mensaje paralelo, adicional o implícito que entrañe un trato despectivo, discriminatorio o peyorativo contrario a la dignidad humana y al principio de igualdad. Para identificar esas situaciones inconstitucionales, la Corporación debe realizar un análisis histórico, lingüístico y social que permita establecer si el legislador sobrepasó sus competencias, al emitir una idea o representación con alta carga emotiva e ideológica que por su contenido vulnere la Carta Política.

En relación con el objeto de control, la Corte encontró que la expresión “pobres” ha sido utilizada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la Constitución como una referencia para identificar a personas que carecen de satisfacción de necesidades básicas o que se encuentran en un estado de negación de Derechos Civiles y Políticos, así como Económicos, Sociales y Culturales. También, se ha empleado esa locución para describir esa condición y evidenciar las barreras que tienen esos individuos para el goce de sus derechos, verbigracia, obstáculos de participación y de acceso a la administración de justicia. Finalmente, el uso de dicho vocablo ha servido para atribuir derechos a esas personas y asignar obligaciones a los Estados, por ejemplo en políticas sociales o en reparto de rentas entre entidades territoriales.

En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha empleado la expresión “pobres” para identificar los titulares de una protección prioritaria por parte del Estado, de la eliminación de obstáculos al ejercicio de derechos y de la destinación del gasto público, así como, para la configuración de tributos.

En el caso concreto, la Corporación concluyó que la expresión “pobres” consignada en el artículo 1° de la Ley 583 de 2000 no quebranta los principios de dignidad humana e igualdad, por cuanto carece de un uso peyorativo y discriminatorio para las personas que tienen recursos insuficientes para sufragar los costos de un abogado de confianza. En realidad, la locución “pobres” se usa para referenciar una garantía que significa la eliminación de una barrera del acceso a la administración de justicia, protección que suple la condición de negación de Derechos Civiles y Políticos, así como Sociales, Económicos y Culturales que padece esa población vulnerable. El empleo de la palabra por parte del legislador recoge la función que esta ha tenido en el derecho Internacional de los derechos Humanos, la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, posición que hace énfasis en un enfoque de derechos

humanos que otorga un mensaje reivindicador de derechos y de resistencia a la dominación.

Lo anterior, descarta que exista un trato discriminatorio entre la denominación de las personas que requieren de asistencia jurídica en las Leyes 583 de 2000, 700 de 2000 y 941 de 2005, porque esa referencia disímil no afecta la igualdad, ya que ninguna constituye un trato peyorativo o discriminatorio de esas personas.

4. Aclaración de voto

Aunque comparte la decisión de exequibilidad por los cargos analizados del vocablo pobres empleado en la Ley 583 de 2000, la magistrada María Victoria Calle Correa anunció la presentación de una aclaración de voto”.

Febrero 22 de 2017. Expediente D-11527. Sentencia C-110 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Alberto Rojas Ríos.

Artículo 32 de la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

“... ”

En el presente proceso la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra la expresión “las buenas costumbres” prevista en el artículo 32 de la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. En concreto, los accionantes adujeron que recurrir a un concepto indeterminado, como el de las buenas costumbres, para restringir el derecho de asociación y reunión de los niños, niñas y adolescentes lesiona, además de este bien fundamental, los derechos a la libertad de expresión, libre desarrollo de la personalidad y la dignidad, conforme a lo dispuesto por la Carta Política en los artículos 2, 16, 20, 38, 44 y 45.

El problema jurídico a resolver por la Corte, consistió en establecer si la expresión “las buenas costumbres”, prevista en el inciso 1° del artículo 32 de la Ley 1098 de 2006, está dotada de una indeterminación constitucionalmente admisible como criterio de restricción al ejercicio de los niños, niñas y adolescentes del derecho a la asociación y reunión, así como a los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión, en un marco de protección integral, fundado en la dignidad y en la garantía del interés superior del menor de 18 años.

Luego de contextualizar el enunciado demandado en el escenario de “protección integral” de los menores de 18 años, propio del Código de la Infancia y la Adolescencia, así como de abordar la constitucionalidad del uso de conceptos jurídicos indeterminados en el derecho y, en especial, de la línea jurisprudencial sobre “moral social”, se estimó que el término de “las buenas costumbres”, de acuerdo con el precedente, era reconducible al de “moral social”, sin perder un grado de indeterminación relativa, con alto contenido valorativo; procediendo a realizar, por lo tanto, un juicio de

proporcionalidad, con miras a determinar la razonabilidad de la restricción en estudio.

Efectuado el test, aplicando la metodología que constitucionalmente se ha aceptado, se concluyó que la restricción cumplía una finalidad legítima e imperiosa, consistente en garantizar el interés superior del menor, y que era adecuada o idónea con tal objeto. También precisó que era necesaria, dado que abarcaba conductas con relevancia para el derecho en un marco específico de aplicación; y proporcional en sentido estricto, teniendo en cuenta el alcance de los principios de dignidad humana e interés superior del menor de 18 años, concluyéndose, en consecuencia, que bajo el entendimiento de que por “las buenas costumbres” se hace referencia a “moral social”, la indeterminación es constitucionalmente admisible o aceptable.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado Aquiles Arrieta Gómez se apartó de la decisión adoptada en la sentencia C-112/16, toda vez que en su criterio, la expresión “las buenas costumbres” empleada en el artículo 32 de la Ley 1098 de 2006 ha debido ser declarada inexecutable en razón de la indeterminación relativa y el alto contenido valorativo que da lugar a las más diversas interpretaciones de lo que son buenas costumbres, y por tanto, genera el riesgo de que se impongan determinadas conductas, en desmedro de los derechos de asociación y reunión de niños, niñas y adolescentes. Si bien es cierto que la restricción al ejercicio de estos derechos cumple una finalidad primordial y relevante, dado que sus titulares son sujetos de especial protección, a fin preservar su propio interés como individuos en proceso de formación y adquisición de madurez física, psíquica y ética, a la vez que la medida constituye una medida idónea y necesaria, para el magistrado Arrieta Gómez, tal restricción carece de proporcionalidad en sentido estricto, puesto que su indeterminación afecta derechos de los menores que prevalecen y que puede llegar a desconocer su interés superior.

En su concepto, la Corte debía proferir una sentencia aditiva en la que se reemplazara la expresión las buenas costumbres que se declararía inexecutable, por la de la moral social, cuyo contenido ha sido precisado de tiempo atrás por la jurisprudencia, la cual constituye un límite legítimo al ejercicio de ciertos derechos constitucionales.

La magistrada María Victoria Calle Correa anunció aclaración de voto para explicar que, en su criterio, el concepto de buenas costumbres no es equiparable al de moral, incluso tomado como moral social, pues el ámbito de la moral es mucho más amplio que el de la aplicación del primero; y, en consecuencia, la asimilación que se efectúa en la providencia aprobada por la mayoría de la Sala Plena no se ajusta totalmente al concepto de la expresión demandada.

De igual manera, manifestaron que presentarán aclaraciones de voto los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, sobre algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de la exequibilidad condicionada”.

Febrero 22 de 2017. Expediente D-11576. Sentencia C-113 de 2017. Magistrada ponente: Doctora María Victoria Calle Correa.

Artículo 6° del decreto Ley 999 de 1988, “Por el cual se señala la competencia para las correcciones del registro del estado civil se autoriza el cambio de nombre ante notario público, y se dictan otras disposiciones”.

“...

El problema jurídico que la Corte debía resolver en esta oportunidad, consistió en determinar si la regla establecida en la norma acusada, conforme a la cual, la modificación notarial del nombre solo es posible por una única vez, constituye una vulneración de las normas constitucionales que reconocen el derecho a la personalidad jurídica (art. 14) y el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16).

En primer término, la Corporación señaló que con fundamento en los artículos 1°, 14 y 44 de la Constitución y de los artículos 3° y 18 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 6° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7° de la Convención Sobre los Derechos del Niño u literal g) del artículo 24 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer, es posible reconocer la existencia, vigencia y exigibilidad de un derecho fundamental al nombre. De la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha interpretado algunas disposiciones del bloque de constitucionalidad referidas al nombre, la Corte estableció que pueden desprenderse las siguientes reglas: (i) el derecho a tener un nombre constituye una garantía esencial del derecho a la identidad; (ii) la conservación del nombre elegido por los padres para sus hijos es una expresión del derecho al nombre; (iii) la privación arbitraria del nombre elegido directamente o seleccionado por los padres, desconoce la posibilidad de que las personas afirmen su propia singularidad en sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado; (iv) la supresión arbitraria del nombre, como mecanismo para eliminar la identidad de las personas, puede implicar además de la violación del derecho a la familia, la de los derechos a la verdad y a la intimidad.

De igual modo, la Corte verificó que según la jurisprudencia adoptada por las Salas de Revisión de este Tribunal, se consideran garantizados los siguientes derechos: (i) a tener un nombre y la identificación correlativa; (ii) a participar en los procedimientos que inciden en la definición o

modificación del nombre, el sexo o en los documentos de identidad y a exigir el cumplimiento de tales procedimientos; (iii) a que no se impida el registro civil, por razones asociadas a la indeterminación sexual de la persona como hombre o mujer; (iv) a elegir el nombre y a oponerse que se asuma que las palabras que lo conforman – masculinas o femeninas- son definitorias de la identidad sexual; y (v) a definir, de forma autónoma, la identidad de género y a que los datos consignados en el registro civil correspondan con la definición que identifica al sujeto.

Para el tribunal constitucional, una interpretación sistemática de las sentencias T-1033 de 2008, T-977 de 2012, T-611 de 2013, T-086 de 2014 y T-077 de 2016 permite identificar la vigencia de un derecho constitucional a la modificación del nombre, que no obstante depender en buena medida de la regulación adoptada por el legislador, tiene un contenido constitucional asegurado. De conformidad con dichos pronunciamientos: (i) la facultad de modificar el nombre constituye una expresión de los derechos a la personalidad jurídica, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión; (ii) la regulación establecida en el artículo 94 del Decreto Ley 1260 de 1970, modificado por el Decreto Ley 999 de 1988 encuentra prima facie, fundamento constitucional; (iii) en aquellos casos en los cuales la restricción establecida en el artículo 94 citado ponga en riesgo el derecho de las personas a asegurar la concordancia del nombre con la identidad de género o el derecho a no sufrir discriminaciones por la discordancia entre la apariencia física y el nombre, es procedente que se lleve a cabo la modificación dado que se torna urgente y en esa medida, inaplazable; y (iv) la existencia del proceso de jurisdicción voluntaria para solicitar el cambio del nombre, no excluye el deber de inaplicar el artículo 94 del Decreto Ley 1260 de 1970, subrogado por el artículo 6º del Decreto Ley 999 de 1988, en aquellos casos en los cuales, por segunda vez, y apoyándose en el tipo de razones referidas (vgr. concordancia con la identidad sexual y necesidad de evitar una situación discriminatoria por la disconformidad entre su apariencia física y el nombre), una persona solicita ante notario el cambio de nombre.

A juicio de la Corte, la expresión acusada constituye una restricción al derecho constitucional al nombre y en particular, de los derechos a la personalidad jurídica (art. 14), a la intimidad (art. 15), al libre desarrollo de la personalidad (art. 16) y a la libertad de expresión (art. 20). Encontró que la disposición persigue un propósito constitucional importante, como signo distintivo de la persona que le permite materializar su propia identidad expresando así su singularidad como sujeto único merecedor de la protección del Estado. Es un instrumento que trasciende la esfera individual, que se proyecta socialmente al favorecer –junto con otros elementos- la identificación de las personas y por esta vía, el diseño, ejecución y seguimiento de las diferentes políticas. Igualmente, el nombre

es relevante en el curso de las relaciones familiares, sociales, gremiales y económicas de las personas (arts. 42 y 33) y facilita la exigibilidad de sus derechos así como el cumplimiento de las obligaciones a su cargo. Teniendo en cuenta que el nombre cumple estas finalidades, concurre un interés del Estado y de la sociedad por establecer un sistema relativamente estable en el registro de ese dato personal y por ende un régimen que establezca restricciones a su modificación encuentra apoyo en la Constitución y en particular, en el deber de las autoridades de perseguir los fines del Estado (art. 2º), en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia que rigen la actuación administrativa (art. 209), en la obligación del Estado de asegurar una debida administración de justicia (arts. 228 y 229), en la obligación de investigar y sancionar a los responsables de la comisión de delitos (art. 250), en el principio de eficiencia a la que se sujeta la actividad tributaria a cargo del Estado (art. 363), en la garantía de un régimen adecuado de protección de la propiedad privada (art. 58) y el a seguridad o certidumbre de las relaciones amparadas por la cláusula que reconoce la libre iniciativa privada (art. 333). De igual manera, la Corte constató que la medida contribuye efectivamente a la consecución de un fin inmediato de promover la estabilidad del nombre, como forma de conferir certidumbre a las diferentes relaciones de las personas en el ámbito familiar y social. Igualmente, reduce las posibilidades de utilizar el cambio de nombre como medio de actuar fraudulentamente o evadir las actuaciones del Estado.

Sin embargo, cuando la modificación del nombre por segunda vez pueda considerarse como urgente, dado que tiene como propósito armonizarlo con la identidad de género o evitar prácticas discriminatorias, la prohibición de solicitar la modificación notarial del nombre por más de una vez, resulta evidentemente desproporcionada. En efecto, mientras que el valor abstracto del derecho es particularmente alto y es muy grave el grado de afectación concreta del derecho a elegir el nombre en supuestos de urgencia como los descritos, el propósito de garantizar la estabilidad y permanencia del nombre tiene un peso abstracto inferior y la autorización para modificar notarialmente el nombre por segunda vez en esos eventos constituye una afectación reducida, debido a que no solo se trataría de hipótesis excepcionales, sino que cualquier otra variación requeriría, a menos que el legislador estableciera una regulación diferente, acudir al procedimiento de jurisdicción voluntaria actualmente previsto para el efecto.

En consecuencia, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 94 del Decreto Ley 1260 de 1970, subrogado por el artículo 6º del Decreto Ley 999 de 1988, de manera que se garantice la inaplicación de la regla allí prevista en las situaciones urgentes descritas.

4. Aclaración de voto

La magistrada María Victoria Calle Correa se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto, en relación con el test aplicado en la valoración de la constitucionalidad la restricción prevista en la norma acusada para el cambio notarial del nombre”.

Febrero 22 de 2017. Expediente D-11581. Sentencia C-114 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Alejandro Linares Cantillo.

Artículo 3º, literal a (parcial) de la Ley 1429 de 2010, “Por el cual se expide la Ley de Formalización y generación de empleo”.

“ ...

En el presente caso, le correspondía a la Corte determinar si una medida que focaliza la acción de fomento del Estado para el acceso al empleo formal y a la creación de empresa, en jóvenes tecnólogos o profesionales menores de 28 años, desconoce el fin del estado de propender por la prosperidad general, así como los derechos a la igualdad y al trabajo y el principio de progresividad. A pesar de que se podían identificar problemáticas distintas respecto de la misma norma, la Corte constató que todas se encontraban ligadas entre sí, por lo que se imponía un examen sistemático de los mandatos constitucionales y convencionales en juego, los cuales son modulados en este tipo de medidas de fomento, por el principio constitucional de igualdad.

La conclusión del examen llevado a cabo por el Tribunal, fue de constitucionalidad de la medida cuestionada. A su juicio, constituye un instrumento razonable, por cuanto su finalidad es la de crear instrumentos para materializar el mandato constitucional de propugnar por crear condiciones de igualdad material, respecto de un grupo poblacional sensiblemente afectado por el desempleo y el empleo informal y precario, acorde con el deber estatal consagrado en el inciso segundo del artículo 45 de la Carta. Se trata de una medida de acción afirmativa del tipo promoción y facilitación, que busca garantizar de manera efectiva y consultando el principio de progresividad, derechos fundamentales tales como el trabajo en condiciones dignas y justas, prioridad en el Estado social de derecho (art. 25 C.Po. y art. 23 de la declaración Universal de DD.HH. y arts. 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), la seguridad social (art. 48 C.Po.) y el mínimo vital de la población juvenil, al tiempo que consulta los fines constitucionales de prosperidad general y la vigencia de un orden justo, caracterizado por la igualdad material. En razón de su directa vinculación con principios constitucionales, fines esenciales del Estado y derechos fundamentales previstos en la Carta Política y en el bloque de constitucionalidad, resultan no solamente legítimos, sino particularmente importantes.

De igual manera, la Corte encontró que el diseño y promoción de programas de microcrédito y crédito que conduzcan a la formalización y

generación empresarial y del empleo, así como inventivos a la tasa, al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites, configuran medios idóneos y conducentes para lograr las finalidades indicadas. El legislador tomó en consideración las distintas causas de la informalidad en el trabajo juvenil y en el caso de la norma examinada, buscó afrontar las dificultades de financiación que se constituyen en un importante obstáculo para la creación de empresa y puestos formales de trabajo por parte de los jóvenes, los que en razón de la ausencia de experiencia suficiente, capital constituido, respaldo financiero e incluso, dificultad de los trámites que deben ser sorteados para la formalización, muchas veces no tienen acceso al crédito en las condiciones ordinarias. Por tratarse de una norma que ha producido efectos desde su promulgación en el año 2010, era posible evaluar su impacto respecto de los fines previstos. Así, el ministerio del Trabajo informó que el punto más alto de desempleo de los jóvenes menores de 28 años se alcanzó en 2009 y a partir de 2010, la tendencia fue de constante descenso, lo que indica la efectiva conducencia de las medidas de fomento que la ley examinada formuló y que llevó a la implementación de políticas públicas eficaces en el combate de esta grave problemática. Igualmente, el Ministerio de Industria y Comercio informó acerca del impacto positivo que han tenido estas medidas en el desarrollo empresarial del país, particularmente, a través de la creación de nuevas empresas. Aunque resulta difícil establecer una relación directa de causa a efecto absoluta entre la expedición de este tipo de normas de fomento y la creación de empresas y empleos formales, ya que para esto intervienen además, una serie de factores económicos y sociales que escapan al simple marco normativo, lo cierto es que es evidente que la disminución de obstáculos así como las medidas de apoyo e incentivo contribuyen a la consecución de los objetivos que fueron alcanzados, al alterar de manera efectiva, la relación costo-beneficio entre la informalidad empresarial y laboral y la formalidad.

Para la Corte, el literal a) del artículo 3° de la Ley 1429 de 2010 prevé una medida inspirada en el principio de igualdad, en particular, en la búsqueda de la igualdad material, que resulta razonable y progresiva en cuanto al contenido prestacional del derecho constitucional al trabajo, que propende por la consecución de fines constitucionales como la prosperidad general, la vigencia de un orden justo y en especial, la prosperidad de los jóvenes, identificada como un fin esencial constitucional en el inciso segundo del artículo 45 de la Carta. Si bien es cierto que no es una medida con vocación de ser aplicada respecto de toda la población, sino a un segmento específico de la misma, la Corte determinó que su focalización se basa en criterios razonables y no en una decisión arbitraria o caprichosa del legislador. La medida no discrimina a la población mayor de 28 años por no ser suficientemente joven, sino que toma en cuenta la situación

particularmente difícil en al que se encuentran los jóvenes menores de esa edad, la cual requiere una atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado social de derecho. La situación de los adultos mayores no fue objeto de análisis en el presente caso, al encontrar que no existía una vulneración del derecho de igualdad. Por consiguiente, procedió a declarar la exequibilidad de la expresión demandada contenida en el citado literal, por los cargos analizados.

4. Salvamento de voto

El magistrado Alberto Rojas Ríos se apartó de la decisión de constitucionalidad de las medidas de fomento exclusivamente a favor de los jóvenes menores de 28 años. Considera que el criterio de edad no se justifica por sí solo para la focalización de estos programas, que desconoce el deber de procurar la prosperidad general (art. 2 C.Po.), así como la obligación del Estado de buscar la efectividad de los derechos y garantías constitucionales.

En particular, observó que son muchas las personas que superan esa edad que se encuentran en las mismas condiciones para acceder a programas de formación o a empleos formales, por lo que considera que no existe un principio de razón suficiente para establecer ese trato especial para dichos jóvenes. Advirtió que por ejemplo, los adultos mayores –en grado más alto– carecen de la oportunidad de acceso a crédito o microcrédito y menos aún, a un empleo formal, cuando la mayoría de ellos tampoco ha accedido a una pensión de vejez y carecen de los medios para una digna subsistencia y atención de necesidades fundamentales. A su juicio, la Corte ha debido declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada, de manera que se extendiera a esta población, la posibilidad de ser beneficiarios de esas medidas de apoyo y fomento laboral y empresarial”.

Febrero 22 de 2017. Expediente D-11589. Sentencia C-115 de 2017. Magistrado ponente: Doctor Alejandro Linares Cantillo.

III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Decretos de la Presidencia de la República:

Decreto 150 de 2017.

(01/02). Por el cual se establece una Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 50.134.

Decreto 176 de 2017.

(03/02). Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público en lo relativo a las modalidades de los juegos de lotería tradicional o de billetes, apuestas permanentes o chance y rifas. Diario Oficial 50.136.

Decreto 153 de 2017.

(03/02). Por el cual se modifica y adiciona la Subsección 1 de la Sección 7 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1079 de 2015, en relación con las medidas especiales y transitorias para normalizar el registro inicial de vehículos de transporte de carga. Diario Oficial 50.136.

Decreto 154 de 2017.

(03/02). Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Diario Oficial 50.136.

Decreto 191 de 2017.

(03/02). Por el cual se regulan aspectos relacionados con los bienes adquiridos por el Fondo de Programas Especiales para la Paz. Diario Oficial 50.136.

Decreto 220 de 2017.

(07/02). Por el cual se modifica y adiciona la Sección 2 del Capítulo 13, Título 1, Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria. Diario Oficial 50.140.

Decreto 241 de 2017.

(14/02). Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación. Diario Oficial 50.147.

Decreto 251 de 2017.

(14/02). Por el cual se adiciona una sección al Decreto número 1076 de 2015, con el fin de designar el Complejo de Humedales del Alto Río Cauca Asociado a la Laguna de Sonso para ser incluido en la lista de Humedales

de Importancia Internacional Ramsar, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997. Diario Oficial 50.147.

Decreto 229 de 2017.

(14/02). Por el cual se establecen las condiciones y requisitos para la inscripción y actualización en el Registro Nacional de Turismo y se modifican en su integridad las Secciones 1, 2 y 3 del Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo. Diario Oficial 50.147.

Decreto 270 de 2017.

(14/02). Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto número 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación. Diario Oficial 50.147.

Decreto 248 de 2017.

(14/02). Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diario Oficial 50.147.

Decreto 249 de 2017.

(14/02). Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diario Oficial 50.147.

Decreto 277 de 2017.

(17/02). Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. Diario Oficial 50.150.

Decreto 290 de 2017.

(22/02). Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.2.7.3.1, se modifica párrafo único y se adiciona el párrafo 2° al artículo 2.2.7.3.2, se adicionan los artículos 2.2.7.3.5 y 2.2.7.3.6 y se modifica el artículo 2.2.7.6.10, en el Título 7 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1078 de 2015. Diario Oficial 50.155.

Decreto 295 de 2017.

(22/02). Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016, a efectos de reglamentar la contribución de terceros para personas vinculadas al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 50.155.

Decreto 294 de 2017.

(22/02). Por el cual se modifican los artículos 2.1.10.6.2. y 2.1.10.6.8 del Capítulo 6 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Diario Oficial 50.155.

Decreto 293 de 2017.

(22/02). Por el cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 1753 de 2015 en lo relacionado con los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 50.155.

Decreto 281 de 2017.

(22/02). Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica. Diario Oficial 50.155.

Decreto 229 de 2017.

(23/02). Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Diario Oficial 50.156.

Decreto 299 de 2017.

(23/02). Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección. Diario Oficial 50.156.

Decreto 303 de 2017.

(23/02). Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.2.2.4.6. del Decreto número 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Diario Oficial 50.156.

Decreto 308 de 2017.

(24/02). Por el cual se modifican parcialmente los Decretos números 2003, 2006, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2024 del 7 de diciembre de 2016, que establecieron unas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y unos Puntos Veredales de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 50.157.

Decreto 307 de 2017.

(24/02). Por el cual se derogan algunos artículos del Decreto número 1647 del 20 de octubre de 2016, "por el cual se establecen los Puntos de Preagrupamiento Temporal como Zonas de Ubicación Temporal y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 50.157.

Decreto 321 de 2017.

(28/02). Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1821 de 2016 "por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas". Diario Oficial 50.161.

Decreto 320 de 2017.

(28/02). Por el cual se adiciona el Título 7 a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto número 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión de estudio del gasto público y de la inversión en Colombia de que trata el artículo 361 de la Ley 1819 de 2016. Diario Oficial 50.161.