

# **CONTENIDO**

## **I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

## **II. JURISPRUDENCIA**

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

<b>I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>19</b>
<b>1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	<b>19</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>19</b>
<b>LETICIA DEL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS.</b>	<b>19</b>
<b>PERÍODO DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.</b>	<b>20</b>
<b>DERECHO A LA VIDA.</b>	<b>20</b>
<b>MESADA 14 PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA.</b>	<b>20</b>
<b>CANNABIS DE USO ADULTO.</b>	<b>20</b>
<b>INHABILIDADES PARA EJERCER COMO SENADOR.</b>	<b>20</b>
<b>DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.</b>	<b>21</b>
<b>2. PROYECTOS DE LEY</b>	<b>21</b>
<b>-NUEVOS:</b>	<b>21</b>
<b>REDUCCIÓN DEL COSTO EDUCATIVO DEL DERECHO DE GRADO.</b>	<b>21</b>

<b>EXONERACIÓN DE RESTRICCIONES DE MEDIDAS DE TRÁNSITO.</b>	<b>21</b>
<b>EQUIPOS PROFESIONALES DE FÚTBOL FEMENINO.</b>	<b>21</b>
<b>MAQUINARIA PESADA DECOMISADA EN ACTIVIDADES DE MINERÍA ILEGAL.</b>	<b>22</b>
<b>NEGOCIOS DE BARRIO Y PEQUEÑOS EMPRENDIMIENTOS COMERCIALES.</b>	<b>22</b>
<b>CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIOS ESPECIALES DE PAZ.</b>	<b>22</b>
<b>IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.</b>	<b>22</b>
<b>CÁTEDRA DE AFRORAIZALIDAD.</b>	<b>22</b>
<b>UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS.</b>	<b>22</b>
<b>OBSTRUCCIÓN A LA PAZ.</b>	<b>22</b>
<b>INDUSTRIA LÁCTEA.</b>	<b>23</b>
<b>TRÁFICO, VENTA O COMERCIALIZACIÓN INDEBIDA DE FENTANILO.</b>	<b>23</b>
<b>DELITO DE OBSTRUCCIÓN A LA PAZ.</b>	<b>23</b>
<b>ACCESO AL AGUA PARA CONSUMO HUMANO EN LA GUAJIRA.</b>	<b>23</b>
<b>ARBITRAJE EN MATERIA TRIBUTARIA.</b>	<b>23</b>
<b>PROCESO EJECUTIVO POR ALIMENTOS.</b>	<b>23</b>
<b>CONTROLADOR DE TRÁNSITO AÉREO.</b>	<b>24</b>
<b>DERECHO AL OLVIDO ONCOLÓGICO.</b>	<b>24</b>
<b>ORGANIZACIONES POLÍTICAS DECLARADAS EN INDEPENDENCIA.</b>	<b>24</b>

<b>PROCEDIMIENTOS MÉDICOS Y QUIRÚRGICOS CON FINES ESTÉTICOS.</b>	<b>24</b>
<b>TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL EQUITATIVA.</b>	<b>24</b>
<b>DETECCIÓN DE PRESUNTAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO.</b>	<b>24</b>
<b>INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS.</b>	<b>24</b>
<b>DENUNCIA DE PRESUNTOS ACTOS DE CORRUPCIÓN.</b>	<b>25</b>
<b>FORMACIÓN TÉCNICA AGROPECUARIA.</b>	<b>25</b>
<b>ALIVIOS A CRÉDITOS AGROPECUARIOS.</b>	<b>25</b>
<b>MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA EL RECURSO HÍDRICO.</b>	<b>25</b>
<b>FONDO DE BIENESTAR SOCIAL.</b>	<b>25</b>
<b>LICENCIAMIENTO EN EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO.</b>	<b>25</b>
<b>MEDIDAS SOBRE LA INMOVILIZACIÓN DE VEHÍCULOS.</b>	<b>25</b>
<b>VILLAVICENCIO COMO DISTRITO ESPECIAL.</b>	<b>26</b>
<b>ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE AÉREO.</b>	<b>26</b>
<b>ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA GASOLINA Y EL ACPM.</b>	<b>26</b>
<b>IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO.</b>	<b>26</b>
<b>AMNISTÍA E INDULTO EN RELACIÓN CON LA PROTESTA SOCIAL.</b>	<b>26</b>
<b>PROPIEDAD DE TIERRAS POR PARTE DE EXTRANJEROS.</b>	<b>26</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>26</b>
<b>AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR, Y COMUNITARIA.</b>	<b>26</b>

<b>PROFESIÓN DE FONOAUDILOGÍA</b>	<b>27</b>
<b>LICENCIA DE MATERNIDAD.</b>	<b>27</b>
<b>SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO.</b>	<b>27</b>
<b>TARIFA DIFERENCIAL EN PEAJES DE MUNICIPIOS DEL CARIBE.</b>	<b>27</b>
<b>NIÑEZ Y ADOLESCENCIA INDÍGENA.</b>	<b>27</b>
<b>TASA PRO FORMACIÓN Y TALENTOS DEPORTIVOS.</b>	<b>28</b>
<b>PERSONAS CON TRASTORNO DEL NEURODESARROLLO.</b>	<b>28</b>
<b>DEPARTAMENTOS FRONTERIZOS.</b>	<b>28</b>
<b>ACCESO A LA SALUD MENTAL.</b>	<b>28</b>
<b>ASEGURAMIENTO EN SALUD DURANTE EL TRÁMITE PENSIONAL.</b>	<b>28</b>
<b>FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.</b>	<b>29</b>
<b>FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SOLIDARIO.</b>	<b>29</b>
<b>EQUIDAD PARA LAS MUJERES RURALES Y CAMPESINAS.</b>	<b>29</b>
<b>PROCESOS DE SELECCIÓN PARA CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA.</b>	<b>29</b>
<b>PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL.</b>	<b>29</b>
<b>PROMOCIÓN DE LA LACTANCIA MATERNA.</b>	<b>30</b>
<b>RÉGIMEN DE TRATAMIENTO PENAL ALTERNATIVO.</b>	<b>30</b>
<b>DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN.</b>	<b>30</b>

<b>LICENCIA MENSTRUAL.</b>	<b>30</b>
<b>ATENCIÓN DEL ADULTO MAYOR.</b>	<b>30</b>
<b>EMPLEOS VERDES EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.</b>	<b>31</b>
<b>CUIDADORES DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS.</b>	<b>31</b>
<b>DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL.</b>	<b>31</b>
<b>PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.</b>	<b>31</b>
<b>REFORMA PENSIONAL.</b>	<b>31</b>
<b>POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA SALUD Y LA VIDA.</b>	<b>32</b>
<b>ESTABILIDAD LABORAL DE LOS ADULTOS.</b>	<b>32</b>
<b>EDUCACIÓN SEXUAL IMPARTIDA EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS.</b>	<b>32</b>
<b>REFORMA LABORAL.</b>	<b>32</b>
<b>PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA SIN COMBUSTIÓN.</b>	<b>32</b>
<b>SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA.</b>	<b>33</b>
<b>ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO.</b>	<b>33</b>
<b>PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS.</b>	<b>33</b>
<b>PRIMA DE ACTIVIDAD PARA AGENTES DE LA POLICÍA NACIONAL.</b>	<b>33</b>
<b>PREVENCIÓN DE LA RESISTENCIA ANTIMICROBIANA.</b>	<b>33</b>
<b>GRUPO FAMILIAR DEL AFILIADO COTIZANTE.</b>	<b>34</b>
<b>ENTORNO DIGITAL EN LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.</b>	<b>34</b>

<b>REGULACIÓN DE LA ESPECIALIDAD MÉDICA DE NEUROCIRUGÍA.</b>	<b>34</b>
<b>PRODUCTOS DE MENOR RIESGO PARA LOS CONSUMIDORES.</b>	<b>34</b>
<b>DISFORIA DE GÉNERO.</b>	<b>34</b>
<b>ADQUISICIÓN DE VIVIENDA CON CRÉDITOS HIPOTECARIOS.</b>	<b>35</b>
<b>PRODUCTOS DE HIGIENE MENSTRUAL.</b>	<b>35</b>
<b>INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS.</b>	<b>35</b>
<b>ASIGNACIÓN DE RETIRO EN LA POLICÍA NACIONAL.</b>	<b>35</b>
<b>MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DE VIOLENCIA SEXUAL.</b>	<b>35</b>
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR.</b>	<b>35</b>
<b>JÓVENES EGRESADOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ICBF.</b>	<b>36</b>
<b>BIENESTAR DEL SECTOR CAFETERO.</b>	<b>36</b>
<b>CONVIVENCIA RESPONSABLE CON ANIMALES.</b>	<b>36</b>
<b>PROHIBICIÓN DE HUELGA EN SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES.</b>	<b>36</b>
<b>POLÍTICA NACIONAL DE SALUD MENTAL.</b>	<b>37</b>
<b>USO DEL LENGUAJE CLARO.</b>	<b>37</b>
<b>PARQUES DE LA CONSERVACIÓN.</b>	<b>37</b>
<b>MOVILIDAD SEGURA.</b>	<b>37</b>
<b>CÁTEDRA ANTICORRUPCIÓN.</b>	<b>37</b>
<b>GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LAS MUJERES.</b>	<b>37</b>

<b>BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN EL ESPACIO PÚBLICO.</b>	<b>38</b>
<b>REGULA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL.</b>	<b>38</b>
<b>PROYECTOS PRODUCTIVOS ASOCIADOS AL ACUERDO DE PAZ.</b>	<b>38</b>
<b>COPA MUNDIAL FEMENINA SUB 20 FIFA 2024.</b>	<b>38</b>
<b>RECURSOS DE AGUA POTABLE DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.</b>	<b>38</b>
<b>MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL SUELO.</b>	<b>39</b>
<b>COMISIÓN LEGAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA.</b>	<b>39</b>
<b>HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS.</b>	<b>39</b>
<b>ALIMENTACIÓN EN CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA.</b>	<b>39</b>
<b>AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD DIGITAL.</b>	<b>39</b>
<b>EJERCICIO DEL BUCEO.</b>	<b>40</b>
<b>PROPIEDAD RURAL.</b>	<b>40</b>
<b>DERECHOS DE LAS MUJERES GESTANTES.</b>	<b>40</b>
<b>PUBLICIDAD ESTATAL.</b>	<b>40</b>
<b>DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS DE CONSUMO MASIVO.</b>	<b>40</b>
<b>GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.</b>	<b>41</b>
<b>DONACIÓN DE ARTÍCULOS DE VESTIMENTA DECOMISADOS.</b>	<b>41</b>
<b>PERSONAL DE ATENCIÓN EN LA PANDEMIA COVID-19.</b>	<b>41</b>
<b>HUMEDALES EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS.</b>	<b>41</b>

<b>CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.</b>	<b>41</b>
<b>TARIFA DEL IVA PARA LOS TIQUETES AÉREOS DE PASAJEROS.</b>	<b>42</b>
<b>BOSQUES NATIVOS.</b>	<b>42</b>
<b>ATENCIÓN PARA LA SALUD MENTAL DE NIÑOS.</b>	<b>42</b>
<b>INDUSTRIA FARMACÉUTICA</b>	<b>42</b>
<b>USO DE TIERRAS EN RESERVAS FORESTALES.</b>	<b>42</b>
<b>SERVICIO DE INTÉRPRETE PARA LAS PERSONAS SORDAS Y SORDOCIEGAS.</b>	<b>42</b>
<b>JURISDICCIÓN AMBIENTAL EN CUNDINAMARCA.</b>	<b>43</b>
<b>VIGILANCIA Y LA SEGURIDAD PRIVADA.</b>	<b>43</b>
<b>CANASTA BÁSICA DE CULTURA.</b>	<b>43</b>
<b>PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR OCUPACIONES DE ALTO RIESGO.</b>	<b>43</b>
<b>CÁTEDRA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO.</b>	<b>43</b>
<b>PROTECCIÓN A LA FAUNA SILVESTRE EN LAS VÍAS TERRESTRES.</b>	<b>43</b>
<b>INSUMOS DE HIGIENE Y ASEO PARA LA SALUD.</b>	<b>44</b>
<b>DIRECTIVOS Y DIGNATARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL.</b>	<b>44</b>
<b>PAGOS DE MESADAS PENSIONALES.</b>	<b>44</b>
<b>CASCOS DE PROTECCIÓN PARA MOTOCICLISTAS Y BICIUSUARIOS.</b>	<b>44</b>

<b>TASA PRO FORMACIÓN Y TALENTOS DEPORTIVOS.</b>	<b>45</b>
<b>PROTECCIÓN A NIÑOS QUE PERDIERON A SU MADRE.</b>	<b>45</b>
<b>APLICACIÓN AL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO.</b>	<b>45</b>
<b>SISTEMA CENAGOSO DE ZAPATOSA.</b>	<b>45</b>
<b>RECURSOS RECAUDADOS POR CONCEPTO DE MULTAS DE TRÁNSITO.</b>	<b>45</b>
<b>OBLIGACIONES FINANCIERAS DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS.</b>	<b>46</b>
<b>FORTALECIMIENTO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS.</b>	<b>46</b>
<b>GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS TEXTILES.</b>	<b>46</b>
<b>TRANSPORTE FÉRREO.</b>	<b>46</b>
<b>FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO.</b>	<b>46</b>
<b>PROCESOS DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN LAS RELACIONES DE CONSUMO.</b>	<b>46</b>
<b>IMPUESTO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES.</b>	<b>47</b>
<b>ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL.</b>	<b>47</b>
<b>PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.</b>	<b>47</b>
<b>DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.</b>	<b>47</b>
<b>ESTÍMULOS PARA VOLUNTARIOS.</b>	<b>47</b>
<b>ACCESO A LA SALUD MENTAL.</b>	<b>47</b>
<b>ELECCIÓN DE LA CANDIDATURA.</b>	<b>48</b>

<b>VÍCTIMAS DEL SECTOR RELIGIOSO POR EL CONFLICTO ARMADO.</b>	<b>48</b>
<b>USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD.</b>	<b>48</b>
<b>BIENES DE USO PÚBLICO MARÍTIMOS Y COSTEROS.</b>	<b>48</b>
<b>VIVIENDA RURAL.</b>	<b>48</b>
<b>ARRIENDO DE ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO.</b>	<b>49</b>
<b>DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO.</b>	<b>49</b>
<b>JUVENTUDES RURALES Y CAMPESINAS.</b>	<b>49</b>
<b>GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS ESPECIALES.</b>	<b>49</b>
<b>AEROPUERTO EL YOPAL.</b>	<b>49</b>
<b>TECHOS O TERRAZAS VERDES.</b>	<b>50</b>
<b>PROCEDIMIENTOS DE INSOLVENCIA.</b>	<b>50</b>
<b>BIENES INMUEBLES AFECTADOS POR INVASIÓN DE TIERRAS.</b>	<b>50</b>
<b>ESCUELAS NORMALES SUPERIORES.</b>	<b>50</b>
<b>PROCEDIMIENTOS MÉDICOS QUE ATIENDEN LA DISFORIA DE GÉNERO.</b>	<b>50</b>
<b>DIVORCIO POR LA SOLA VOLUNTAD DE LOS CÓNYUGES.</b>	<b>50</b>
<b>MUJERES PERIODISTAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.</b>	<b>51</b>
<b>RÍO RANCHERÍA COMO SUJETO DE DERECHOS.</b>	<b>51</b>
<b>PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA.</b>	<b>51</b>
<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS EPS.</b>	<b>51</b>

<b>INSOLVENCIA EMPRESARIA.</b>	<b>51</b>
<b>DÍA SIN IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA).</b>	<b>51</b>
<b>FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER.</b>	<b>52</b>
<b>CENTROS DE DEPORTE.</b>	<b>52</b>
<b>FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL.</b>	<b>52</b>
<b>INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL.</b>	<b>52</b>
<b>PERSONAS BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA.</b>	<b>52</b>
<b>CONSUMO DE TABACO.</b>	<b>52</b>
<b>PERMANENCIA ESTUDIANTIL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA.</b>	<b>53</b>
<b>SALDO A FAVOR EN LA DECLARACIÓN RENTA.</b>	<b>53</b>
<b>INFRACCIONES COMETIDAS POR LOS CONDUCTORES DE MOTOCICLETAS.</b>	<b>53</b>
<b>EDUCACIÓN DUAL.</b>	<b>53</b>
<b>REVOCATORIA DEL MANDATO.</b>	<b>53</b>
<b>DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA.</b>	<b>54</b>
<b>GESTIÓN DE LOS CONGRESISTAS.</b>	<b>54</b>
<b>ECOSISTEMA MUSICAL COLOMBIANO.</b>	<b>54</b>
<b>CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.</b>	<b>54</b>
<b>PERSONAS QUE CONSUMEN SUSTANCIAS PSICOACTIVAS.</b>	<b>54</b>

<b>PROGRAMA MADRE CANGURO.</b>	<b>55</b>
<b>RECUPERACIÓN DE SUELOS CON VOCACIÓN DE USO AGRÍCOLA.</b>	<b>55</b>
<b>FORMATOS DE SENTENCIAS DE LECTURA FÁCIL.</b>	<b>55</b>
<b>NIÑOS QUE SE ENCUENTREN EXTRAVIADOS.</b>	<b>55</b>
<b>ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES CAMPESINOS DEL CARARE.</b>	<b>55</b>
<b>3. LEYES SANCIONADAS</b>	<b>56</b>
<b>LEY 2339 DE 2023.</b>	<b>56</b>
<b>LEY 2340 DE 2023.</b>	<b>56</b>
<b>LEY 2341 DE 2023.</b>	<b>56</b>
<b>II. JURISPRUDENCIA</b>	<b>56</b>
<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>	<b>56</b>
<b>SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD</b>	<b>56</b>
<b>LEY 2274 DE 2022, “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ‘CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA’, SUSCRITO EN MADRID, REINO DE ESPAÑA, EL 3 DE MARZO DE 2015”.</b>	<b>57</b>
<b>ARTÍCULO 10 DE LA LEY 2094 DE 2021 “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1952 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, QUE MODIFICÓ EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 1952 DE 2019 “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO, SE DEROGAN LA LEY 734 DE 2002 Y ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY 1474 DE 2011, RELACIONADAS CON EL DERECHO DISCIPLINARIO”.</b>	<b>59</b>
<b>LITERALES G) Y H) DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 80 DE 1993, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.</b>	<b>60</b>

**DECRETO LEGISLATIVO 1276 DE 2023, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA AMPLIAR EL ACCESO AL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y PRESERVAR LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DE LA POBLACIÓN A TRAVÉS DEL RESCATE DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA, CON LA FINALIDAD DE SUPERAR LA CRISIS HUMANITARIA Y EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES O EVITAR LA EXTENSIÓN DE SUS EFECTOS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.”** 61

**DECRETO LEGISLATIVO 1250 DE 26 DE JULIO DE 2023, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA”.** 64

**DECRETO LEGISLATIVO 1273 DE 2023 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA”.** 67

**DECRETO LEGISLATIVO 1275 DE 2023 “POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS RELACIONADAS CON LA FOCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS QUE ES BENEFICIARIO EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SUS MUNICIPIOS PROVENIENTES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA”.** 71

**ARTÍCULO 6 DE LA LEY 2283 DE 2023 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002, SE REGLAMENTA LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANISMOS DE APOYO AL TRÁNSITO, GARANTIZANDO EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA - CEA, COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN Y AMPARO DE LA SINIESTRALIDAD VIAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.** 72

**ARTÍCULOS 7, 10, 16.5, 21 Y 151 DE LA LEY 1708 DE 2014, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO”.** 75

**NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 399 DE LA LEY 1564 DE 2012, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 77**

**PARÁGRAFO 1 DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 2277 DE 2022, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, QUE MODIFICÓ EL ARTÍCULO 115 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO. 82**

**ARTÍCULOS 220 Y 221 DE LA LEY 599 DE 2000, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENAL”. 93**

**ARTÍCULOS 220 Y 221 DE LA LEY 599 DE 2000, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENAL”. 101**

**PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 301 DE LA LEY 906 DE 2004, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL”. 108**

**DECRETO 1269 DE 2023, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN EL SECTOR EDUCACIÓN, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA”, EN VIRTUD DE LA INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO 1085 DE 2023, “POR EL CUAL SE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA”. 109**

**ARTÍCULO 3° DE LA LEY 2066 DE 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN CONDICIONES ESPECIALES PARA LA NORMALIZACIÓN DE CARTERA POR UNA ÚNICA VEZ PARA LOS CONCESIONARIOS DE LOS SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN SONORA DE INTERÉS PÚBLICO Y COMUNITARIO Y PARA LOS OPERADORES DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN COMUNITARIA”. 111**

**ARTÍCULO 14, Y LITERAL B DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY 1575 DE 2012, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE BOMBEROS DE COLOMBIA”. 113**

**PARÁGRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 426 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY 2010 DE**

**2019, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN NORMAS PARA LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO, LA INVERSIÓN, EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA PROGRESIVIDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO, DE ACUERDO CON LOS OBJETIVOS QUE SOBRE LA MATERIA IMPULSARON LA LEY 1943 DE 2018 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, Y NUMERAL TERCERO DEL ARTÍCULO 512-1 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 2010 DE 2019. 116**

**ARTÍCULO 175 DE LA LEY 1708 DE 2014, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO”. 119**

**ÚLTIMO INCISO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY 2276 DE 2022, “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023”. 121**

**NUMERALES 1° Y 2° DEL LITERAL C) DEL ARTÍCULO 50, ARTÍCULOS 51, 52 Y 53 DE LA LEY 2277 DE 2022 “POR LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 123**

**ARTÍCULO 2 DE LA LEY 2101 DE 2021, “POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE LA JORNADA LABORAL SEMANAL DE MANERA GRADUAL, SIN DISMINUIR EL SALARIO DE LOS TRABAJADORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, Y 162 -LITERAL B DEL NUMERAL 1- DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO. 127**

**ARTÍCULO 118 DEL DECRETO 1260 DE 1970, “POR EL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS” EN LA FORMA COMO FUE MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY 962 DE 2005, “POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES SOBRE RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES QUE EJERCEN FUNCIONES PÚBLICAS O PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS”. 130**

**DECRETO LEGISLATIVO 1272 DE 2023, “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA TRANSFERENCIA NO CONDICIONADA PARA ATENDER A LAS FAMILIAS CON NIÑOS Y NIÑAS EN PRIMERA INFANCIA Y/O**

**MADRES GESTANTES, QUE SE ENCUENTREN EN ESTADO DE DESNUTRICIÓN O EN RIESGO INMINENTE DE ESTARLO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE TOMAN OTRAS MEDIDAS QUE PERMITEN LA ATENCIÓN INTEGRAL DE ESTA POBLACIÓN. (SIC) EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”.** 135

**INCISO 5 DEL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 2213 DE 2022, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA VIGENCIA PERMANENTE DEL DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA IMPLEMENTAR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LAS ACTUACIONES JUDICIALES, AGILIZAR LOS PROCESOS JUDICIALES Y FLEXIBILIZAR LA ATENCIÓN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE JUSTICIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.** 137

**ARTÍCULO 39 -NUMERAL 2, LITERAL D- DE LA LEY 14 DE 1983 “POR LA CUAL SE FORTALECEN LOS FISCOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”; “DEROGA EXPRESAMENTE LOS DECRETOS EXTRAORDINARIOS 350, 356 Y 526 DE 1975”, DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY 10 DE 1990 “POR LA CUAL SE REORGANIZA EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”; Y “LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD, PÚBLICAS, MIXTAS O PRIVADAS”, DEL ARTÍCULO 155 DE LA LEY 100 DE 1993 “POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.** 139

**LEY 2272 DE 2022, “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA ADICIONA Y PRORROGA LA LEY 418 DE 1997, PRORROGADA, MODIFICADA Y ADICIONADA POR LAS LEYES 548 DE 1999, 782 DE 2002, 1106 DE 2006, 1421 DE 2010, 1738 DE 2014 Y 1941 DE 2018, SE DEFINE LA POLÍTICA DE PAZ DE ESTADO, SE CREA EL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.** 141

**III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** 166

**DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** 166

**DECRETO 1896 DE 2023.** 166

**DECRETO 1897 DE 2023.** 167

<b>DECRETO 1898 DE 2023.</b>	<b>167</b>
<b>DECRETO 1899 DE 2023.</b>	<b>167</b>
<b>DECRETO 1900 DE 2023.</b>	<b>167</b>
<b>DECRETO 1903 DE 2023.</b>	<b>167</b>
<b>DECRETO 1907 DE 2023.</b>	<b>167</b>
<b>DECRETO 1919 DE 2023.</b>	<b>168</b>
<b>DECRETO 1920 DE 2023.</b>	<b>168</b>
<b>DECRETO 1949 DE 2023.</b>	<b>168</b>
<b>DECRETO 1959 DE 2023.</b>	<b>168</b>
<b>DECRETO 1960 DE 2023.</b>	<b>168</b>
<b>DECRETO 1962 DE 2023.</b>	<b>169</b>
<b>DECRETO 1998 DE 2023.</b>	<b>169</b>
<b>DECRETO 1999 DE 2023.</b>	<b>169</b>
<b>DECRETO 2000 DE 2023.</b>	<b>169</b>
<b>DECRETO 2016 DE 2023.</b>	<b>169</b>
<b>DECRETO 2037 DE 2023.</b>	<b>170</b>
<b>DECRETO 2038 DE 2023.</b>	<b>170</b>
<b>DECRETO 2039 DE 2023.</b>	<b>170</b>
<b>DECRETO 2064 DE 2023.</b>	<b>170</b>

<b>DECRETO 2065 DE 2023.</b>	<b>170</b>
<b>DECRETO 2068 DE 2023.</b>	<b>171</b>
<b>DECRETO 2069 DE 2023.</b>	<b>171</b>



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

**Vicepresidencia**

**COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL**  
**INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 345**  
**NOVIEMBRE 2023**

**I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

La información sobre los Proyectos de Acto Legislativo y de Ley es extractada de las Gacetas del Congreso del mes de noviembre de 2023, que fueron publicadas en la página web de la Secretaría General del Senado de la República.

**1. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

**-Trámite:**

**Leticia del Departamento del Amazonas.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Acto Legislativo número 085 de 2023 Cámara.

Busca otorgar la categoría de distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural a Leticia, en el Departamento del Amazonas. Gaceta 1556 de 2023.

#### **Período de los cargos de elección popular.**

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 15 de 2023 Senado. Pretende ampliar el período a 5 años de los cargos de elección popular, del período mandato de varias instituciones del Estado. Gaceta 1559 de 2023.

#### **Derecho a la vida.**

Se presentaron: informes de ponencias para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2023 Senado acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2023 Senado. Modifica artículos de la Constitución Política, con el fin de garantizar la inviolabilidad del derecho a la vida. Gacetas 1565 y 1585 de 2023.

#### **Mesada 14 para los miembros de la Fuerza Pública.**

Se presentaron: informes de ponencias para primer y para segundo debates, pliegos de modificaciones, textos propuestos y texto aprobado al Proyecto de Acto Legislativo número 280 de 2023 Cámara, 08 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2023 Senado. Modifica el artículo 48 de la Constitución Política, en relación con la mesada 14 para los miembros de la fuerza pública. Gacetas 1583 y 1692 de 2023.

#### **Cannabis de uso adulto.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2023 Cámara, 17 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 035 de 2023 Cámara. Tiene como propósito modificar el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, y regulariza el cannabis de uso adulto. Gacetas 1584 y 1657 de 2023.

#### **Inhabilidades para ejercer como Senador.**

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2023 Senado. Modifica el artículo 179 de la

Constitución Política de Colombia, y crea una inhabilidad para ejercer como Senador de la República. Gaceta 1585 de 2023.

**Derecho a la alimentación.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2023 Senado, 290 de 2023 Cámara. Modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el derecho a la alimentación. Gaceta 1627 de 2023.

## **2. PROYECTOS DE LEY**

**-Nuevos:**

**Reducción del costo educativo del derecho de grado.**

Proyecto de Ley número 282 de 2023 Cámara. Tiene como propósito dictar medidas para reducir el costo educativo del derecho de grado. Gaceta 1540 de 2023.

**Exoneración de restricciones de medidas de tránsito.**

Proyecto de Ley número 283 de 2023 Cámara. Adiciona un párrafo al artículo 14 de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1397 de 2010, para exonerar de restricciones de medidas de tránsito a los vehículos automotores en los cuales se realiza la instrucción en conducción de vehículos. Gaceta 1540 de 2023.

**Equipos profesionales de fútbol femenino.**

Proyecto de Ley número 287 de 2023 Cámara. Crea incentivos tributarios para las empresas que patrocinen y contribuyan económicamente a los equipos profesionales de fútbol femenino colombiano. Gaceta 1540 de 2023.

**Maquinaria pesada decomisada en actividades de minería ilegal.**

Proyecto de Ley número 284 de 2023 Cámara. Prioriza la destinación de la maquinaria pesada y sus partes decomisada en actividades de minería ilegal, para el desarrollo de obras PDET y Zomac. Gaceta 1541 de 2023.

**Negocios de barrio y pequeños emprendimientos comerciales.**

Proyecto de Ley número 288 de 2023 Cámara. Modifica el artículo 135 y se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, con el propósito de corregir posibles interpretaciones erróneas que afecten injustamente a los negocios de barrio y pequeños emprendimientos comerciales en Colombia. Gaceta 1541 de 2023.

**Circunscripciones transitorias especiales de paz.**

Proyecto de Ley número 188 de 2023 Senado. Interpreta el párrafo 2° del artículo transitorio 5° del acto legislativo número 02 de 2021, para garantizar la efectiva participación de las víctimas en las circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes. Gaceta 1549 de 2023.

**Impuesto predial unificado.**

Proyecto de Ley número 292 de 2023 Cámara. Adopta medidas en materia de impuesto predial unificado, modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, y deroga la Ley 1995 de 2019. Gaceta 1577 de 2023.

**Cátedra de afroaizalidad.**

Proyecto de Ley número 294 de 2023 Cámara. Tiene como intención establecer la cátedra de afroaizalidad en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Gaceta 1578 de 2023.

**Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.**

Proyecto de Ley número 191 de 2023 Senado. Tiene como propósito adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Gaceta 1587 de 2023.

**Obstrucción a la paz.**

Proyecto de Ley número 192 de 2023 Senado. Tiene como objetivo modificar las Leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019, para crear un nuevo tipo penal denominado obstrucción a la paz. Gaceta 1587 de 2023.

### **Industria láctea.**

Proyecto de Ley número 193 de 2023 Senado. Implementa el programa de semen sexado para mejoramiento genético y mayor productividad con menos animales en el hato y a su vez poner fin a la práctica cruel del sacrificio de crías recién nacidas en la industria láctea, en el territorio nacional. Gaceta 1587 de 2023.

### **Tráfico, venta o comercialización indebida de fentanilo.**

Proyecto de Ley número 194 de 2023 Senado. Tiene como intención crear la conducta penal de tráfico, venta o comercialización indebida de fentanilo como delito autónomo. Gaceta 1587 de 2023.

### **Delito de obstrucción a la paz.**

Proyecto de Ley número 196 de 2023 Senado. Tiene como objetivo modificar las Leyes 599 de 2000 y 1952 de 2019, para crear un nuevo tipo penal llamado obstrucción a la paz. Gaceta 1634 de 2023.

### **Acceso al agua para consumo humano en La Guajira.**

Proyecto de Ley número 197 de 2023 Senado. Establece medidas para garantizar el acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico en el departamento de La Guajira. Gaceta 1635 de 2023.

### **Arbitraje en materia tributaria.**

Proyecto de Ley número 198 de 2023 Senado. Modifica algunos artículos de la Ley 1563 de 2012, con relación al arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos en materia tributaria, aduanera o cambiaria. Gaceta 1635 de 2023.

### **Proceso ejecutivo por alimentos.**

Proyecto de Ley número 199 de 2023 Senado. Modifica los artículos 397 y 447 de la Ley 1564 de 2012, y reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente. Gaceta 1635 de 2023.

**Controlador de tránsito aéreo.**

Proyecto de Ley número 200 de 2023 Senado. Tiene como intención reglamentar la actividad del Controlador de Tránsito Aéreo de Naturaleza Civil en Colombia. Gaceta 1648 de 2023.

**Derecho al olvido oncológico.**

Proyecto de Ley número 201 de 2023 Senado. Tiene como objetivo establecer y garantizar el derecho al olvido oncológico en Colombia. Gaceta 1648 de 2023.

**Organizaciones políticas declaradas en independencia.**

Proyecto de Ley número 202 de 2023 Senado. Modifica la Ley 1909 de 2018, y otorga derechos adicionales a las organizaciones políticas declaradas en independencia. Gaceta 1648 de 2023.

**Procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos.**

Proyecto de Ley número 311 de 2023 Cámara. Tiene como propósito regular los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos. Gaceta 1670 de 2023.

**Transformación territorial equitativa.**

Proyecto de Ley número 313 de 2023 Cámara. Modifica la Ley 136 de 1994 en la búsqueda de una transformación territorial equitativa en Colombia con enfoque social. Gaceta 1670 de 2023.

**Detección de presuntas infracciones de tránsito.**

Proyecto de Ley número 312 de 2023 Cámara. Regula la instalación y operación de las ayudas tecnológicas para la detección de presuntas infracciones de tránsito, establece obligaciones asociadas a la propiedad de los vehículos, y determina las sanciones por su infracción. Gaceta 1671 de 2023.

**Infraestructura de servicios públicos.**

Proyecto de Ley número 203 de 2023 Senado. Tiene como propósito modificar parcialmente la Ley 56 de 1981, en relación con la infraestructura de servicios públicos. Gaceta 1672 de 2023.

**Denuncia de presuntos actos de corrupción.**

Proyecto de Ley número 291 de 2023 Cámara. Adopta medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción. Gaceta 1676 de 2023.

**Formación técnica agropecuaria.**

Proyecto de Ley número 298 de 2023 Cámara. Tiene como propósito incentivar la formación técnica agropecuaria. Gaceta 1677 de 2023.

**Alivios a créditos agropecuarios.**

Proyecto de Ley número 299 de 2023 Cámara. Tiene como intención extender los alivios a créditos agropecuarios, y modifica la Ley 2071 de 2020. Gaceta 1677 de 2023.

**Medidas de protección para el recurso hídrico.**

Proyecto de Ley número 306 de 2023 Cámara. Tiene como objetivo establecer medidas de protección para el recurso hídrico y las cuentas hidrográficas. Gaceta 1677 de 2023.

**Fondo de Bienestar Social.**

Proyecto de Ley número 307 de 2023 Cámara. Tiene como propósito crear el Fondo de Bienestar Social de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN). Gaceta 1677 de 2023.

**Licenciamiento en el servicio militar obligatorio.**

Proyecto de Ley número 300 de 2023 Cámara. Tiene como propósito dignificar el licenciamiento en el servicio militar obligatorio. Gaceta 1678 de 2023.

**Medidas sobre la inmovilización de vehículos.**

Proyecto de Ley número 301 de 2023 Cámara. Tiene como intención establecer medidas sobre la inmovilización de vehículos. Gaceta 1678 de 2023.

**Villavicencio como distrito especial.**

Proyecto de Ley número 302 de 2023 Cámara. Tiene como propósito decretar al municipio de Villavicencio, distrito especial, bioturístico, cultural y educativo. Gaceta 1679 de 2023.

**Acceso al servicio público de transporte aéreo.**

Proyecto de Ley número 303 de 2023 Cámara. Busca tomar medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo. Gaceta 1679 de 2023.

**Estabilización de precios de la gasolina y el ACPM.**

Proyecto de Ley número 305 de 2023 Cámara. Elimina impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, y adopta medidas para la estabilización de precios de los mismos. Gaceta 1679 de 2023.

**Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.**

Proyecto de Ley número 308 de 2023 Cámara. Tiene como objetivo actualizar el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Gaceta 1680 de 2023.

**Amnistía e indulto en relación con la protesta social.**

Proyecto de Ley número 310 de 2023 Cámara. Pretende dictar disposiciones transitorias de amnistía e indulto en relación con la protesta social. Gaceta 1680 de 2023.

**Propiedad de tierras por parte de extranjeros.**

Proyecto de Ley número 309 de 2023 Cámara. Pretende regular la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros. Gaceta 1681 de 2023.

**-Trámite:**

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

Se presentaron comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 159 de 2023 Senado. Crea la

estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la agricultura campesina, familiar, y comunitaria (ACFC), e incentiva la productividad del campo. Gaceta 1515 de 2023.

### **Profesión de fonoaudiología**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto, texto aprobado y carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 021 de 2023 Cámara. Tiene como propósito modificar la Ley 376 de 1997, para actualizar el marco jurídico para el adecuado desempeño de la profesión de la Fonoaudiología. Gacetas 1516 y 1520 de 2023.

### **Licencia de maternidad.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 055 de 2023 Cámara. Modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, para aplicar el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción; extendiendo así, el término de la licencia de maternidad. Gaceta 1516 de 2023.

### **Seguro obligatorio de accidentes de tránsito.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 318 de 2022 Cámara. Modifica la Ley 2161 de 2021 que establece medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (Soat), y modifica la Ley 769 de 2002 y adiciona un numeral al artículo 7° de la Ley 1383 de 2010. Gaceta 1516 de 2023.

### **Tarifa diferencial en peajes de municipios del Caribe.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 059 de 2023 Cámara. Modifica la Ley 105 de 1993, y establece una tarifa diferencial en la estación de peajes de los municipios de los departamentos de la región Caribe, en días domingos y festivos. Gaceta 1517 de 2023.

### **Niñez y adolescencia indígena.**

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley número 134 de 2023 Cámara. Modifica la Ley 2132 del 2021, para fortalecer la conmemoración

del día nacional de la niñez y la adolescencia indígena y el orgullo por sus saberes ancestrales. Gaceta 1517 de 2023.

**Tasa pro formación y talentos deportivos.**

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley número 172 de 2022 Cámara. Tiene como propósito crear la tasa pro formación y talentos deportivos. Gaceta 1517 de 2023.

**Personas con trastorno del neurodesarrollo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria número 212 de 2023 Cámara. Crea el sistema general para la atención integral y protección a personas con trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares. Gaceta 1518 de 2023.

**Departamentos fronterizos.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 211 de 2023 Cámara. Busca que se amplíe el alcance de la Ley 2135 de 2021, en relación con los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera. Gaceta 1518 de 2023.

**Acceso a la salud mental.**

Se presentaron cartas de comentarios del Ministerio de Educación Nacional, y del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes al Proyecto de Ley número 014 de 2023 Cámara. Busca salvaguardar, fomentar y asegurar el acceso a la salud mental y el bienestar psicosocial de todos los habitantes de Colombia. Gacetas 1520 y 1545 de 2023.

**Aseguramiento en salud durante el trámite pensional.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 029 de 2023 Cámara. Modifica el artículo 2.1.8.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social número 780 de 2016, en relación con la garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. Gaceta 1520 de 2023.

### **Fortalecimiento del programa de alimentación escolar.**

Se presentaron cartas de comentarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 037 de 2023 Cámara. Fortalece el programa de alimentación escolar (PAE) en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Gaceta 1520 de 2023.

### **Fortalecimiento de las instituciones del sector solidario.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 046 de 2023 Cámara. Tiene por objeto modificar la Ley 700 de 2001, con el fin de dictar disposiciones para fortalecer a las instituciones del sector solidario. Gaceta 1520 de 2023.

### **Equidad para las mujeres rurales y campesinas.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 070 de 2023 Cámara. Establece un nuevo régimen de equidad para las mujeres rurales y campesinas, modifica la Ley 731 de 2002, y establece nuevas acciones afirmativas para estas mujeres. Gaceta 1520 de 2023.

### **Procesos de selección para cargos de carrera administrativa.**

Se presentaron cartas de comentarios del Departamento Administrativo de la Función Pública, y del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 025 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 075 de 2023 Cámara. Modifica los artículos 26 y 29 de la Ley 909 de 2004, y crea la modalidad de concurso semiabierto en los procesos de selección para cargos de carrera administrativa y modificar la temporalidad de los empleados públicos que se encuentran en la situación administrativa de comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Gacetas 1520 y 1521 de 2023.

### **Promoción de la salud mental.**

Se presentaron cartas de comentarios: del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 080 de 2023 Cámara. Modifica la Ley 1616 de 2013, y dicta otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en

medidas para la promoción de la salud mental. Gacetas 1521 y 1545 de 2023.

#### **Promoción de la lactancia materna.**

Se presentaron cartas de comentarios: del Ministerio de Educación Nacional, y del del Ministerio del Trabajo, y concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 105 de 2023 Cámara. Establece medidas orientadas a fortalecer a la comunidad lactante, y a la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional. Gacetas 1521 y 1627 de 2023.

#### **Régimen de tratamiento penal alternativo.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Defensa Nacional al Proyecto de Ley número 108 de 2022 Cámara. Tiene como intención crear el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana. Gaceta 1521 de 2023.

#### **Derecho humano a la alimentación.**

Se presentaron: cartas de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y del Ministerio de Educación Nacional, informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 128 de 2023 Cámara. Crea el sistema nacional para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, y reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Gacetas 1522 y 1576 de 2023.

#### **Licencia menstrual.**

Se presentaron: carta de comentarios del Ministerio del Trabajo, informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 142 de 2023 Cámara. Crea la licencia menstrual, y establece lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales. Gacetas 1522 y 1616 de 2023.

#### **Atención del adulto mayor.**

Se presentaron: cartas de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Ministerio de Educación Nacional, y del Ministerio de Justicia y del Derecho, informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Ley número 168 de 2023 Cámara.

Pretende modificar la Ley 1171 del 2007 y la Ley 1276 del 2009, y establece nuevos criterios para la atención del adulto mayor. Gacetas 1522 y 1538 de 2023.

#### **Empleos verdes en el sector público y privado.**

Se presentaron: cartas de comentarios del Ministerio del Trabajo, y del Departamento Nacional de Planeación, ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 197 de 2023 Cámara. Tiene como propósito promover la generación de empleos verdes en el sector público y privado. Gacetas 1522, 1538 y 1608 de 2023.

#### **Cuidadores de animales domésticos rescatados.**

Se presentaron cartas de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 204 de 2022 Senado, 399 de 2023 Cámara. Tiene como intención apoyar la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados. Gacetas 1522 y 1615 de 2023.

#### **Diversidad étnica y cultural.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 220 de 2022 Senado, 421 de 2023 Cámara. Tiene como objetivo establecer el 12 de octubre de cada año como el día de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Gaceta 1522 de 2023.

#### **Presupuesto de rentas y recursos de capital.**

Se presentaron: texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado y de Cámara, y nota aclaratoria al texto definitivo al Proyecto de Ley número 057 de 2023 Cámara, 79 de 2023 Senado. Decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2024. Gacetas 1536, 1487 y 1620 de 2023.

#### **Reforma pensional.**

Se presentó informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de Ley número 293 de 2023 Senado. Tiene como propósito realizar una reforma pensional, y establecer el sistema de protección social integral para la vejez. Gaceta 1537 de 2023.

### **Política pública de educación para la salud y la vida.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 205 de 2023 Cámara. Establece lineamientos para la creación e implementación de la política pública de educación para la salud y la vida (EPSV). Gaceta 1539 de 2023.

### **Estabilidad laboral de los adultos.**

Se presentaron: informes de ponencias para primer y segundo debate, pliegos de modificaciones, textos propuestos y texto aprobado al Proyecto de Ley número 244 de 2023 Cámara. Dicta disposiciones para garantizar la estabilidad laboral de los adultos medios y adultos mayores como medida para prevenir el “edadismo” o la discriminación por edad. Gacetas 1539 y 1628 de 2023.

### **Educación sexual impartida en establecimientos educativos.**

Se presentó carta de comentarios de Profamilia al Proyecto de Ley número 132 de 2022 Cámara. Fortalece los derechos parentales y garantiza el pluralismo en el ámbito de la educación sexual impartida al interior de los establecimientos educativos. Gaceta 1545 de 2023.

### **Reforma laboral.**

Se presentaron cartas de comentarios: del Ministerio del Trabajo, de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, y del Ministerio del Deporte, informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara, y con el Proyecto de Ley número 256 de 2023 Cámara. Tiene como objetivo modificar parcialmente normas laborales y adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. Gacetas 1545 y 1662 de 2023.

### **Productos de administración de nicotina sin combustión.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 245 de 2023 Cámara. Regula los productos de administración de nicotina sin combustión de uso adulto como herramienta de reducción de daños. Gaceta 1545 de 2023.

### **Sistemas electrónicos de administración de nicotina.**

Se presentó carta de comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 01 de 2022 Senado, 325 de 2022 Cámara. Modifica el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009, en relación con los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), los sistemas similares sin nicotina (SSSN) y los productos de tabaco calentado (PTC). Gaceta 1545 de 2023.

### **Zonas de transición bosque alto andino-páramo.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 160 de 2022 Senado. Ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, y excluye estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental. Gaceta 1546 de 2023.

### **Plazas de mercado públicas.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 45 de 2022 Senado. Fortalece las plazas de mercado públicas del país, promueve la conservación de su patrimonio cultural, y la mejora como espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, estimula la economía solidaria, e impulsa los mercados campesinos. Gaceta 1546 de 2023.

### **Prima de actividad para agentes de la Policía Nacional.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 135 de 2022 Senado. Establece criterios sobre el reajuste de la prima de actividad para los agentes de la Policía Nacional. Gaceta 1546 de 2023.

### **Prevención de la resistencia antimicrobiana.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 92 de 2023 Senado. Fomenta la investigación científica y tecnológica para combatir microorganismos multirresistentes y prevenir la resistencia antimicrobiana. Gaceta 1547 de 2023.

### **Grupo familiar del afiliado cotizante.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto aprobado y concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 076 de 2022 Cámara, 312 de 2023 Senado. Busca modificar el artículo 163 de la ley 100 de 1993, con el fin de ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante. Gacetas 1547 y 1558 de 2023.

### **Entorno digital en los niños y adolescentes.**

Se presentó concepto jurídico de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 162 de 2023 Senado. Crea medidas de sensibilización, prevención, protección, atención frente a la salud mental y la violencia del entorno digital en los niños, niñas, y adolescentes, y modifica y adiciona los artículos 3°, 30, 31 de la Ley 1616 de 2013. Gaceta 1547 de 2023.

### **Regulación de la especialidad médica de neurocirugía.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 124 de 2023 Senado. Tiene como propósito regular la especialidad médica de neurocirugía. Gaceta 1548 de 2023.

### **Productos de menor riesgo para los consumidores.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, y conceptos jurídicos de la Superintendencia de Industria y Comercio y del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos al Proyecto de Ley número 113 de 2023 Senado. Incorpora el concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño en nuestro catálogo legal como instrumento orientador en materia regulatoria para productos que representan un menor riesgo o daño en la salud y bienestar de los consumidores. Gacetas 1548 y 1559 de 2023.

### **Disforia de género.**

Se presentó concepto jurídico de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de Ley número 183 de 2023 Senado. Dicta lineamientos en la prestación del servicio de salud en la disforia de género y su prevención; y prohíbe los tratamientos de reasignación de género, su difusión y orientación en los menores de 18 años. Gaceta 1548 de 2023.

### **Adquisición de vivienda con créditos hipotecarios.**

Se presentaron: texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 19 de 2023 Senado. Pretende reducir las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios. Gacetas 1549 y 1672 de 2023.

### **Productos de higiene menstrual.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 215 de 2023 Cámara. Incluye dentro del plan de salud la entrega gratuita de copas vaginales a través del sistema de salud a personas menstruantes de estratos 1, 2 o que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual. Gaceta 1554 de 2023.

### **Instituciones de educación superior públicas.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 054 de 2022 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 084 de 2022 Cámara. Modifica parcialmente la Ley 30 de 1992, para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las instituciones de educación superior públicas. Gaceta 1556 de 2023.

### **Asignación de retiro en la Policía Nacional.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 250 de 2022 Cámara. Toma medidas para garantizar la igualdad en la asignación de retiro y el régimen prestacional en la Policía Nacional. Gaceta 1556 de 2023.

### **Medidas para la prevención de violencia sexual.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 101 de 2022 Senado, 332 de 2022 Cámara. Adopta medidas de prevención, protección y sanción del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual dentro del contexto laboral, profesional y educativo. Gaceta 1556 de 2023.

### **Educación superior.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 419 de 2023 Cámara. Modifica

parcialmente la Ley 30 de 1992, con el fin de actualizar las normas relativas a la educación superior en el país. Gaceta 1556 de 2023.

#### **Jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 81 de 2023 Senado. Crea el programa nacional de acompañamiento integral al egresado, fortalece la oferta estatal, las redes de apoyo y orienta acciones en procura del desarrollo integral de los jóvenes sin cuidado parental, egresados o próximos a egresar del sistema de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Gaceta 1557 de 2023.

#### **Bienestar del sector cafetero.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 154 de 2023 Senado. Adopta medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, incentiva el consumo interno, autoriza la creación del programa de donación quiero a los cafeteros, declara el café como bebida nacional y crea el piso mínimo de protección social. Gaceta 1558 de 2023.

#### **Convivencia responsable con animales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 02 de 2023 Senado. Reforma la Ley 675 de 2001, con el fin de contribuir a la convivencia responsable y compasiva con animales, y promover la participación comunitaria y la solidaridad social en el cuidado y la protección de los animales en las propiedades horizontales. Gaceta 1559 de 2023.

#### **Prohibición de huelga en servicios públicos esenciales.**

Se presentaron: informes de ponencias para primer debate, texto propuesto y concepto jurídico de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación al Proyecto de Ley número 53 de 2023 Senado. Modifica el artículo 430 del código sustantivo del trabajo, en relación con la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales. Gacetas 1566, 1567 y 1637 de 2023.

### **Política nacional de salud mental.**

Se presentaron: texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado, informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto, y texto aprobado al Proyecto de Ley número 55 de 2023 Senado. Tiene como intención fortalecer la ley 1616 de 2013 y la política nacional de salud mental. Gacetas 1566 y 1567 de 2023.

### **Uso del lenguaje claro.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 193 de 2023 Cámara. Tiene como intención establecer medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro. Gaceta 1568 de 2023.

### **Parques de la conservación.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 207 de 2022 Cámara. Se orienta a transformar los zoológicos, parques animales, exhibiciones animales y parques temáticos en 'parques de la conservación' con componente de conservación e investigación científica. Gaceta 1568 de 2023.

### **Movilidad segura.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 142 de 2022 Senado. Dicta normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales, y modifica la Ley 599 de 2000. Gaceta 1569 de 2023.

### **Cátedra anticorrupción.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 29 de 2023 Senado. Pretende incentivar a las instituciones educativas a la creación de la cátedra anticorrupción para educación media. Gaceta 1572 de 2023.

### **Garantía de los derechos de las niñas y las mujeres.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, carta de adhesión ponencia y enmienda a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 123 de 2023

Senado. Expide el estatuto de la igualdad para la garantía de los derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad. Gacetas 1573, 1584 y 1646 de 2023.

**Bebederos de agua potable en el espacio público.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 34 de 2023 Senado. Se orienta a disponer la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en el espacio público. Gaceta 1574 de 2023.

**Regula de la inteligencia artificial.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, carta de adhesión y constancia ponencia al Proyecto de Ley Estatutaria número 200 de 2023 Cámara. Define y regula la inteligencia artificial, la ajusta a estándares de derechos humanos, y establece límites frente a su desarrollo, uso e implementación. Gacetas 1575 y 1675 de 2023.

**Proyectos productivos asociados al acuerdo de paz.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 065 de 2023 Cámara. Promueve la creación de estrategia de igualdad material para la comercialización de los productos derivados de proyectos productivos asociados a la implementación del acuerdo de paz. Gaceta 1575 de 2023.

**Copa Mundial Femenina Sub 20 FIFA 2024.**

Se presentaron: carta de adhesión de coautoría, informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 293 de 2023 Cámara, 190 de 2023 Senado. Establece exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de la Copa Mundial Femenina Sub 20 FIFA 2024. Gacetas 1577, 1616, 1628 y 1632 de 2023.

**Recursos de agua potable del sistema general de participaciones.**

Se presentaron: carta de comentarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 259 de 2023 Cámara. Modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos

de agua potable y saneamiento básico del sistema general de participaciones. Gacetas 1580 y 1628 de 2023.

**Medidas para la protección del suelo.**

Se presentó carta de coautoría al Proyecto de Ley número 009 de 2023 Cámara. Tiene como propósito establecer medidas para la protección del suelo. Gaceta 1583 de 2023.

**Comisión legal para la protección de la infancia.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 84 de 2023 Senado. Modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, y crea la comisión legal para la protección integral de la infancia y la adolescencia del Congreso de la República de Colombia. Gaceta 1584 de 2023.

**Herramientas tecnológicas en los procesos legislativos.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley Orgánica número 065 de 2022 Cámara, 164 de 2023 Senado. Modifica la Ley 5ª de 1992 con el fin de implementar medios y/o herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos del Congreso. Gaceta 1585 de 2023.

**Alimentación en centros de detención transitoria.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de Ley número 108 de 2023 Cámara, 173 de 2023 Senado. Asigna competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria. Gacetas 1586 y 1653 de 2023.

**Agencia Nacional de Seguridad Digital.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto aprobado al Proyecto de Ley número 10 de 2023 Senado. Pretende crear la Agencia Nacional de Seguridad Digital, y fija algunas competencias específicas. Gaceta 1586 de 2023.

### **Ejercicio del buceo.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 154 de 2022 Senado. Regula el ejercicio del buceo, fortalece la capacidad de respuesta institucional para la garantía de respeto de los derechos fundamentales de las personas que desarrollan la actividad, y establece medidas para la protección de ecosistemas acuáticos. Gaceta 1588 de 2023.

### **Propiedad rural.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 125 de 2023 Senado. Formaliza la propiedad rural a campesinos que demuestren la tenencia o la posesión, y adjudica terrenos baldíos a familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y a víctimas del conflicto armado objeto de restitución de tierras en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables. Gaceta 1589 de 2023.

### **Derechos de las mujeres gestantes.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 063 de 2022 Cámara. Garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las instituciones educativas del país. Gaceta 1589 de 2023.

### **Publicidad estatal.**

Se presentaron: texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado, informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 163 de 2022 Cámara, 323 de 2023 Senado. Implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, prohíbe las marcas de gobierno y establece medidas para la austeridad en la publicidad estatal. Gacetas 1589, 1651 y 1661 de 2023.

### **Dispositivos electrónicos de consumo masivo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 16 de 2023 Senado. Establece disposiciones para prevenir los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos de consumo masivo en Colombia. Gaceta 1590 de 2023.

### **Gestión integral de residuos sólidos.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 85 de 2023 Senado. Establece el marco de la gestión integral de residuos sólidos, promueve la producción y consumo sostenible, e impulsa la economía circular. Gaceta 1590 de 2023.

### **Donación de artículos de vestimenta decomisados.**

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 28 de 2023 Senado. Establece los lineamientos para que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) done al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) artículos de vestimenta aprehendidos, decomisados o abandonados. Gaceta 1591 de 2023.

### **Personal de atención en la pandemia Covid-19.**

Se presentaron conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 17 de 2023 Senado. Establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el sistema general de pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la pandemia Covid-19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021. Gacetas 1591 y 1637 de 2023.

### **Humedales en el sistema de gestión de riesgos.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 073 de 2023 Cámara. Incorpora los humedales al sistema de gestión de riesgos y adaptación ante el cambio climático, y adopta mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país. Gaceta 1600 de 2023.

### **Cuidadores de personas con discapacidad.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 204 de 2023 Cámara. Tiene como intención establecer medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad. Gaceta 1600 de 2023.

### **Tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros.**

Se presentaron: ponencia negativa para primer debate, informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara. Reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos. Gacetas 1600 y 1604 de 2023.

### **Bosques nativos.**

Se presentó carta de adhesión como coautor del Proyecto de Ley número 077 de 2023 Cámara. Tiene como intención expedir la ley general de bosques nativos, plantaciones forestales y agroforestales. Gaceta 1601 de 2023.

### **Atención para la salud mental de niños.**

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley número 203 de 2023 Cámara. Crea la ruta integral de prevención y atención para la salud mental de niños, niñas y adolescentes (RISMNA) desde las Instituciones de educación básica y media en Colombia. Gaceta 1601 de 2023.

### **Industria farmacéutica**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 92 de 2022 Senado, 188 de 2023 Cámara. Establece las pautas de la política nacional de investigación científica, desarrollo tecnológico, innovación y producción de la industria farmacéutica para la autonomía sanitaria de Colombia. Gaceta 1601 de 2023.

### **Uso de tierras en reservas forestales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara. Pretende habilitar la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959. Gaceta 1602 de 2023.

### **Servicio de intérprete para las personas sordas y sordociegas.**

Se presentaron: ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 011 de 2022 Senado, 249 de 2023 Cámara. Modifica el artículo 8º de la Ley 982 de 2005, para que las

entidades estatales de cualquier orden incorporen en sus dependencias el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran. Gaceta 1603 de 2023.

#### **Jurisdicción ambiental en Cundinamarca.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 262 de 2023 Cámara. Transfiere la jurisdicción ambiental de municipios en el departamento de Cundinamarca a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio). Gaceta 1603 de 2023.

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

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 269 de 2023 Cámara. Dicta medidas para la dignificación, desarrollo y progreso de la vigilancia y la seguridad privada. Gaceta 1604 de 2023.

#### **Canasta básica de cultura.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 209 de 2022 Cámara, 343 de 2023 Senado. Tiene como propósito establecer la canasta básica de cultura en el país. Gaceta 1605 de 2023.

#### **Pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 163 de 2023 Senado. Busca garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud. Gaceta 1605 de 2023.

#### **Cátedra para la gestión del riesgo y el cambio climático.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 290 de 2022 Cámara, 344 de 2023 Senado. Se orienta a establecer la cátedra para la gestión del riesgo y el cambio climático en Colombia. Gaceta 1606 de 2023.

#### **Protección a la fauna silvestre en las vías terrestres.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 15 de 2023 Senado. Establece lineamientos

para la formulación de la política pública de protección a la fauna silvestre en las vías terrestres del país; establece disposiciones relacionadas con la construcción de infraestructura para la preservación de la vida animal, crea el registro nacional de animales atropellados en vías colombianas, y dicta otras disposiciones o “Ley de política pública de protección a la fauna silvestre en las vías terrestres del país”. Gaceta 1606 de 2023.

#### **Insumos de higiene y aseo para la salud.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 201 de 2022 Senado. Garantiza el acceso expedito a tecnologías en salud e insumos de higiene y aseo para la salud requeridos por necesidad. Gaceta 1606 de 2023.

#### **Directivos y dignatarios de las juntas de acción comunal.**

Se presentaron: texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado, informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto aprobado y texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 115 de 2023 Senado. Garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los directivos y dignatarios de las juntas de acción comunal a los que se refiere el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021. Gacetas 1607, 1619 y 1647 de 2023.

#### **Pagos de mesadas pensionales.**

Se presentaron: cartas de comentarios de la Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Financieras de Propiedad de grupos cooperativos, y del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 111 de 2023 Cámara. Tiene como propósito habilitar pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. Gaceta 1608 de 2023.

#### **Cascos de protección para motociclistas y biciusuarios.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 135 de 2022 Cámara. Modifica el Estatuto Tributario, para incluir dentro de los bienes excluidos del pago del impuesto sobre las ventas (IVA) los cascos de protección para motociclistas y biciusuarios. Gaceta 1608 de 2023.

### **Tasa pro formación y talentos deportivos.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 172 de 2022 Cámara. Tiene como propósito crear la tasa pro formación y talentos deportivos. Gaceta 1608 de 2023.

### **Protección a niños que perdieron a su madre.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 038 de 2023 Cámara. Adopta medidas tendientes a proteger integralmente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condición de vulnerabilidad por la pérdida de su madre o cuidadora por feminicidio, y modifica parcialmente la Ley 1098 de 2006. Gaceta 1614 de 2023.

### **Aplicación al precedente administrativo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara. Modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, y crea los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial. Gaceta 1615 de 2023.

### **Sistema cenagoso de Zapatosa.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 124 de 2022 Senado, 423 de 2023 Cámara. Declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de Zapatosa en los departamentos del Cesar y el Magdalena, y reconoce su potencial pesquero. Gaceta 1615 de 2023.

### **Recursos recaudados por concepto de multas de tránsito.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 172 de 2023 Cámara. Adiciona el parágrafo 3 al artículo 160 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto Legislativo 575 de 2020, en relación con la destinación específica de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito. Gaceta 1616 de 2023.

### **Obligaciones financieras de productores agropecuarios.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 260 de 2023 Cámara. Adopta medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios. Gaceta 1616 de 2023.

### **Fortalecimiento de las veedurías ciudadanas.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 Cámara. Tiene como propósito establecer medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas. Gaceta 1617 de 2023.

### **Gestión integral de residuos textiles.**

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 218 de 2022 Cámara. Busca crear el sistema de gestión integral de residuos textiles para grandes empresas productoras o comercializadoras de textil. Gaceta 1618 de 2023.

### **Transporte férreo.**

Se presentó carta de comentarios del ciudadano Boris Cordovez al Proyecto de Ley número 337 de 2023 Cámara, 277 de 2023 Senado. Define y establece las condiciones para el desarrollo de infraestructura ferroviaria nacional, y regula la prestación del servicio público de transporte férreo. Gaceta 1618 de 2023.

### **Funcionamiento de las Cámaras de Comercio.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 217 de 2023 Cámara. Tiene como intención modificar el régimen de gobernabilidad y funcionamiento de las Cámaras de Comercio. Gaceta 1625 de 2023.

### **Procesos de responsabilidad objetiva en las relaciones de consumo.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 264 de 2023 Cámara. Habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad objetiva en las relaciones de consumo. Gaceta 1625 de 2023.

### **Impuesto de vehículos automotores.**

Se presentó informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 216 de 2023 Cámara. Tiene como propósito modificar el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, en relación con el impuesto de vehículos automotores. Gaceta 1625 de 2023.

### **Estrategia de sostenibilidad social empresarial.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 208 de 2023 Cámara. Dicta lineamientos para la articulación de la estrategia de sostenibilidad social empresarial y el logro de la agenda 2030 desde los entes territoriales. Gaceta 1626 de 2023.

### **Progresividad del impuesto predial unificado.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 251 de 2023 Cámara. Tiene como propósito establecer límites y excepciones bajo el principio de progresividad al impuesto predial unificado. Gaceta 1626 de 2023.

### **Derecho fundamental a la educación.**

Se presentaron: carta de adhesión, informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria número 224 de 2023 Cámara. Tiene como finalidad regular el derecho fundamental a la educación. Gacetas 1627, 1649 y 1650 de 2023.

### **Estímulos para voluntarios.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 130 de 2023 Cámara. Tiene como propósito modificar parcialmente la Ley 1505 de 2012, en lo que respecta a los estímulos para voluntarios. Gaceta 1627 de 2023.

### **Acceso a la salud mental.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 014 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos de Ley números 080 de 2023 Cámara, 143 de 2023 Cámara, 151 de 2023 Cámara, 261 de 2023 Cámara y 268 de 2023 Cámara. Modifica la Ley 1616 de 2013 y dicta otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o

enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental. Gaceta 1629 de 2023.

#### **Elección de la candidatura.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley Orgánica número 178 de 2023 Senado. Busca interpretar con autoridad la expresión “Elección de la candidatura”, utilizada en los numerales 9 a 12 del artículo 111 de la Ley 2200 de 2022. Gaceta 1632 de 2023.

#### **Víctimas del sector religioso por el conflicto armado.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 89 de 2023 Senado. Modifica y adiciona la Ley 1448 de 2011, para el reconocimiento y participación de víctimas del sector religioso con ocasión del conflicto armado. Gaceta 1632 de 2023.

#### **Uso sostenible de la biodiversidad.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 145 de 2023 Senado. Tiene como propósito establecer el mecanismo para reducir la pérdida de biodiversidad a partir del uso sostenible de la biodiversidad. Gaceta 1632 de 2023.

#### **Bienes de uso público marítimos y costeros.**

Se presentaron observaciones de la Procuraduría General de la Nación al Proyecto de Ley número 153 de 2022 Senado. Establece el régimen de bienes de uso público marítimos y costeros, de concesiones marítimas para usos no portuarios, y dicta medidas para mitigar la erosión costera. Gaceta 1633 de 2023.

#### **Vivienda rural.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 94 de 2023 Senado. Dicta disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional. Gaceta 1636 de 2023.

### **Arriendo de establecimiento de comercio.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 102 de 2023 Senado. Modifica el artículo 522 del Decreto Ley 410 de 1971 (Código de Comercio), en relación con los casos de indemnización del arrendatario de establecimiento de comercio. Gaceta 1636 de 2023.

### **Desarrollo del sector agropecuario.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 093 de 2022 Cámara, 117 de 2023 Senado. Tiene como objetivo promover el desarrollo del sector agropecuario y rural en Colombia. Gaceta 1636 de 2023.

### **Juventudes rurales y campesinas.**

Se presentó concepto jurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Proyecto de Ley número 129 de 2023 Senado. Conmemora a las juventudes rurales y campesinas, con acciones afirmativas para promover su acceso a la educación, formación e inserción en la economía, y modifica el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y las Leyes 1429 de 2010, 1780 de 2016, 2096 de 2020 y 2214 de 2022. Gaceta 1637 de 2023.

### **Gestión integral de residuos sólidos especiales.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 148 de 2023 Senado. Establece los lineamientos para la gestión integral de residuos sólidos especiales (RSE), en el marco de la responsabilidad extendida del productor. Gaceta 1637 de 2023.

### **Aeropuerto El Yopal.**

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Transporte y texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 213 de 2022 Senado. Establece que la regional de la Aerocivil con jurisdicción administrativa de los aeropuertos de la región administrativa y de planificación de los Llanos se establezca en la ciudad de Yopal Casanare, y dicta otras disposiciones sobre el Aeropuerto El Yopal (EYP) también denominado Aeropuerto El Alcaraván. Gacetas 1637 y 1647 de 2023.

### **Techos o terrazas verdes.**

Se presentó concepto jurídico de la Cámara Colombiana de la Construcción al Proyecto de Ley número 25 de 2023 Senado. Tiene como intención promover la implementación de techos o terrazas verdes. Gaceta 1637 de 2023.

### **Procedimientos de insolvencia.**

Se presentó enmienda al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 269 de 2022 Senado. Modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante. Gaceta 1640 de 2023.

### **Bienes inmuebles afectados por invasión de tierras.**

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 153 de 2023 Senado. Faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble. Gaceta 1641 de 2023.

### **Escuelas normales superiores.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 158 de 2023 Senado. Tiene como propósito reconocer a las escuelas normales superiores como instituciones de educación superior. Gaceta 1641 de 2023.

### **Procedimientos médicos que atienden la disforia de género.**

Se presentó concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral al Proyecto de Ley número 68 de 2023 Senado. Tiene como intención regular los procedimientos médicos que atienden la disforia de género. Gaceta 1641 de 2023.

### **Divorcio por la sola voluntad de los cónyuges.**

Se presentó texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 64 de 2023 Senado. Tiene como propósito permitir el divorcio por la sola voluntad de cualquiera de los dos cónyuges. Gaceta 1647 de 2023.

### **Mujeres periodistas víctimas de violencia de género.**

Se presentó texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 106 de 2022 Senado. Crea el fondo de prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia de género. Gaceta 1647 de 2023.

### **Río Ranchería como sujeto de derechos.**

Se presentó texto definitivo aprobado en sesión plenaria de Senado al Proyecto de Ley número 171 de 2022 Senado. Tiene como intención declarar al río Ranchería, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos. Gaceta 1647 de 2023.

### **Producción tradicional de panela.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de Ley número 47 de 2022 Senado. Crea medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela. Gaceta 1648 de 2023.

### **Responsabilidad patrimonial en las EPS.**

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 18 de 2023 Senado. Establece disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), y adopta lineamientos para su acreditación. Gaceta 1651 de 2023.

### **Insolvencia empresarial.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 106 de 2023 Senado. Establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, Decretos Reglamentarios 842 y 1332 de 2020, en materia de insolvencia empresarial. Gaceta 1652 de 2023.

### **Día sin impuesto sobre las ventas (IVA).**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 100 de 2022 Cámara, 140 de 2023 Senado. Institucionaliza el día sin IVA como política de Estado para proteger el poder adquisitivo de los hogares y estimular la economía colombiana. Gaceta 1652 de 2023.

### **Fondo de emprendimiento para la mujer.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 46 de 2023 Senado. Crea el fondo de emprendimiento para la mujer (FEM), como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera. Gaceta 1653 de 2023.

### **Centros de deporte.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 211 de 2022 Senado. Crea los centros de deporte, el sistema de información inteligente de deporte (SIIDEP), y el algoritmo de detección de talentos deportivos. Gaceta 1653 de 2023.

### **Funcionamiento de la jurisdicción agraria y rural.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 156 de 2023 Senado. Determina la competencia y funcionamiento de la jurisdicción agraria y rural, y establece el procedimiento especial agrario y rural. Gacetas 1654 y 1656 de 2023.

### **Integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 157 de 2023 Senado. Tiene como intención determinar la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural. Gaceta 1655 de 2023.

### **Personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de Ley número 242 de 2022 Cámara, 139 de 2023 Senado. Reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Gaceta 1657 de 2023.

### **Consumo de tabaco.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 128 de 2022 Cámara, 342 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley número 140 de 2022 Cámara. Modifica la Ley 1335 de 2009, para que desincentive

el consumo de productos del tabaco y sus derivados. Gaceta 1658 de 2023.

**Permanencia estudiantil en la educación superior pública.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 175 de 2023 Senado. Establece las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las instituciones de educación superior pública. Gaceta 1659 de 2023.

**Saldo a favor en la declaración renta.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y articulado al Proyecto de Ley número 184 de 2023 Senado. Modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios. Gaceta 1659 de 2023.

**Infracciones cometidas por los conductores de motocicletas.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 145 de 2022 Cámara, 310 de 2023 Senado. Modifica la Ley 769 de 2002, para ajustar la sanción aplicable a algunas de las infracciones cometidas por los conductores de motocicletas establecidas en el Código Nacional de Tránsito. Gaceta 1659 de 2023.

**Educación dual.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 147 de 2022 Cámara. Dicta disposiciones para la articulación del SENA en la formación de competencias pertinentes para el sector de la construcción, actividades inmobiliarias, información tecnológica y comercio electrónico, en el nivel de educación media técnica y académica, y se incentiva la educación dual en Colombia. Gaceta 1663 de 2023.

**Revocatoria del mandato.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2023 Cámara. Dicta disposiciones en materia de revocatoria del mandato, deroga parcialmente los Títulos Segundo y Tercero de la Ley 1757 de 2015 exclusivamente en lo relativo a revocatoria

del mandato, y deroga los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015. Gaceta 1664 de 2023.

### **Departamento del Guainía.**

Se presentó informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 089 de 2023 Cámara. Mediante esta iniciativa la nación se asocia a la conmemoración de los 32 años del departamento del Guainía, y exalta su riqueza natural. Gaceta 1665 de 2023.

### **Gestión de los Congresistas.**

Se presentó informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 157 de 2023 Cámara. Promueve una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Congreso de la República y la ciudadanía, y establece mecanismos para informar, explicar y dar a conocer la gestión de los Congresistas. Gaceta 1666 de 2023.

### **Ecosistema musical colombiano.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 189 de 2022 Cámara. Tiene como propósito reconocer, promover y fortalecer el ecosistema musical colombiano. Gaceta 1667 de 2022.

### **Contratos de prestación de servicios.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 173 de 2023 Cámara. Busca proteger a los contratistas de prestación de servicios, y dicta otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal. Gaceta 1668 de 2023.

### **Personas que consumen sustancias psicoactivas.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 225 de 2023 Cámara. Modifica la Ley 1566 del 2012, y da lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas. Gaceta 1669 de 2023.

### **Programa madre canguro.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 119 de 2023 Cámara. Dicta disposiciones para garantizar el acceso universal y obligatorio, en todo el territorio nacional, al programa madre canguro, en beneficio de neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer. Gaceta 1673 de 2023.

### **Recuperación de suelos con vocación de uso agrícola.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 231 de 2023 Cámara. Tiene como intención establecer medidas para la recuperación de suelos con vocación de uso agrícola. Gaceta 1674 de 2023.

### **Formatos de sentencias de lectura fácil.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 135 de 2023 Cámara. Establece los formatos de sentencias de lectura fácil, y establece medidas para promover y difundir el uso del lenguaje claro. Gaceta 1674 de 2023.

### **Niños que se encuentren extraviados.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley Estatutaria número 266 de 2023 Cámara. Crea y reglamenta la alerta Colombia, como una herramienta ágil de difusión de información de niños y niñas que se encuentren extraviados en el territorio nacional. Gaceta 1675 de 2023.

### **Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare.**

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 139 de 2023 Cámara. Reconoce a la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC) como una organización campesina promotora y defensora de la paz y los derechos humanos en la región del Carare. Gaceta 1692 de 2023.

### **3. LEYES SANCIONADAS**

#### **Ley 2339 de 2023.**

(09/11). Por medio de la cual se conmemora el Centésimo Décimo Séptimo (117) Aniversario de Fundación del Municipio de Montelíbano, en el Departamento de Córdoba; se le declara como la capital Niquelera de América y se dictan otras disposiciones. 52.574.

#### **Ley 2340 de 2023.**

(10/11). Por la cual se declara como Patrimonio Cultural de la Nación el Cartagena Festival de Música y se dictan otras disposiciones. 52.575.

#### **Ley 2341 de 2023.**

(24/11). Por medio de la cual se establecen disposiciones especiales para resolver la situación militar de mayores de veinticuatro (24) años y los estudiantes universitarios que hayan superado los cinco (5) semestres de la carrera y se dictan otras disposiciones. 52.589.

## **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, para el mes de noviembre de 2023.

**Ley 2274 de 2022, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015”.**

“ ...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control integral del convenio y de su Ley aprobatoria 2274 de 2022. Inicialmente, en relación con los aspectos de forma, concluyó que el Estado colombiano fue representado válidamente durante la negociación, celebración y suscripción del acuerdo. No obstante, al estudiar el trámite legislativo de la ley, identificó que el convenio contenía cláusulas que establecían beneficios tributarios y determinó que se incumplió lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en cuanto a la obligación de analizar su impacto fiscal.

La Corte reiteró, en primer lugar, que la exigencia de análisis de impacto fiscal sobre las leyes aprobatorias de tratados es aplicable siempre que se cumplan los presupuestos material y temporal, establecidos por la jurisprudencia constitucional. El primero está referido a que alguna de las disposiciones del tratado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario. El segundo corresponde a que el proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional inicie su trámite, esto es, sea radicado con posterioridad al 30 de julio de 2021, fecha en la cual se notificó la Sentencia C-170 de 2021, según la unificación de la regla adoptada en la Sentencia C-126 de 2023, en cuanto al momento para la verificación de este requisito.

En relación con el supuesto material, la Corte encontró que el Convenio estudiado prevé beneficios tributarios en el numeral 4° del artículo 11, el cual exonera a las compras, adquisiciones y servicios ejecutados en el marco de los programas financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), del pago de algunas tasas y gravámenes de índole nacional, tales como: los derechos aduaneros y los impuestos de importación e IVA. Asimismo, el numeral 5° de dicha disposición, extiende a la Oficina Técnica de Cooperación en Bogotá y al Centro de Formación en Cartagena de Indias las normas de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 relativas a los locales de las misiones diplomáticas, en virtud de las cuales, el Estado acreditante y el jefe de la misión “(...) están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, sobre los locales de la misión de que sean propietarios o inquilinos.”

Por su parte, el artículo 12 del Convenio extiende: (i) al personal de estas dependencias los privilegios e inmunidades que prevé la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal administrativo y técnico; y (ii) al director o coordinador de las Unidades de

Cooperación en el Exterior de la AECID, aquellos que se otorgan al personal diplomático de las misiones extranjeras acreditadas en Colombia. La Corporación constató que los privilegios e inmunidades de la Convención de Viena que se hicieron extensivos en virtud del artículo 12 del Convenio, consisten en la exención de impuestos de los gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales del personal administrativo y técnico, así como la exención de los derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos de los objetos destinados al uso oficial de la misión y de los objetos destinados al uso personal del agente diplomático o de los miembros de su familia que formen parte de su casa.

En esa medida y teniendo en cuenta que las normas referidas exoneran del pago de impuestos y gravámenes nacionales a algunos actos y sujetos pasivos que normalmente estarían gravados, se consideró que estas consagran beneficios tributarios que debieron ser analizados durante el trámite legislativo del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 2274 de 2022, a la luz de los deberes y mandatos de actuación que se derivan del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En cuanto al supuesto temporal, la Sala concluyó que la Ley sometida a control inició su trámite en el Congreso de la República el 12 de agosto de 2021, es decir, con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021. Por lo tanto, era exigible para su aprobación el estudio de impacto fiscal respecto de los artículos señalados y conforme a la jurisprudencia constitucional.

Al analizar dicho trámite legislativo, se encontró que ni al presentar el proyecto de ley que dio origen a la Ley 2274 de 2022 ni durante su trámite legislativo, el Gobierno nacional presentó un análisis relativo al costo fiscal de los beneficios tributarios previstos en el Convenio.

En tal sentido, estimó que el vicio afectaba toda la ley, pues la omisión del análisis del impacto fiscal en los proyectos de ley aprobatoria de tratados internacionales constituye un vicio de inconstitucionalidad de carácter insubsanable, en la medida en que: (i) cuando son de iniciativa gubernamental, como sucede en el caso bajo análisis, el examen del cumplimiento de las cargas y responsabilidades en cabeza del Gobierno nacional es estricto; (ii) la exigencia del análisis es transversal al procedimiento en el Congreso de la República y, por consiguiente, su omisión se proyecta frente a la totalidad del trámite legislativo; y (iii) tiene incidencia en el principio de publicidad en el trámite ante el Congreso de la República.

Además, advirtió que el hecho de que se haya realizado un análisis del impacto fiscal durante los trabajos de concertación previos a la radicación del proyecto de ley ante el Congreso de la República y que éste haya sido remitido a la Corte Constitucional durante el trámite del control de constitucionalidad, no implica el cumplimiento de lo previsto en el artículo

7 de la Ley 819 de 2003; ya que este vicio no puede ser subsanado en sede del control automático e integral.

Por último, al concluir la configuración del referido vicio de procedimiento insubsanable, la Sala declaró la inexecutable de la Ley aprobatoria en su totalidad, en consideración a que el contenido de las cláusulas con alcance tributario fueron aprobadas por el Congreso de la República en forma global, sin que sea viable un alcance parcial de la decisión por vicios de procedimiento, pues con ella se impactaría la integralidad de aquel y se afectaría el marco competencial del propio Congreso y del presidente de la República, especialmente en el ámbito del derecho internacional. No obstante y en consideración a la importancia de la cooperación entre el Reino de España y la República de Colombia, la Corte exhortó al Gobierno nacional a radicar, lo más pronto posible, el proyecto de ley aprobatorio del “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España” ante el Congreso de la República, incorporando el respectivo análisis del impacto fiscal, en cumplimiento de del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, conforme lo señalado en la parte motiva de la providencia.

#### 4. Salvamentos de voto

Los magistrados ALEJANDRO LINARES CANTILLO y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO

OCAMPO salvaron su voto”.

Expediente LAT-485. Sentencia C-459-23. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Comunicado 43, noviembre 1 y 2 de 2023.

**Artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.**

“...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

Un ciudadano demandó la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 por considerar que vulnera el artículo 4 de la Constitución Política de 1991. En su criterio, el Legislador reprodujo materialmente la misma expresión que había sido declarada inexecutable en la Sentencia C-1076 de 2002 (Sentencia C-1076 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.) y, por tanto, debía excluirse del ordenamiento jurídico al contrariar la cosa juzgada constitucional.

Tres de los intervinientes, así como la Procuraduría General de la Nación sostuvieron que el Legislador no contravino lo definido en sentencia anterior por esta Corporación, pues no se trata de la misma disposición, ni

cuentan con el mismo sentido normativo e incluso el Colegio de Abogados Disciplinarios consideró que la lectura de la disposición efectuada por el demandante era equivocada. El Departamento Administrativo de la Función Pública señaló en cambio que la medida es inconstitucional y acompaña las razones de la demanda, solo que estima que el parámetro de control es el artículo 230 constitucional y no así el precepto 4° al que se refiere la demanda.

Previo a definir de fondo, la Sala Plena se pronunció sobre la aptitud de la demanda y en aplicación del principio pro actione (a favor de la acción) determinó que se construyó un cargo para resolver de fondo.

Luego la Corte fijó el problema jurídico a resolver en establecer si en efecto el Legislador reprodujo el mismo contenido normativo que había sido expulsado del ordenamiento jurídico en la mencionada Sentencia C-1076 de 2002. Para definir reiteró la jurisprudencia sobre la cosa juzgada constitucional y, al analizar el caso concreto, estableció el alcance del artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 a partir del cual concluyó que no existía identidad con lo definido previamente en la Sentencia C-1076 de 2002 y, por tanto, la disposición se ajustaba a la Carta Política”.

Expediente D-15075. Sentencia C-461-23. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Comunicado 43, noviembre 1 y 2 de 2023.

**Literales g) y h) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.**

“...

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar una demanda de inconstitucionalidad en la que se alegó que las expresiones “segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad” contenidas en los literales g) y h) del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, vulneraban los artículos 13 y 42 de la Constitución Política. Según el accionante, estas expresiones contienen un trato desigual entre iguales por razones de origen familiar al no incluir a las personas que tienen un parentesco civil.

Sobre el particular, la Sala Plena reiteró su jurisprudencia en relación con la prohibición constitucional de incurrir en discriminación por razones del origen familiar y el trato igualitario entre los distintos tipos de familia. En este sentido, como metodología para el análisis de las normas demandadas, la Sala acudió al contenido del mandato de igualdad (artículos 13 y 42 de la Constitución), a partir de lo cual constató la inconformidad de las expresiones demandadas con el texto constitucional. En efecto, no advirtió la existencia de una razón que justifique el trato diferente entre familias vinculadas por parentesco consanguíneo o de afinidad y familias vinculadas por parentesco civil.

Con fundamento en lo anterior, la Corporación evidenció que la exclusión injustificada de los parientes en segundo grado civil de los destinatarios de las inhabilidades contenidas en los literales acusados, constituye una discriminación directa, al establecer un trato diferente e injustificado en razón al origen familiar. En consecuencia, considerando que, con la redacción actual de las expresiones demandadas se desconoce la igualdad en las relaciones familiares (artículos 13 y 42 de la Constitución), la Sala declaró su exequibilidad pero condicionó la redacción para corregir la inconformidad constitucional a partir de una sentencia integradora aditiva. Así, cuando en los enunciados demandados se hace referencia al segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad en los literales g) y h) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, debe entenderse que también queda comprendido el segundo grado de parentesco civil.

#### 4. Aclaraciones de voto

Los magistrado/as DIANA FAJARDO RIVERA y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO se reservaron la posibilidad de presentar aclaración de voto”.

Expediente D-15313. Sentencia C-462-23. Magistrada Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Comunicado 43, noviembre 1 y 2 de 2023.

**Decreto Legislativo 1276 de 2023, “Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso al servicio de energía eléctrica y preservar los medios de subsistencia de la población a través del rescate de la transición energética, con la finalidad de superar la crisis humanitaria y el estado de cosas inconstitucionales o evitar la extensión de sus efectos, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira.”**

“ ...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control posterior automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1276 del 31 de julio de 2023, “Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso al servicio de energía eléctrica y preservar los medios de subsistencia de la población a través del rescate de la transición energética, con la finalidad de superar la crisis humanitaria y el estado de cosas inconstitucionales o evitar la extensión de sus efectos, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

Como cuestión previa, la Sala Plena advirtió que el 2 de octubre de 2023 profirió la Sentencia C-383 de 2023, mediante la cual declaró la inexecutable del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, que había declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Departamento de La Guajira. La Corte difirió por un año los efectos de dicha Sentencia con el fin de comprender dentro de ese

término los efectos de aquellas medidas relacionadas con la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

En consecuencia, todas las medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 1085 de 2023 son inconstitucionales. Dado que este efecto se difiere por el término de un año respecto de aquellas medidas relacionadas con la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, antes de entrar a la verificación de los requisitos formales y materiales de validez, la Sala procedió a caracterizar las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1276 de 2023 para establecer si alguna podría estar amparada por el diferimiento referido.

La Corte encontró que el Decreto Legislativo 1276 del 31 de julio de 2023 contiene medidas con alcance tributario, de ampliación de la cobertura y acceso al servicio público de energía eléctrica, de sostenibilidad económica para la subsistencia de la población y rescate de la transición energética y otras de carácter presupuestal. Ninguna de estas se relaciona con el efecto diferido de la Sentencia C-383 de 2023. Por ello la Corte declaró la inexecutable por consecuencia de todas las medidas incluidas en el decreto examinado.

Para salvaguardar la supremacía constitucional y la efectividad de la decisión, la Sala Plena estimó necesario modular los efectos temporales de la decisión, a fin de asignar efectos retroactivos a la inexecutable de los artículos 3°, 6°, 7° y 8°, por las razones que se exponen a continuación.

En efecto, la Sala Plena estimó que el impuesto previsto en el artículo tercero no está relacionado con la prestación del servicio de agua o el saneamiento básico, y su existencia en el ordenamiento jurídico, aunque haya sido temporal, compromete intensamente el principio democrático y el principio de legalidad de los tributos. Además, el artículo tercero establece una sanción que desconoce el debido proceso y resulta desproporcionada. Para subsanar estos defectos, la Sala Plena decidió que la inexecutable de este artículo tendría efectos retroactivos. De ello se sigue que el Ministerio de Minas y Energía, en su calidad de administrador del FAZNI (Fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas) debe reintegrar los recursos recaudados en cumplimiento de este artículo, para que las empresas encargadas de la facturación del servicio público de energía eléctrica, a su vez, los compensen en favor de los contribuyentes con la facturación del servicio de energía eléctrica en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de adopción de esta decisión.

Por otra parte, la Corte encontró que los artículos 6 y 8 del Decreto Legislativo 1276 de 2023 contenían modificaciones estructurales a la regulación ordinaria del servicio de energía eléctrica, prevista en la Ley 143 de 1994. Por lo tanto, constituyen un exceso en el ejercicio de la facultad

legislativa excepcional que la Constitución Política reconoce al Presidente de la República en un estado de emergencia.

En efecto, el artículo 6, que autorizó a Ecopetrol para ejecutar proyectos de generación de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) en el departamento de La Guajira, modifica de forma permanente el régimen de integración empresarial autorizado para el sector de energía eléctrica. Es claro, para la Sala, que esta disposición excede el alcance de la emergencia declarada mediante el Decreto 1085 de 2023. Además, dado que una norma de esta naturaleza incide en la conformación de la oferta y la demanda de energía y, por tanto, en el precio de esta, y además puede representar un riesgo para la libre competencia, su adopción está sujeta al debate democrático. El efecto retroactivo de la declaratoria de inexecutable de esta norma garantiza que se retrotraigan las actuaciones que pudieron haberse adelantado para ejecutar la medida, se restablezca la situación al momento anterior a la expedición de la norma, y por esa vía se garantice la efectividad de la decisión.

Así mismo, según lo previsto en el artículo 8 del Decreto Legislativo analizado, la capitalización de Gecelca debía ocurrir antes del 31 de octubre de 2023. Dado que el objeto de la disposición debió agotarse en una fecha anterior a la adopción de esta decisión, para garantizar la efectividad del control constitucional y, por esa vía, la supremacía constitucional se hace imperativo declarar la inexecutable de la decisión con efectos retroactivos de modo que todos los actos de ejecución de la norma sean retraídos a la situación anterior.

La Corporación estimó así que el artículo 7, que ordenó la suspensión inmediata de los contratos de suministro de energía media anual a largo plazo producida con fuentes no convencionales de energía renovable FNCER (Fuentes No Convencionales de Energía Renovable) en el departamento de La Guajira, compromete intensamente el principio de autonomía de la voluntad, y los derechos de los consumidores del servicio de energía eléctrica. La disposición contiene una orden imperativa que modifica unilateralmente contratos bilaterales sin consultar la voluntad de las partes, ni prever esquemas de compensación, restablecimiento del equilibrio financiero del contrato, o prevención de sus efectos en los precios que habrán de asumir los consumidores de energía. A juicio de la Sala Plena, la declaratoria de inexecutable con efectos retroactivos garantizará que si la medida agotó su objeto antes de la adopción de la decisión, se retraigan sus efectos de modo que la inexecutable resulte efectiva.

Por último, respecto de las demás normas contenidas en el Decreto Legislativo 1276 del 31 de julio de 2023, la Corte determinó que los efectos de la declaratoria de inexecutable son inmediatos.

4. Aclaraciones y reserva de voto

Aclararon su voto los magistrado/as NATALIA ÁNGEL CABO y JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ. Reservó la posibilidad de aclarar su voto la magistrada DIANA FAJARDO RIVERA”.

Expediente RE-358. Sentencia C-463-23. Magistrada Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar. Comunicado 43, noviembre 1 y 2 de 2023.

**Decreto Legislativo 1250 de 26 de julio de 2023, “por el cual se adoptan medidas en materia de agua y saneamiento básico, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.**

“...  
...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el decreto de desarrollo 1250 de 2023, cumple los criterios de estricta conexidad y necesidad en relación con la concesión de efectos diferidos a la Sentencia C-383 de 2023 por el término de un año contados a partir de la expedición del Decreto 1085 de 2 de julio de 2023, respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua. Al tener el decreto de desarrollo por objeto medidas para garantizar el suministro de agua para consumo humano y saneamiento básico, se consideró que resulta conexo y afín a la decisión de la Corte.

Al cumplirse tales criterios, la Corte ingresó al control formal y material del decreto, conforme al precedente sentado en la Sentencia C-088 de 2014. En cuanto a los requisitos procedimentales coligió que el decreto satisface las condiciones de suscripción, expedición, motivación y ámbito territorial en los términos previstos en la Constitución Política de 1991 y la ley estatutaria de los estados de excepción. En cuanto al control material, previa dogmática sobre la disponibilidad de agua potable como derecho fundamental, ingresó al estudio de los 23 artículos contenidos en dos capítulos previstos en el decreto, a saber, las medidas urgentes (Arts. 1 a 12) y la creación del Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira -IGAG- (Arts. 13 a 23).

El examen de constitucionalidad partió de las siguientes precisiones: (i) dado el diferimiento de la Sentencia C-383 de 2023 aplicaría un control estricto a partir de los diez juicios de manera mínima (Finalidad, necesidad, no contradicción específica, proporcionalidad, no discriminación, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, conexidad material y motivación suficiente.), además evitando la duplicidad en su aplicación, (ii) la no superación de uno solo de los juicios hace innecesario adentrarse en los demás presupuestos y (iii) una medida adoptada al amparo del estado de emergencia puede atender simultáneamente las dimensiones extraordinaria y estructural de un

mismo problema cuando la respuesta a una coyuntura termina aportando a la solución definitiva.

Sobre el Capítulo I, la Corporación dio por cumplidos los criterios materiales en torno a la mayoría de las medidas adoptadas, al estar encaminadas a conjurar la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la mayor escasez de los recursos hídricos, producto de una confluencia de factores climatológicos extremos. En esa medida, el objeto del decreto (Art. 1), las competencias asignadas (Art. 2) con la salvedad del inciso segundo del parágrafo 3, los mecanismos alternos de aprovisionamiento (Art. 3), la estructuración y ejecución de proyectos (art. 4), el procedimiento abreviado de trámites ambientales (Art. 5), las servidumbres a título gratuito (Art. 6), los recursos del Sistema General de Participaciones (art. 8), las medidas presupuestales (Art. 9), la contratación directa (Art. 10) y su vigencia (Art. 23), cumplen el marco de los efectos diferidos de la decisión principal (C- 383 de 2023), por lo que se dispuso posponer su inexequibilidad a un (1) año.

Las razones concretas que llevaron a esta conclusión estuvieron en reconocer el carácter primordial del agua para consumo humano (mínimo de 50 litros de agua diarios por persona), además de la importancia del saneamiento básico; el concentrar temporalmente en el Ministerio de Vivienda competencias prevalentes de articulación y coordinación bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para una mayor oportunidad y eficacia de la gestión; la concurrencia en la intervención del Ministerio de Vivienda dirigida a solicitar la vigilancia por las autoridades competentes; el reconocimiento del proyecto multipropósito del río Ranchería como activo estratégico para garantizar el agua potable para consumo humano en momentos de emergencia; el dinamizar los trámites administrativos sin menoscabar el medio ambiente para una mayor eficacia de la gestión; la constitución de servidumbres para hacer llegar el recurso hídrico y abastecer a las comunidades; y el disponer de fuentes de recursos necesarios (capacidad y cupos presupuestales) para atender con oportunidad y eficiencia la emergencia, anotando que corresponde exclusivamente al Gobierno nacional realizar las modificaciones presupuestales (cfr. parágrafo del Art. 4, Decreto 1250 de 2023), además que al involucrar actuaciones de gobernadores y alcaldes no se podrá prescindir de las autorizaciones de las asambleas ni de los concejos, en los términos de la Sentencia C-448 de 2020.

Sin embargo, esta Corporación en lo correspondiente a la garantía de la administración, operación y mantenimiento de los componentes del proyecto multipropósito del río Ranchería (inciso segundo, parágrafo 3, Art. 2), la creación del patrimonio autónomo (Art. 7), la contratación con organizaciones sociales, comunitarias e indígenas (Art. 11) y la temporalidad de las competencias, funciones y medidas asignadas al Ministerio de Vivienda (Art. 12), encontró que no se cumplen algunos de

los presupuestos materiales (finalidad, necesidad y no contradicción específica), por lo que dispuso su inexecutableidad con efectos inmediatos. Los fundamentos de esta determinación consistieron en que al entregar al Ministerio de Vivienda o al IGAG (Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira) el garantizar la administración, operación y mantenimiento de los componentes del proyecto multipropósito del río Ranchería, que termina por involucrar varias fases pendientes de desarrollo y ejecución, tal medida no resulta directa y específicamente encaminada a conjurar la emergencia, sino a intervenir una realidad anterior mucho más prolongada que la propia de los estados de excepción (urgencia e inmediatez), al involucrar soluciones permanentes a una problemática que aqueja de tiempo atrás al departamento de La Guajira. De otra parte, al ligarse la creación del patrimonio autónomo a la existencia del IGAG (Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira) y más adelante se sostendrá su inexecutableidad, deviene tal disposición igualmente en inconstitucional.

Así mismo, la facultad de contratación directa con organizaciones sociales, comunitarias e indígenas por el Ministerio de Vivienda y el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico de La Guajira (PDA), aun cuando se supere la mínima cuantía, para la Sala dada su configuración normativa compromete intensamente una serie de principios rectores de la función administrativa (moralidad) y de la contratación estatal (transparencia, responsabilidad y selección objetiva), así como otros principios orientadores, a saber, la reconocida idoneidad, la publicidad, las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades (Cfr. Decreto 092 de 2017. La referencia a este decreto solo obedece a los principios que exponen a nivel de la contratación estatal tratándose de su celebración con entidades privadas para impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo. Se precisa que existen varias demandas contra este decreto, incluso algunas de sus disposiciones han sido objeto de suspensión provisional por el Consejo de Estado.), y el control y vigilancia para una buena administración (criterio de necesidad). Por último, el artículo 12 resulta inexecutable al encontrarse vinculado estrechamente con la creación del instituto.

En relación con el Capítulo II, que concierne a los artículos 13 (creación del Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira), 14 (funciones), 15 (integración y sesiones del Consejo Directivo), 16 (funciones del Consejo Directivo), 17 (dirección del instituto), 18 (patrimonio), 19 (transferencias de recursos para brindar apoyo financiero), 20 (régimen contractual), comités de ética y control fiscal (Art. 21) y 22 (transitorio), este tribunal concluyó que no cumplen los criterios materiales (finalidad y necesidad), toda vez que (i) su objetivo no es enfrentar el estrés hídrico (urgencia e inminencia) sino la ausencia de infraestructura y tecnologías de largo plazo; (ii) si bien algunas disposiciones se exponen complementarias e

instrumentales a las funciones del Ministerio de Vivienda o apuntan a agilizar ciertos procedimientos, no dejan de estar ligadas inescindiblemente a la existencia del instituto, que tiene vocación de permanencia al pretender superar las barreras institucionales, financieras, científicas, tecnológicas, entre otras; (iii) el instituto empezará su funcionamiento una vez culmine o esté a punto de superarse la crisis; (iv) las competencias asignadas inicialmente al Ministerio de Vivienda constituyen comprobante que se podían cumplir tales funciones sin la necesidad de crear un instituto; (v) su puesta en funcionamiento implica acciones de largo plazo que requerirán un diseño burocrático, planificación financiera, identificación de validación de proyectos prioritarios, ejecución de procesos contractuales; y (vi) el Gobierno nacional puede gestionar una ley ordinaria para crear una entidad descentralizada. Se concedieron efectos retroactivos a la inexecutable de estas disposiciones por el desbordamiento del marco regulatorio de los estados de excepción y como alternativa válida en los casos en que se ha transgredido notoria y gravemente la Carta Política.

Finalmente, la Corte dispuso que la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación como órganos de control, así como la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realicen las gestiones pertinentes en orden a asegurar la buena gobernanza, el manejo adecuado y la destinación específica de las fuentes de financiación.

#### 4. Aclaraciones y reserva de voto

Aclararon su voto la magistrada NATALIA ÁNGEL CABO y el magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ. Reserva de aclaración de voto de la magistrada DIANA FAJARDO RIVERA y el magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR”.

Expediente RE-348. Sentencia C-464-23. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Comunicado 43, noviembre 1 y 2 de 2023.

### **Decreto Legislativo 1273 de 2023 “Por el cual se adoptan medidas en materia de agricultura y desarrollo rural, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Departamento de la Guajira”.**

“...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1273 del 31 de julio de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de agricultura y desarrollo rural, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Departamento de la Guajira”.

La Sala Plena advirtió que, el decreto controlado, se profirió en el marco del estado de emergencia declarado en el Departamento de La Guajira mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023, que fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-383 de 2023. Los efectos de la decisión fueron diferidos por un año respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua. En esa decisión, la Corte precisó que los decretos de medidas adoptados deberían ser revisados a partir de los criterios de conexidad y estricta necesidad, entre otros criterios constitucionales y jurisprudenciales.

Así las cosas, antes de entrar al análisis de fondo, la Sala, determinó el alcance del control constitucional aplicable. Señaló que las medidas dictadas al amparo de la emergencia que guarden relación con los asuntos respecto de los cuales se defirió la inexecutable del decreto declaratorio deben someterse a un control sustancial de constitucionalidad, en tanto pueden permanecer vigentes por un tiempo y producir efectos en el ordenamiento.

Así, el control de constitucionalidad en este caso consiste en: (i) determinar la inexecutable por consecuencia del decreto legislativo expedido en el curso del estado de excepción; (ii) caracterizar las medidas contenidas en el decreto legislativo para identificar cuáles resultan cobijadas por la modulación de los efectos de la inexecutable de la declaratoria de la emergencia y cuáles no; y (iii) adelantar el control de constitucionalidad integral y automático sobre las medidas que permanecerán en el ordenamiento por efecto del diferimiento o la condicionalidad declarada respecto del decreto de la emergencia. Si las normas superan ese escrutinio, procede declarar su inexecutable con efectos diferidos, según la modulación ordenada en la sentencia que decidió sobre la inexecutable de la declaratoria de la emergencia. En caso contrario, debe declararse su inexecutable con efectos inmediatos o con efectos retroactivos según las especificidades propias de cada caso.

La Corporación identificó que los artículos 1 a 5 y 8 del Decreto Legislativo 1273 de 2023 no se relacionan, en términos de conexidad y necesidad estricta, con la materia cuya inexecutable se difirió en el tiempo. En cambio, sí advirtió una relación directa respecto de los artículos 6 y 7. El artículo 6 regula lo referente a licencias y concesiones ambientales que tengan por objeto utilizar aguas destinadas a garantizar la acuicultura y agricultura de subsistencia. El artículo 7 adopta diversas medidas frente al Proyecto Multipropósito del río Ranchería (que estará a cargo del Instituto de Aguas de La Guajira y transitoriamente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) con el fin de gestionar el recurso hídrico en el departamento, así como garantizar el acceso al agua potable y saneamiento básico de la población en los términos del Decreto Legislativo 1250 de 2023.

La Corte precisó que el control constitucional del artículo 7 resultaba improcedente por sustracción de materia, por cuanto mediante la Sentencia C-464 de 2023 se declaró la inexecutable con efectos retroactivos de las normas contenidas en el Decreto Legislativo 1250 de 2023, mediante los cuales se creaba y regulaba el funcionamiento del Instituto del Agua de La Guajira. En esa misma decisión se declaró la inexecutable con efectos inmediatos del inciso segundo del párrafo tercero del artículo 2 del Decreto Legislativo 1250 de 2023, que asignaba al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio las funciones de administración, operación y mantenimiento de los componentes del Proyecto Multipropósito del Río Ranchería. De ahí que los efectos de esa decisión se extendieran al artículo 7 del Decreto Legislativo 1273 de 2023. Por otra parte, la Sala concluyó que, al determinar la vigencia de todas las normas contenidas en el Decreto 1273 de 2023, el artículo 9 se relaciona con la materia cuya inexecutable se difirió en la Sentencia C-383 de 2023.

En vista de todo lo anterior, la Sala identificó que los artículos 6 y 9 del Decreto legislativo 1273 de 2023 eran los únicos susceptibles de continuar vigentes por un tiempo limitado y producir efectos jurídicos. Por ello, el subsecuente análisis de fondo se restringió a esas disposiciones.

Precisadas las dos cuestiones previas, la Corporación verificó si el Decreto Legislativo 1273 de 2023 satisfizo los presupuestos formales de control. Se determinó el cumplimiento de aquellos, porque el decreto (i) lo firmó el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (ii) se profirió durante el periodo de vigencia de la emergencia; (iii) su expedición estuvo formalmente motivada y; (iv) fijó el ámbito territorial de aplicación de sus medidas.

Acto seguido, la Sala Plena se ocupó del control de constitucionalidad material de los artículos 6 y 9 del Decreto Legislativo 1273 de 2023.

La Corte determinó que la expresión “licenciamiento” y el inciso primero del artículo 6, no satisfacían el juicio de necesidad. En ninguno de los escenarios previstos en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2041 de 2014 se contempla al empleo del agua para la agricultura y acuicultura de subsistencia como una actividad sujeta a licenciamiento. Esto hace que la regulación prevista en este punto sea innecesaria. Por otro lado, el inciso primero del artículo 6, que modifica los órdenes de prioridades para el otorgamiento de concesiones y la reducción de términos del procedimiento administrativo previsto para el efecto no satisface el juicio de necesidad jurídica. Esto, por cuanto la modificación de los órdenes de priorización está permitida en el ordenamiento actual; y los tiempos del procedimiento administrativo pueden ser modificados a través de un decreto ordinario. En consecuencia, no se requería una medida legislativa para los propósitos fijados en el inciso primero.

En contraste, la Corte concluyó que la medida prevista en el inciso segundo del artículo 6 del Decreto Legislativo 1273 de 2023 satisfizo los juicios materiales de constitucionalidad. Lo mismo se determinó frente al artículo 9 del decreto controlado. Por consiguiente, la Corte declaró la inexecutable de esas normas con efectos diferidos a un año contado a partir del 2 de julio de 2023.

La Sala analizó el resto del articulado a fin de determinar si la inexecutable por consecuencia debería tener efectos inmediatos o efectos retroactivos. Como resultado de este estudio, la Corte concluyó que los artículos 4, 5 y 7 del Decreto Legislativo 1273 de 2023 debían ser declarados inexecutable con efectos retroactivos a partir del 31 de julio de 2023.

Estimó que la declaratoria de utilidad pública e interés social de la “Zona Especial de Protección para la Producción de Alimentos” en el departamento de La Guajira prevista en el artículo 4 comprende la creación del Programa especial de dotación de tierras. El programa implica la adquisición de tierras —vía negociación directa o expropiación— con el objetivo de salvaguardar el derecho a la alimentación. Así mismo, permite la aplicación del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 que autoriza a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) -antes Incoder- adquirir mediante negociación directa o expropiación predios con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública. La disposición también admite la imposición de servidumbres sobre bienes de propiedad particular, ocupación temporal de inmuebles, adquisición de predios vía negociación directa o expropiación administrativa y demolición de construcciones.

En ese sentido, la norma impacta de forma intensa el derecho a la propiedad previsto en el artículo 58 de la Constitución Política. Dado que por los tiempos propios del proceso de expropiación administrativa es posible que el objeto de la norma se hubiere agotado, y por lo mismo el control constitucional resultare inocuo. Estas dos razones condujeron a la Corte a declarar la inexecutable de la disposición con efectos retroactivos al 31 de julio de 2023.

En el mismo sentido, la Sala decidió declarar la inexecutable con efectos retroactivos del artículo 5 debido a que la norma podría haber agotado su objeto con antelación al control de constitucionalidad.

Dado que, en la Sentencia C-464 de 2023, se declaró la inexecutable con efectos retroactivos de las disposiciones que creaban y regulaban el Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira, la Sala declaró la inexecutable del artículo 7 con efectos retroactivos a partir del 31 de julio de 2023.

Por último, la Corte determinó la inexecutable con efectos inmediatos de las demás normas contenidas en el Decreto Legislativo 1273 de 2023.

4. Aclaraciones de voto y reserva de aclaración de voto

Las magistradas NATALIA ÁNGEL CABO y DIANA FAJARDO RIVERA y el magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ anunciaron la presentación de aclaraciones de voto. Reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto el magistrado JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS”.

Expediente RE-355. Sentencia C-467-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 44, noviembre 8 y 9 de 2023.

**Decreto Legislativo 1275 de 2023 “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la focalización de los recursos de los que es beneficiario el departamento de La Guajira y sus municipios provenientes del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”.**

“ ...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó el Decreto Legislativo 1275 de 2023. Por medio de este se establecieron medidas de focalización y priorización de los saldos no aprobados (SNA) por Asignaciones Directas (AD) y Asignaciones para la Inversión Local (AIL) dentro del Sistema General de Regalías (SGR). Ello con el fin de atender los sectores de agua, acueducto, salud, alimentación y programas intersectoriales en el marco del estado de emergencia que fue declarado en el departamento de La Guajira a través del Decreto 1085 de 2023.

La Corte realizó tres tipos de juicios: de diferimiento, formal y material. En primer lugar, la Sala Plena concluyó que era plausible diferir parcialmente los efectos de la inconstitucionalidad por consecuencia de las medidas que fueron establecidas en el decreto bajo estudio. De acuerdo con lo fijado en la Sentencia C-383 de 2023, se satisfacen los criterios de conexidad y estricta necesidad. Esto solamente en lo que se refiere a la presentación de los proyectos y las acciones de focalización relativas a los sectores de agua y acueducto que estén encausadas de manera directa, inmediata y conexas a conjurar la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de dicho recurso.

La Corte señaló así que las medidas del Decreto 1275 de 2023 permiten presentar proyectos de inversión relacionados con las materias mencionadas (agua y acueducto), contribuyen a la garantía de un mínimo de agua potable a la población vulnerable y, no ponen en riesgo el principio democrático ni la autonomía de las entidades territoriales. Sobre este último punto, resaltó que no se modificaron las reglas del Sistema General de Regalías. De manera que las entidades territoriales podrán proponer y gestionar los proyectos de inversión que más se ajusten a las particularidades de la población y el territorio por atender.

En segundo lugar, la Sala Plena determinó que el Decreto 1275 de 2023 satisfizo los juicios formales de suscripción, expedición, motivación y ámbito territorial. Finalmente, que las medidas de focalización y priorización que fueron dispuestas en el decreto legislativo superaron los juicios materiales de validez. De manera que era plausible diferir los efectos de la inconstitucionalidad por consecuencia de las dos medidas por el mismo término que fue adoptado en la Sentencia C-383 de 2023 y exclusivamente en los sectores de agua y acueducto.

La Sala Plena subrayó que el departamento y los municipios de La Guajira solo podrán presentar proyectos relacionados con los sectores de agua y acueducto que estén dirigidos de forma directa, inmediata y conexas a conjurar la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, y en los que se destine, al menos, el 30 % de los saldos no aprobados de los recursos por asignaciones directas y asignaciones para la inversión local. Asimismo, se resaltó que tales entidades territoriales no podrán presentar nuevos proyectos en otros sectores.

Finalmente, se advirtió que el diferimiento de la inexecutable por consecuencia será por el mismo término que fue fijado en la Sentencia C-383 de 2023. Ello debido a que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1275 de 2023 -que establece una regla diferente de vigencia de esas dos medidas- queda comprendido por la declaratoria de inexecutable por consecuencia con efectos inmediatos.

#### 4. Aclaraciones de voto

Las magistradas NATALIA ÁNGEL CABO y DIANA FAJARDO RIVERA y el magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ anunciaron la presentación de aclaraciones de voto”.

Expediente RE-357. Sentencia C-468-23. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Comunicado 44, noviembre 8 y 9 de 2023.

### **Artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 “Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002, se reglamenta la actividad de los organismos de apoyo al tránsito, garantizando el buen funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística - CEA, como mecanismo de prevención y amparo de la siniestralidad vial, y se dictan otras disposiciones”.**

“...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, mediante el cual se impuso a los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) el deber de tomar, con una entidad aseguradora legalmente establecida en Colombia y con libertad de oferta, un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, que ampare los

daños materiales causados a terceros, sin cargo o sobrecosto para el usuario, por la vigencia de cada uno de los certificados emitidos, por violar el artículo 333 de la Constitución.

Para resolver el asunto, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la libertad económica e iniciativa privada y en general, el derecho a la libertad de empresa que garantiza el artículo 333 de la Constitución Política de 1991; algunos pronunciamientos sobre la actividad aseguradora, específicamente, lo relativo a la distinción entre los seguros obligatorios y los potestativos; la naturaleza y finalidades de los Centros de Diagnóstico Automotor y, el alcance de la norma demandada y su incidencia en tales derechos.

La Sala Plena concluyó que la citada norma es inexecutable por afectar el derecho a la libertad económica y en general la libertad de empresa que garantiza el artículo 333 de la Constitución, toda vez que le impone a los Centros de Diagnóstico Automotor el deber de tomar, con sus propios recursos y en beneficio de un tercero, un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros, lo cual no tiene relación alguna con la actividad económica profesional que realiza el Centro de Diagnóstico Automotor ni ampara la responsabilidad civil resultante de la prestación deficiente de los servicios que presta el Centros de Diagnóstico Automotor a los vehículos particulares que realicen la revisión técnico-mecánica.

En efecto, la Sala encontró que la norma cumplía varias finalidades, entre ellas, superar el déficit de asegurabilidad del parque automotor respecto de los daños materiales que se causen a terceros con ocasión del alto índice de accidentalidad en el país. No obstante, si bien dichas finalidades no se encuentran prohibidas por la Constitución, la Sala constató que la medida empleada para lograrlas desconoce los límites impuestos por la Constitución, en tanto y en cuanto excede las posibilidades que la Constitución le confiere al legislador para delimitar el alcance del derecho a la libertad económica y, además transgrede, de manera excesiva su núcleo esencial.

Por las razones expuestas, la Sala Plena decidió declarar inexecutable el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

#### 4. Salvamento de voto y reservas de aclaración de voto

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA salvó el voto al considerar que el accionante no cumplió la carga argumentativa mínima exigida para formular un reproche por violación del artículo 333 de la Constitución contra el parágrafo 2° del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

En concreto, la Magistrada subrayó que la demanda no cumplió con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que son indispensables para habilitar el examen de fondo por parte de la Corte Constitucional.

Sobre el requisito de certeza, indicó que aunque el demandante identificó correctamente la consagración de un seguro obligatorio de responsabilidad civil en la norma impugnada, la interpretación que realizó de este resultaba subjetiva al no tomar en cuenta de forma completa el contexto normativo en que se insertaba y, en especial, su función no solo como seguro de riesgo sino también como incentivo para el cumplimiento de la revisión técnico- mecánica vehicular.

Precisó que el demandante delimitó el propósito de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) exclusivamente a la realización de exámenes técnico-mecánicos periódicos y al control de emisiones conforme a estándares ambientales, sin reconocer la naturaleza más amplia de las responsabilidades que les son asignadas. En ese sentido, omitió considerar que los Centros de Diagnóstico Automotor , en su calidad de Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT), desempeñan una función conferida por el Estado conforme al artículo 3 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, que va más allá de la mera actividad empresarial, abarcando un compromiso con la seguridad vial y la protección ciudadana. En lo que respecta a la especificidad, la magistrada Fajardo observó que el demandante concentró su disconformidad en la carga económica que la norma les imponía a los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA), sin considerar su función de incentivo a la realización de revisiones técnico-mecánicas y de salvaguarda a la seguridad vial. Resaltó que la demanda tampoco diferenció entre los Centros de Diagnóstico Automotor privados y oficiales, lo que resultó en una generalización que ignoró las diferencias esenciales entre estas entidades y sus distintas responsabilidades constitucionales y legales.

Destacó que la demanda no valoró suficientemente la evasión de la revisión técnico-mecánica como un problema significativo que afecta la seguridad vial ni cómo la norma atacada estaba diseñada para abordar este problema mediante la promoción de prácticas preventivas. Al omitir este análisis, la demanda no capturó la esencia de la norma y su potencial impacto positivo en la disminución de la siniestralidad vial, aspecto que resultaba de vital importancia teniendo en cuenta que de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal esta representa la segunda causa de muerte violenta en el país.

A su juicio, el análisis unidimensional del demandante no contempló el carácter multifacético de la norma ni sus aparentes contribuciones al bienestar general, limitando así la profundidad y precisión que requiere un cargo de inconstitucionalidad.

Con referencia a la pertinencia, la Magistrada señaló que el demandante fundó su queja en la supuesta ausencia de interés asegurable de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA), desconociendo que la eventual violación del régimen de aseguramiento consagrado en el Código de Comercio es un asunto de legalidad ordinaria que no constituye una

controversia de naturaleza constitucional. Si bien el demandante aludió tangencialmente a la violación del artículo 333 de la Constitución, no indicó por qué la carga impuesta a los CDA resultaba desproporcionada de cara a la función social de la propiedad y a la posibilidad que tiene el Legislador de limitar el alcance de las libertades económicas cuando el interés social lo exija conforme a la Constitución.

Finalmente, respecto a la suficiencia, la magistrada Fajardo resaltó la ausencia de elementos de juicio argumentativos y probatorios tendientes a demostrar la supuesta afectación económica de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) o la desproporción de la carga impuesta. La demanda no incluyó evidencia empírica, estudios de impacto u otros aspectos demostrativos que sustentaran las alegaciones de una afectación significativa en las libertades económicas invocadas, dejando a la Corte sin insumos para abordar el estudio riguroso de la problemática propuesta. A falta de estos elementos, la demanda no alcanzó la solidez necesaria para activar el mecanismo de control constitucional.

Por las anteriores razones, la magistrada Fajardo consideró que la Corte debió inhibirse para decidir sobre el fondo del reproche, ya que el demandante no logró cumplir de forma integral con las cargas argumentativas exigidas para alegar válidamente la violación del artículo 333 de la Constitución.

Por último, reservaron su posibilidad de aclarar su voto los magistrado/as PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA, JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS y NATALIA ÁNGEL CABO”.

Expediente D-15149. Sentencia C-470-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 44, noviembre 8 y 9 de 2023.

**Artículos 7, 10, 16.5, 21 y 151 de la Ley 1708 de 2014, “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”.**

“ ...

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente asunto, la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de normas enunciadas en los artículos 7, 10, 16.5, 21 y 151 de la Ley 1708 de 2014 cuestionaba, por medio de cuatro cargos, la compatibilidad de estas normas y lo previsto en los artículos 13, 28, 29, 34, 58 y 83 de la Constitución Política.

Antes de resolver de fondo el asunto, la Sala Plena de la Corte Constitucional analizó, como cuestión previa, la aptitud sustancial de la demanda. Este análisis concluyó que los cargos formulados en contra de las normas enunciadas en los artículos 7 y 16.5 de la Ley 1708 de 2014, carecían de aptitud sustancial. Del mismo modo, se encontró que el cargo relativo al principio de igualdad, en cuanto atañe a las normas previstas en los artículos 10 y 151 ibidem, también carecía de aptitud sustancial.

Por ello, la Sala decidió inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de dichas normas.

Decantado así el asunto, la Sala Plena procedió a examinar si, de una parte, las normas previstas en los artículos 10 y 151 de la Ley 1708 de 2014, los cuales fueron modificados respectivamente por los artículos 2 y 46 de la Ley 1849 de 2017, al establecer la reserva de la actuación y de las pruebas practicadas durante la fase inicial del proceso de extinción de dominio, son o no compatibles con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución. Y, de otra, si las normas previstas en los dos primeros incisos del artículo 21 ibidem, que regula la imprescriptibilidad de la acción y la aplicación de las reglas sobre extinción de dominio, con independencia de que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia de esta ley, son o no compatibles con lo previsto en los artículos 28, 29 y 58 de la Constitución.

Para resolver estos dos problemas jurídicos, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre la acción de extinción de dominio y sobre la relación existente entre esta acción y el debido proceso.

En cuanto a lo relativo a la reserva prevista en los artículos 10 y 151, la Sala analizó los dos argumentos planteados en el cargo. El primero, relativo a la reserva de las actuaciones iniciales, que se ejemplifica con el fenómeno de las medidas cautelares, le permitió a la Sala constatar que dicha reserva tiene una justificación constitucional y que, además, ella no afecta el derecho a un debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa. Por ello, la Sala declaró la exequibilidad de la norma enunciada en el artículo 10 de la Ley 1708 de 2014. El segundo, relativo a la reserva de las pruebas, llevó a la Sala a establecer que dicha reserva, al igual que la anterior, tiene justificación constitucional y que con ella no se afecta el derecho a un debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa y a controvertir las pruebas practicadas por la fiscalía. Por ello, la Sala declaró también la exequibilidad de la norma enunciada en el artículo 151 ibidem.

En cuanto a la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio y a su aplicación retrospectiva, previstas en el artículo 21 de la Ley 1708 de 2014, la Sala encontró que dichas normas son exequibles, porque, siguiendo su precedente, la extinción de dominio es una acción constitucional autónoma, patrimonial y desprovista de cualquier carácter punitivo, por lo cual no puede asimilarse a una pena o consecuencia de esa naturaleza y, precisamente por ello, no le es oponible la prohibición establecida en el artículo 28 de la Constitución. Y, además, con ella no se desconoce el debido proceso ni se afecta el derecho a la propiedad. De otra parte, la Sala encontró que el inciso segundo del precepto acusado también es exequible, dado que existe un claro mandato constitucional de impedir, en cualquier tiempo, la adquisición de la propiedad por medios ilícitos y la sanción por su uso inadecuado, cuando se desatiende con ello

la función social y ecológica de la propiedad, incluso tratándose de hechos anteriores a la vigencia de la norma analizada.

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

El magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO salvó parcialmente su voto y el magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO se reservó la facultad de aclarar su voto”.

Expediente D-15047. Sentencia C-473-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 44, noviembre 8 y 9 de 2023.

### **Numeral 5 del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.**

“...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el enunciado “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, en virtud del cual la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación no puede formular excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

Los promotores de la acción alegaron que la citada disposición vulneraba los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, consagrados respectivamente en los artículos 29 y 229 de la Constitución, pues, en su opinión, las personas afectadas en su propiedad privada como consecuencia de la decisión de expropiar de la administración se ven impedidas para ejercer adecuadamente las garantías de defensa y contradicción frente a las actuaciones de las entidades públicas. Afirmaron que, si bien la misma norma le reconoce al juez la facultad de adoptar las medidas necesarias para subsanar los defectos formales de la demanda, tal oficiosidad no subsana la lesión que se ocasiona sobre el derecho de que es titular el demandado a defender sus propios intereses. Adicionalmente, manifestaron que la restricción en cuestión desconoce que en el proceso a que se alude no sólo están de por medio el interés general y la compensación económica de un derecho real, sino también el significado moral del bien y los eventuales perjuicios inmateriales derivados de la expropiación.

Como medida preliminar, y en atención a la solicitud de inhibición planteada por algunos intervinientes que consideraron que la acusación no cumplía la carga argumentativa mínima, la Sala verificó los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda y los encontró satisfechos.

Al emprender el examen de mérito, la Sala Plena reiteró, en primer lugar, que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa

en materia de regulación procesal, y que en el ejercicio de esa competencia de diseñar los distintos procedimientos y definir las formas propias de cada juicio el Congreso de la República puede, inclusive, suprimir etapas o recursos, siempre y cuando al realizar dicha tarea observe los límites que le impone la Constitución.

Asimismo, subrayó que el texto legal acusado debía ser interpretado teleológicamente, teniendo en cuenta el objeto y finalidad del proceso judicial de expropiación, y sistemáticamente, en armonía con el conjunto de disposiciones que integran el artículo 399 del Código General del Proceso y con las demás reglas del ordenamiento jurídico que regulan la institución de la expropiación y sus diferentes etapas, puesto que una lectura fragmentaria o aislada de los fines perseguidos por el Legislador conlleva el riesgo de desnaturalizar el sentido y alcance de la norma demandada.

A partir de esa aproximación hermenéutica, la Sala resaltó que el proceso judicial de expropiación tiene fundamento constitucional en el principio de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado, al tenor del artículo 58 superior, y se caracteriza por ser un proceso judicial especial con ciertas particularidades que lo distinguen de los demás procesos declarativos en materia civil, pues su objeto consiste en materializar la decisión estatal de expropiar adoptada por la administración y asegurar una indemnización justa a quien resulta afectado con la transferencia del bien al Estado. Todo ello en un marco de garantías y salvaguardas a lo largo de una secuencia de etapas, y con la oportuna intervención de las tres ramas del poder público, en orden a prevenir cualquier actuación arbitraria. De hecho, los motivos de utilidad pública o de interés social son definidos por el Legislador, la entidad estatal que es parte de la administración ordena la expropiación vía acto administrativo y el proceso civil es el mecanismo a través del cual hay expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Tras verificar la manera como está estructurado el proceso de expropiación, dentro del cual el proceso judicial civil de que trata el artículo 399 del Código General del Proceso es apenas la fase de ejecución del acto administrativo, la Sala evidenció que el ordenamiento jurídico contempla diversos mecanismos en las etapas previas a la jurisdiccional a que se alude, que permiten al afectado rebatir de manera eficaz y oportuna las determinaciones de la administración en torno a la expropiación. Incluso, existe la posibilidad de suspender el proceso jurisdiccional expropiatorio, por prejudicialidad, cuando se cuestione el acto administrativo que ordena la expropiación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En vista de lo anterior, la Corte concluyó que, si bien la disposición acusada introduce una limitación en relación con la actuación del extremo pasivo dentro del proceso judicial de expropiación, al restringir la

posibilidad de que proponga excepciones, ello no conlleva una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que (i) el afectado tiene a su disposición distintas herramientas jurídicas idóneas para hacer valer sus intereses y ejercer la contradicción y la defensa desde la etapa prejudicial, a lo largo de todo el trámite y hasta su culminación; (ii) el juez instructor del proceso está revestido de amplios poderes que le permiten adoptar las medidas o eventuales correctivos que sean necesarios en orden a hacer efectivos los derechos de las partes e intervinientes; y, en todo caso, (iii) de acuerdo con la configuración del proceso de expropiación, dicha instancia judicial no es el escenario para discutir en lo sustancial la pretensión de la entidad demandante, en tanto allí lo que se hace es ejecutar el acto administrativo que ordena la expropiación y cuya esencia es determinar cuál es el monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a favor del demandado, en los términos del numeral 6° del artículo 399 del Código General del Proceso.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR salvó voto frente a la decisión adoptada por la mayoría.

El magistrado Ibáñez Najar se apartó de la decisión de la mayoría de declarar la exequibilidad de la expresión “[n]o podrá proponer excepciones de ninguna clase” del numeral 5 del artículo 399 del Código General del proceso. A su juicio, a diferencia del entendimiento de la mayoría de la Sala Plena, en este caso la expresión demandada desconocía los derechos de acceso a la administración de justicia y de debido proceso, este último, en particular sus garantías de defensa y contradicción de un proceso de naturaleza declarativa para determinar si procede o no la expropiación que la administración ha considerado necesaria.

Si bien el Legislador tiene amplias facultades para diseñar el proceso judicial expropiatorio e, incluso, puede suprimir etapas y recursos del trámite, lo cierto es que en el ejercicio de tal función debe garantizar que las personas ejerzan sus derechos de acceso a la administración de justicia, audiencia, defensa y contradicción de manera efectiva. La jurisprudencia constitucional ha señalado que los derechos fundamentales referidos constituyen un límite constitucional importante frente al amplio margen de configuración normativa del Congreso en la materia (Sentencias C-641 de 2002, C-393 de 2003, C-886 de 2004 y C-726 de 2011). Incluso, ha considerado que el control de constitucionalidad de las normas que regulan trámites judiciales debe hacerse a través de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, cuando aquellas entren en tensión con las garantías de contradicción y defensa (Sentencias C-807 de 2009, C-337 de 2016, C- 031 de 2019; C-345 de 2019 y C-284 de 2021).

Para el Magistrado, la aplicación de la metodología establecida por el precedente necesariamente conlleva a concluir que la norma es contraria a

los mandatos constitucionales previstos en los artículos 29 y 229 de la Constitución y, como consecuencia de ello, la expresión demandada debía declararse inexecutable por las siguientes razones.

Una lectura conjunta de la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar al Código General del Proceso y de la naturaleza del proceso declarativo especial de expropiación permitiría concluir que la norma pretende materializar el principio de celeridad en la administración de justicia y viabilizar la ejecución de los proyectos de utilidad pública o interés social que apliquen la perspectiva solidarista de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, entendida como una de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho. Ambos preceptos son mandatos constitucionales de especial relevancia para el ordenamiento jurídico. En esa medida, la disposición acusada persigue un fin es legítimo y constitucionalmente relevante.

Sin embargo, la norma no es efectivamente conducente para garantizar los propósitos mencionados.

La falta de discusión sobre los motivos de utilidad pública invocados por la administración o la utilización indebida de su declaratoria como ha sucedido, por ejemplo, limitaría la actuación del juez a una revisión formal del proceso, siendo que el Legislador lo clasificó como un proceso declarativo especial en el cual, al final del mismo, quien decreta o no la expropiación judicial es el juez, a partir de la demanda que presenta la administración y de su contestación. En consecuencia, la medida no es efectivamente conducente para materializar la celeridad procesal, el acceso a la administración de justicia, ni el fin solidarista de la propiedad.

En esa misma línea, el Magistrado advierte que la prohibición resulta evidentemente desproporcionada. De un lado, impide que los demandados en procesos declarativos especiales de expropiación cuenten con recursos judiciales idóneos, como las excepciones así ellas solo sean las de mérito, para la protección de sus intereses y derechos. Y, del otro, no establece medidas para que los demandantes se opongan o cuestionen la actuación de la administración durante la fase previa al proceso judicial declarativo especial expropiatorio, sin perjuicio de recurrir a demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y solicitar la prejudicialidad. De manera que, la norma no permite que los afectados sean realmente escuchados en el proceso judicial declarativo especial respecto de la decisión de expropiar y que puedan defenderse, contradecir y debatir las pretensiones a través de la formulación de excepciones de mérito o sustanciales o de otros mecanismos que materialicen los derechos de contradicción y defensa.

Es cierto que las excepciones de mérito no son el único mecanismo que permite ejercer las garantías mencionadas, pero el Legislador no puede prohibirlas, sin perjuicio de establecer otro mecanismo idóneo para que las partes ejerzan sus garantías iusfundamentales. La posibilidad de discutir

el valor indemnizatorio no es suficiente para proteger esos derechos, porque ese mecanismo no garantiza que se puedan discutir los motivos y la finalidad que dan lugar a la demanda de expropiación.

También es importante considerar que la eventual discusión que podría adelantarse en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho resulta ineficaz, porque no garantiza que los demandados puedan oponerse de forma oportuna a las pretensiones de la administración. Probablemente, la definición de esa discusión será posterior a la ejecución de la decisión judicial de expropiación, lo que implicaría que la persona demandada no tendría mecanismos idóneos y oportunos para oponerse al acto mismo de expropiación. En consecuencia, la norma, a pesar de perseguir un fin legítimo desde el punto de vista constitucional, no resulta idónea, ni proporcional para garantizar los mismos.

Ahora bien, el magistrado Ibáñez advirtió que la decisión de la mayoría parece tener sustento en que los accionantes pueden acudir al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y que el proceso de expropiación “es apenas la fase de ejecución del acto administrativo” o lo que es lo mismo un proceso ejecutivo especial. Sin embargo, no se comparte esta aproximación, porque la viabilidad de un trámite judicial adicional no es suficiente para demostrar que los demandados en este tipo de procesos cuenten con un mecanismo de defensa idóneo dentro del proceso judicial que genera la controversia. Además, la posibilidad de acudir a este trámite no está prevista de forma clara en la legislación. Tan es así que solo a partir de la Sentencia de Unificación del 11 de diciembre de 2015, proferida por el Consejo de Estado, se les permitió a los demandados acudir a ese trámite judicial para cuestionar las pretensiones de las entidades públicas. De manera que, la procedencia de este mecanismo adicional no está previsto de forma clara en la ley.

Por otra parte, fue el mismo Legislador quien le otorgó un alcance diferente a este proceso judicial que no es entonces un proceso ejecutivo especial en atención al desequilibrio implícito de las cargas que existe en los trámites de expropiación. En esa medida, no es posible modificar su naturaleza en atención a la necesidad de obtener decisiones prontas en materia expropiatoria. Por el contrario, a la hora de determinar el alcance del proceso declarativo especial de expropiación, resulta indispensable valorar las demás condiciones que rodean el proceso, entre ellas, la necesidad de evitar el ejercicio arbitrario del poder por parte del Estado. Se trata, entonces, de un proceso judicial que tiene por objeto declarar si hay lugar o no a expropiar un predio, más no ejecutar una decisión de la administración que, entre otras cosas, no tiene la posibilidad de ordenar la expropiación, como lo asegura la decisión mayoritaria.

Ciertamente, cuando la etapa de negociación previa se declara fallida, las entidades públicas que tienen facultades expropiatorias expiden una resolución en la que identifican el predio que requieren y su avalúo, con el

fin de tasar la indemnización que corresponda con ocasión de la expropiación. Sin embargo, ese acto administrativo no tiene la virtualidad de disponer la expropiación. Esa actuación corresponde a una mera intención que se materializa con una demanda de expropiación que el juez debe resolver como la autoridad judicial competente con todos los elementos de juicio necesarios para determinar si procede o no la declaratoria de expropiación. De manera que, para la postura disidente, la línea argumentativa que propone la decisión de la mayoría en este caso deja de lado las diferencias que existen entre la expropiación de carácter administrativo, la cual procede ante circunstancias excepcionalísimas, y el proceso judicial declarativo especial de expropiación que es la regla general en estos casos.

Si en gracia de discusión se admitiera que el proceso judicial declarativo especial de expropiación es equiparable a los procesos ejecutivos, es del caso señalar que en últimos la ley prevé la posibilidad de que los demandados se opongan a las pretensiones de la demanda. En concreto, los artículos 422 y 423 del Código General del Proceso establecen de forma precisa las excepciones que pueden proponerse en los procesos ejecutivos y la forma en la que deben ser tramitadas. Lo mismo ocurre con otros procesos judiciales que deben resolverse de forma ágil. En efecto, el artículo 421 del mismo código prevé que los demandados en esos procesos podrán oponerse a todas las pretensiones de la demanda en la contestación. La norma solo limita el derecho a la defensa respecto de algunas excepciones previstas de forma taxativa en la misma norma.

A partir de lo expuesto, el magistrado Ibáñez Najjar concluyó que, incluso, bajo la equiparación inadecuada del proceso declarativo especial de expropiación con otros procesos como el ejecutivo, es evidente que la prohibición contenida en la norma demandada es desproporcionada, porque impide el ejercicio de las garantías de audiencia, defensa, contradicción y en general el debido proceso de los demandados”.

Expediente D-15223. Sentencia C-474-23. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Comunicado 44, noviembre 8 y 9 de 2023.

**Parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, que modificó el artículo 115 del Estatuto Tributario.**

“...

4. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena resolvió una demanda ciudadana propuesta contra el parágrafo primero del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, que prohíbe deducir de la base gravable del impuesto sobre la renta la contraprestación económica a título de regalía por la explotación de recursos naturales no

renovables (RNNR), y tratar ese pago como un costo o gasto de la respectiva empresa. A juicio del accionante, la norma vulnera el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 95.9 de la Constitución Política de 1991, porque grava un gasto como si fuera una utilidad y, por tanto, lo incluye en la renta líquida gravable, a pesar de que aquel no incrementa el patrimonio del contribuyente.

En este orden, la Corte debía determinar si la prohibición de deducir el pago por concepto de regalías de la renta bruta viola el principio de equidad tributaria. Se trata de un problema de naturaleza estrictamente tributaria relacionado con una prohibición legal de deducir un gasto y/o costo según la modificación introducida por la norma demandada al Estatuto Tributario. Por lo tanto, no se trata de un asunto o problema, que por lo demás no ha sido planteado y que la Corte no debe resolver, relacionado con el pago de las regalías que los extractores o explotadores de recursos naturales no renovables deben realizar y seguirán realizando a favor del Estado conforme a los contratos celebrados o los títulos expedidos por este como contraprestación económica a su favor y como un deber previsto en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y la Ley orgánica del Sistema General de Regalías (Ley 2056 de 2020).

Para resolver el problema tributario propuesto que se refiere a la prohibición contenida en el parágrafo demandado de deducir de la base gravable del impuesto sobre la renta la contraprestación económica a título de regalía por la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR), la Sala se refirió al tratamiento que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia le han dado a las regalías. Posteriormente, abordó el análisis del principio de equidad tributaria y, de manera puntual, en su dimensión vertical y luego, a manera de refuerzo, en su dimensión horizontal. Estudió las normas que regulan las deducciones al impuesto sobre la renta y la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado de este tema. Revisada la jurisprudencia constitucional sobre las regalías, encontró que esta las ha caracterizado como (i) una contraprestación, (ii) una renta nacional de destinación específica, (iii) un ingreso público que no tienen naturaleza tributaria. Además, con base en el desarrollo legal orgánico del régimen de regalías, constató que la Corte las ha caracterizado también como (iv) un porcentaje mínimo, fijo o progresivo, que exige el Estado como propietario de los RNNR.

Con el objetivo de valorar los argumentos propuestos por los intervinientes en este proceso, la Corporación advirtió que la solución del caso sub examine exigía comprender si por mandato constitucional las regalías corresponden o no a una porción del recurso natural no renovable explotado que nunca sale de la órbita de propiedad del Estado. Esta determinación es indispensable para establecer si los costos y/o gastos que la disposición acusada prohíbe deducir, y que por mandato de la

norma demandada incrementan la base gravable de estos contribuyentes, forman o no parte de su patrimonio.

En este punto, la Corte determinó que, si asumía que la porción del recurso explotado que equivale a las regalías nunca ingresa al patrimonio del contribuyente o, en otras palabras, que el Estado conserva la propiedad de los recursos naturales no renovables que equivalen a la regalía que pagan quienes explotan dichos recursos, luego de que los mismos son extraídos del subsuelo, necesariamente debía concluir que la norma era abiertamente inconstitucional por esta razón. Esto es así porque los recursos naturales no renovables que equivalen a la contraprestación a título de regalía serían propiedad de un tercero (el Estado) y, por tanto, nunca ingresarían al patrimonio del contribuyente como activo o pasivo. En consecuencia, no podrían ser gravados en cabeza del particular.

De este modo, la renta líquida gravable así configurada, es decir, sin la deducción del pago por concepto de regalías, no estaría calculada únicamente con base en la verdadera capacidad contributiva del obligado, sino también con base en los ingresos y el patrimonio de un tercero.

No obstante, luego de hacer una interpretación sistemática de la Constitución, la Sala determinó que, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, la propiedad de la totalidad del recurso natural no renovable explotado se transmite del Estado al explotador a boca de pozo, boca o borde de mina según corresponda, y causa por efecto de esa explotación un derecho nuevo a favor del Estado consistente en una contraprestación económica denominada regalía. Esto, por cuanto: primero, no existe un mandato constitucional que prevea la conservación de la propiedad en favor del Estado una vez el recurso natural no renovable es explotado, esto es, luego de que es extraído del suelo o del subsuelo en el que yace naturalmente.

Por el contrario, los artículos 80, 101, 102 y 332 de la Constitución reconocen como pertenecientes a la Nación el subsuelo, los recursos naturales no renovables, el territorio y los bienes públicos que de él forman parte. Y, segundo, dado que el artículo 360 de la Constitución Política prevé que por efecto de la explotación de un RNNR se causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, es posible afirmar que la naturaleza jurídica de las regalías es diferente a la de los recursos que se explotan. Así, la regalía tiene las siguientes características: (i) es una obligación de dar que el explotador adeuda al Estado, (ii) es bilateral, conmutativa y sujeta a condición, y (iii) su fuente es la Constitución Política. Ahora bien, en el evento en que la explotación fuere adelantada directamente por la Nación, el RNNR no cambiaría de propietario, y por lo mismo, no se causaría contraprestación alguna a título de regalía.

Por otro lado, la Sala reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el principio de equidad tributaria y concluyó que el legislador tiene potestad para establecer diferencias en el tratamiento tributario de sujetos que, en principio, se encuentren en la misma situación, así como disponer ciertos sacrificios que afecten los principios de equidad y justicia tributaria. Lo anterior, siempre y cuando (i) el fin buscado por la norma sea legítimo, (ii) el medio empleado no esté expresamente prohibido por la Constitución y (iii) la medida sea mínimamente adecuada para alcanzar ese fin.

A su turno, la Corte revisó las sentencias en las que se han analizado normas que autorizan o prohíben deducir determinados pagos, costos, gastos o inversiones de la base gravable del impuesto sobre la renta o fijan algunos límites o condiciones para que opere la deducción. En estas sentencias se ha concluido que, dada su amplio margen de configuración en materia tributaria, por regla general, el legislador tiene la potestad de establecer, derogar, prohibir o limitar deducciones del impuesto sobre la renta. No obstante, la Corte reiteró que esta facultad no es absoluta o ilimitada.

El tribunal reiteró tres reglas de decisión respecto de los límites que imponen los principios de equidad y justicia tributaria para este tipo de medidas: primera, la norma que prohíba u omita la posibilidad de deducir de la renta bruta los costos y gastos en que incurren los trabajadores independientes para mantener la actividad productora de renta vulnera el principio de equidad tributaria en su dimensión vertical, por cuanto desconoce la capacidad económica de los trabajadores independientes, al igualarla indebidamente a la capacidad económica de los asalariados, quienes no incurren en ningún gasto para poner en movimiento la actividad productiva de renta. Segunda, la norma que prohíba o limite la deducción de una expensa de la renta bruta, que cumpla las exigencias de causalidad, razonabilidad y proporcionalidad respecto de la actividad productora de renta (artículo 107 del ET), no vulnera los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, salvo que la renta líquida así configurada resulte confiscatoria. Tercera, la norma que establezca deducciones o determine las condiciones para acceder a ellas y que, a su vez, genere tratos desiguales en perjuicio de quienes, en principio, se encuentran en condiciones de igualdad para ser beneficiarios de las deducciones demandadas no desconocen los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria. Esto, siempre y cuando la diferencia de trato persiga una finalidad no prohibida por la Carta Política o los sujetos comparados no estén, en realidad, en la misma situación.

Y añadió que, dado que la modificación del tratamiento tributario tiene efectos en el comportamiento de los agentes del mercado, es evidente que la adopción de normas de naturaleza tributaria forma parte de las herramientas mediante las cuales se ejercen las facultades de dirección e intervención del Estado en la economía según lo previsto en el artículo 334

de la Constitución. Este además, establece que la sostenibilidad fiscal es un límite al ejercicio de estas facultades y una herramienta para el logro de las finalidades del Estado social de derecho. La sostenibilidad fiscal supone el equilibrio entre el ingreso estructural y el gasto estructural, de modo que, si se demuestra que una medida adoptada por el legislador tributario elimina o reduce de forma significativa una fuente importante de ingresos fiscales, para garantizar el cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal, será necesario que el legislador prevea razonablemente cuál será la fuente sustitutiva de ese ingreso, o haga explícita la reducción del gasto que se derivará de su pérdida.

En todo caso, la Corte resaltó que no toda medida tributaria que desincentive una actividad económica está sujeta a una exigencia como la descrita, pues no todas las actividades tienen incidencia directa en el cálculo de los ingresos estructurales. Dicho de otro modo, si se demuestra razonablemente que una medida tributaria puede afectar de forma intensa el ingreso estructural y, por esa vía, comprometer la sostenibilidad fiscal, es preciso que el legislador demuestre que existen medidas alternativas para contrarrestar la reducción del ingreso, ya sea a través de la generación de ingresos sustitutivos o la reducción del gasto estructural.

Fijado el parámetro de juzgamiento aplicable al caso concreto, la Sala Plena solucionó el problema jurídico propuesto. En este orden, concluyó que la disposición acusada genera un trato diferenciado entre dos grupos comparables: las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables que pagan las regalías en especie y las empresas que se dedican a la misma actividad económica, pero que pagan las regalías en dinero. Aunque se demostró que existen algunas diferencias en la liquidación de las regalías según la modalidad de pago, la Sala plena encontró que estas solo son de naturaleza reglamentaria, y que, previo a la promulgación de la disposición acusada, la utilidad bruta sobre la cual se calculaba el impuesto a cargo de unos y otros era la misma. En suma, la Sala Plena tuvo por demostrado que la norma genera un trato diferenciado entre dos grupos de sujetos que, analizados con un criterio de comparación relevante a la luz de las finalidades perseguidas por la disposición acusada, comparten más similitudes que diferencias.

Acto seguido, la Corte identificó las finalidades perseguidas por la medida y encontró que estas no se encuentran prohibidas por la Constitución. En particular, señaló que la norma busca: (i) corregir una situación que, a juicio del Gobierno, hacía ineficaz el pago de las regalías; (ii) aumentar el recaudo mediante la ampliación de la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas dedicadas a la explotación y exploración de RNNR; e (iii) internalizar las implicaciones sociales, ambientales y ecológicas, que se derivan de la explotación de recursos naturales no renovables, de manera que sean las mismas empresas las que asuman esas implicaciones.

Aunque la Corte encontró que las finalidades perseguidas por la norma no están prohibidas por la Constitución Política, la disposición no cumple el criterio de idoneidad, pues el medio empleado sí está prohibido, por cuanto el tratamiento disímil impartido por el parágrafo 1 del artículo 19 demandado no se sustenta en la capacidad contributiva de los obligados. Por el contrario, parece obedecer únicamente al propósito de que la norma tributaria refleje el tratamiento contable de las regalías.

En particular, la Sala señaló que la medida adoptada por el legislador pierde de vista varios elementos: (i) la obligación de pago de las regalías de la que los explotadores de recursos naturales no renovables son deudores es la misma sin importar el medio elegido para su extinción; (ii) el espacio adicional de capacidad contributiva que, según el Gobierno, justificó la medida no depende de si las regalías se pagan en especie o en dinero, sino de la ejecución por el contribuyente de una actividad económica altamente rentable, (iii) los contribuyentes no pueden elegir si pagan la regalía en dinero o en especie, y (iv) limitar la prohibición de deducción de las regalías al costo de producción cuando estas son pagadas en especie y, al mismo tiempo, sostener la prohibición por la totalidad del precio pagado en dinero aumenta de forma diferente y desproporcionada la carga tributaria del contribuyente que paga la regalía en dinero, a pesar de que este se encuentra en la misma posición del contribuyente que paga la regalía en especie.

Para dilucidar el problema desde la dimensión vertical del principio de equidad tributaria, la Sala Plena resaltó que la actividad económica de explotación de recursos naturales no renovables está expuesta a una alta volatilidad de precios, determinada por factores externos al explotador, o al país en el que ocurre la explotación. Reconoció que el deber de contribuir al financiamiento del gasto y la inversión pública en condiciones de justicia y equidad implica que el sistema tributario debe capturar las variaciones de rentabilidad inherentes a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

La Sala Plena añadió que las regalías que se pagan por la explotación de recursos naturales no renovables no corresponden a una erogación discrecional del contribuyente, sino a un pago obligatorio que tiene por fuente un deber previsto en el artículo 360 de la Constitución Política, sin el cual es imposible desarrollar la actividad económica de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. En este sentido, no incrementan el patrimonio del contribuyente. Por ello, la Sala concluyó que la deducción de las regalías opera como una minoración estructural. Dado que las regalías pueden llegar al 25% del precio del producto explotado a boca de pozo, boca o borde de mina, y en razón a que es imprescindible para el desarrollo de la actividad económica, la Corte estimó que prohibir su deducción desconocía la capacidad contributiva de los sujetos obligados; y además, violaba la confianza legítima de las empresas

explotadoras de recursos naturales no renovables que suscribieron contratos e hicieron inversiones en el entendido de que las contraprestaciones pagadas al Estado por efecto de la explotación de los recursos naturales no renovables no aumentarían la base gravable de su impuesto de renta.

A su turno, al analizar la norma en concreto, la Corte concluyó que, en periodos de precios bajos, la prohibición de deducción de las regalías, tal como fue adoptada, es decir de forma permanente y sin condicionamientos, excepciones, o reglas de compensación, aumenta artificialmente la base gravable de forma que hace confiscatorio el impuesto. Esto por cuanto no prevé garantías de no confiscación para aquellos eventos en los que el aumento artificial de la base gravable, derivado de la prohibición de deducción de las regalías, aumenta el impuesto a cargo cuando la actividad económica reporta pérdidas.

Por último, se analizó la posibilidad de adoptar una sentencia integradora para igualar la carga tributaria que asumen las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables que pagan regalías en dinero y en especie, para corregir por esa vía el desconocimiento del principio de equidad tributaria advertido, sin excluir la norma del ordenamiento. Sin embargo, la Sala encontró que en este caso tal alternativa no era procedente.

Así las cosas, concluyó que el único remedio posible para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución Política en este caso consiste en declarar la inexecutable del parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022. Por lo demás, para conjurar los eventuales efectos que tenga esta decisión sobre los ingresos de la Nación, el Gobierno nacional deberá tomar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad fiscal.

Por lo tanto, la Sala Plena determinó que la disposición acusada es inexecutable por violación del principio de equidad tributaria en sus dos dimensiones.

##### 5. Salvamentos y reservas de aclaración de voto

El magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ salvó su voto y la magistrada NATALIA ÁNGEL CABO se apartó parcialmente de la decisión. Reservaron aclaración de voto la magistrada DIANA FAJARDO RIVERA, y los magistrados ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS y ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

El magistrado Cortés González salvó su voto y se apartó de la decisión mayoritaria sobre la inexecutable de la norma censurada. Su postura estuvo fundada en los siguientes aspectos:

1. La posición de la mayoría asumió un control de la norma tributaria revisada más allá de los argumentos de la demanda. Lo anterior, al menos por dos aspectos: i) el cargo formulado por el demandante no cumplía con los requisitos constitucionales para ser estudiado. Particularmente por

ausencia de especificidad y suficiencia debido a que el ciudadano eludió presentar una argumentación relacional que acreditara la vulneración de la equidad tributaria como expresión del principio de igualdad; y ii) las censuras que dieron lugar a la decisión de fondo fueron una construcción propia de la Corte y no cumplían con los presupuestos jurisprudenciales para aplicar un control ampliado de constitucionalidad, en particular al no acreditarse un vicio evidente de constitucionalidad, en los términos de la Sentencia C-284 de 2014.

2. La motivación de la decisión de fondo fue contradictoria por las siguientes razones: i) el reconocimiento implícito de que la prohibición de deducción de regalías era acorde a la Constitución. Lo anterior, porque la inconstitucionalidad de la medida radicó en supuestos efectos prácticos en materia de equidad horizontal y vertical.

ii) El legislador cuenta con un amplio margen de configuración en cuanto al diseño de la política tributaria y especialmente, para establecer, revocar, limitar, restringir o prohibir deducciones, minoraciones estructurales y beneficios tributarios. Sin impuestos, definidos en el ámbito del debate democrático, no puede haber destino común ni capacidad colectiva para actuar. Los tributos representan un acuerdo político sobre quien debe pagar qué y en nombre de qué principios, cuya definición corresponde a la instancia deliberativa y democrática por antonomasia.

Bajo ese entendido, la mayoría no tuvo en cuenta que las regalías son una contraprestación constitucional con régimen propio y no un costo o un gasto del contribuyente de renta, que bien podría considerarse fiscalmente, por ejemplo, como un ingreso no constitutivo de renta, pero sobre el cual el legislador mantiene un amplio margen de configuración en materia impositiva por disposición del mismo texto superior, pues no están excluidas de las regulaciones tributarias (art. 360 CP).

iii) La verificación de la equidad tributaria, tanto horizontal como vertical, no consideró un estudio estructural y sistemático de la medida, como lo ha requerido en reiteradas oportunidades la Corte. El examen ha debido también comprender el impuesto de renta, las deducciones, compensaciones, minoraciones estructurales y demás instrumentos tributarios que contribuyen a depurar la renta líquida gravable, al igual que su interacción con otros impuestos y situaciones tributarias. Solo de esta manera, era posible establecer las particularidades, diferencias y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos estudiados.

Además, el análisis de dichas censuras no estuvo basado en la demostración de la violación de la Constitución sino en presuntos efectos prácticos de la norma, a partir de variables, metodologías, valoraciones y supuestos de ciclos económicos que son ajenos al parámetro de control invocado. Por el contrario, configuran aspectos doctrinarios y de conveniencia que no sustentan una declaratoria de inexecutable.

iv) La supuesta naturaleza confiscatoria de la prohibición de deducción de las regalías en ciclos económicos de precios bajos, en el marco de la equidad vertical. Esta argumentación resultaba contraria a la evidencia fáctica, pues supuso que la medida impositiva generaba una tasa efectiva de tributación desproporcionada cuando los precios del petróleo eran bajos. Sin embargo, el reciente informe 3T23 de Ecopetrol advertía que, aún con las dificultades de precios bajos, generadas por bajas ventas, efectos cambiarios, entre otros factores, la tasa efectiva de tributación, que incluía la sobre tasa al impuesto de renta y la no deducibilidad de las regalías fue del 47.0 % frente al 32.8 % del 3T22 y del 43.9% para los 9M23 ante el 32,8 % de los 9M22. Estas variaciones no evidencian un impacto irrazonable de la medida, frente a la pretensión recaudatoria del Congreso. Bajo tal entendido, la decisión estuvo basada en conjeturas sobre lo que podría ocurrirle al sector.

Adicionalmente, tal argumentación configura una restricción irrazonable y desproporcionada al poder impositivo del Estado cuando una medida tributaria debe aplicarse en ciclos económicos bajos. Es una limitación al Gobierno y al Congreso de la República, pues solo se podría aplicar una política fiscal cuando los contribuyentes se encuentren en situaciones económicas de precios altos. En la misma línea, aquella no está sustentada en razones constitucionales, debido a que no existe referencia alguna en la Carta Política que establezca cuándo hay precios altos o bajos y, menos aún, que disponga que el poder tributario solo podría actuar en presencia de ciclos económicos favorables para un sector determinado. Tal aspecto, termina configurando un privilegio tributario para el sector de hidrocarburos, que no tienen otros sectores, incluso personas naturales, que también pueden padecer circunstancias económicas adversas y aun así, deben tributar plenamente. Se trata de una ventaja tributaria que carece de fundamento constitucional y cuya sustentación afecta la planeación presupuestaria, porque impacta en el recaudo de recursos para solventar las necesidades del Estado y la implementación de las políticas públicas sociales.

3. La declaratoria de inexecutable de la norma censurada genera problemas de constitucionalidad. El primero versa sobre el impacto fiscal de la decisión. En el trámite de constitucionalidad, lo que incluyó una serie de audiencias públicas, quedó acreditado que la medida fiscal buscaba recaudar 2.7 billones para 2023 y 2.2. billones para 2024. La decisión de la mayoría habilita la deducción del valor de las regalías lo que genera un impacto fiscal inmediato que no fue considerado y que afecta los ingresos de la Nación. Resultó contradictorio que la postura mayoritaria dedicara un capítulo extenso en la parte dogmática de la sentencia sobre este tema, para luego, desconocer la obligación de considerar el impacto fiscal de la decisión al declarar inexecutable la norma acusada. Lo anterior, genera una grave afectación al financiamiento de los gastos del Estado,

particularmente, en lo destinado a atender las necesidades básicas insatisfechas de las personas.

El segundo radica en que, de aceptarse en gracia de discusión la existencia de un trato discriminatorio en materia de equidad horizontal entre quienes pagan las regalías en especie y los que lo hacen en dinero, la corrección de la discriminación normativa no era la inexequibilidad integral de la norma, pues, como quedó expuesto previamente, aquella compromete otros principios constitucionales como la sostenibilidad fiscal y la conservación del derecho por tratarse de una materia en la que el legislador tiene un amplio margen de configuración. En ese sentido, lo procedente habría sido declarar la inexequibilidad parcial del contenido normativo relacionado con la liquidación de las regalías en especie como costo de producción o, en su defecto, una exequibilidad condicionada del artículo acusado en el sentido de que la prohibición de deducción de regalías en dinero no podía ser superior de su equivalente en especie.

En tercer lugar, no se valoró ni decidió la alternativa de diferir los efectos de la decisión, para permitir que el Congreso de la República remediara la inconstitucionalidad evidenciada y, de esta manera, ponderar y materializar en la mayor medida posible, los postulados superiores comprometidos con la decisión.

Por su parte, la magistrada Ángel Cabo salvó parcialmente su voto, por las siguientes consideraciones.

La magistrada Ángel Cabo compartió la decisión de la mayoría en el sentido de considerar que la fórmula para determinar el monto no deducible para las compañías que explotan hidrocarburos y pagan regalías, que incorpora el artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, vulnera el principio de igualdad, debido al tratamiento diferenciado entre aquellas que pagan al Estado las regalías en especie y las que lo hacen en dinero. En la misma línea, la magistrada Ángel Cabo estuvo de acuerdo con el espíritu de la ponencia sobre la necesidad de que se proteja la seguridad jurídica en los contratos ya suscritos y, en general, en el análisis del concepto de “contraprestación” del artículo 360 de la Constitución. No obstante, dicha magistrada se distanció de algunos fundamentos y conclusiones de la ponencia que, al ser escritos como parte de la razón de la decisión (ratio decidendi) y no de dichos al pasar (obiter dicta), generan precedentes complejos tanto en términos procesales como tributarios.

En primer lugar, la magistrada Ángel Cabo cuestionó que una decisión tan difícil y trascendental como la que adoptó la Corte en esta sentencia tenga lugar en una demanda con serios problemas de aptitud. Sobre el punto, la magistrada resaltó que esta sentencia se basó principalmente en dos cargos que no estaban presentes en la demanda y realizó una integración normativa cuyo sustento es cuestionable. La magistrada Ángel recordó que la Corte tenía la oportunidad de pronunciarse en un par de semanas frente a dos demandas acumuladas en contra del artículo 19 de la Ley 2277 de

2022. Esas demandas le hubieran permitido a la Corte decidir las cuestiones que hoy aborda sin la necesidad de realizar “malabares procesales” que extienden injustificadamente el sentido de la demanda. Aunque esto pueda ser leído por algunos como un mero formalismo, no lo es. Unas reglas claras y consistentes son una garantía mínima de un buen ejercicio de la función judicial.

En segundo lugar, y en términos sustanciales, la magistrada Ángel Cabo subrayó cuatro aspectos que, a su juicio, son problemáticos de la sentencia y que gestan precedentes complejos para futuros casos tributarios. Primero, aunque la ponencia analizó el concepto de “contraprestación” del artículo 360 de la Constitución desde la teoría general de las obligaciones, dejó de lado la relación entre las regalías y los impactos ambientales y sociales de la explotación de recursos naturales no renovables que ha resaltado la Corte en su jurisprudencia. El silencio de la sentencia al respecto podría generar la conclusión, a su juicio equivocada, de que los impactos ambientales y sociales no se deben compensar o mitigar adecuadamente. Es posible que la conclusión de la Corte fuera que la norma estudiada tenía problemas de necesidad porque dichos impactos podrían ser compensados a través de otras vías. Sin embargo, al omitir la discusión, evadió uno de los argumentos centrales de quienes defendían la exequibilidad de la norma.

En tercer lugar, la sentencia sostiene que la norma demandada es inconstitucional, entre otras cosas, porque el legislador debe permitirles a todas las compañías por igual deducir sus costos de la renta bruta en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario. A juicio de la magistrada Ángel esta conclusión, que es central en la ponencia, es cuestionable, no solo porque se aleja de los precedentes establecidos por la Corporación sino también porque termina convirtiendo una norma de rango legal en un parámetro de constitucionalidad. Darle el rango de parámetro de constitucionalidad a una norma legal de la misma jerarquía que la norma demandada es problemático en términos conceptuales, y de cara a futuros análisis de constitucionalidad.

En cuarto lugar, la magistrada Ángel echó de menos en la sentencia un análisis sistémico de equidad tributaria. La magistrada recordó que la Corte ha sostenido que el principio de equidad tributaria se predica del sistema en su conjunto. De ese modo, solo si una norma afecta la equidad del sistema tributario en su integridad, puede ser declarada inexecutable por esa razón. La sentencia, en cambio, hace un análisis relacional y particular, que no ilustra los efectos sistémicos de la norma demandada. En otros términos, si bien la norma tiene problemas de igualdad entre sujetos comparables, la sentencia no demuestra por qué la prohibición de la deducibilidad de las regalías representa un sacrificio desproporcionado e irrazonable de la equidad del sistema tributario mirado en su conjunto.

En quinto lugar, la magistrada Ángel Cabo no compartió la conclusión de la sentencia sobre los rasgos confiscatorios de la norma demandada. Para la magistrada, la sentencia no se basa en el argumento de que la norma sea confiscatoria dadas las condiciones actuales del mercado, sino sobre el presupuesto de que puede llegar a serlo si se cumplen varias condiciones, a saber: una alta producción, altos costos operativos y de producción y bajos precios internacionales. Con base en ese escenario, la sentencia concluye que la prohibición es inconstitucional porque la norma demandada no incluye un régimen tributario especial que se active en los ciclos de precios bajos y evite los posibles efectos confiscatorios. En su criterio, este es un escenario especulativo sobre el cual no se ha debido fundar la decisión de inconstitucionalidad. El escenario de precios bajos puede ir acompañado de circunstancias cambiarias, de volumen de demanda, de cambios en la estructura salarial o en la reducción o aumento de costos por avances tecnológicos, que no permiten afirmar que en la totalidad de los casos futuros la no deducibilidad será confiscatoria. Este no solo es un mal precedente de cara a los casos que llegue a decidir la Corte en el futuro, sino que tampoco fue un cargo presentado por el demandante. Por ende, consideró que el análisis de constitucionalidad se debió limitar a los problemas de igualdad incorporada en la fórmula de la norma demandada, sin entrar en campos especulativos atinentes a asuntos extrajurídicos”.

Expediente D-15097. Sentencia C-489-23. Magistrados Ponentes: Jorge Enrique Ibáñez Najar y Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado 45, noviembre 16 de 2023.

### **Artículos 220 y 221 de la Ley 599 de 2000, “Por la cual se expide el Código Penal”.**

“...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de unas expresiones que hacen parte de la regulación legal de los tipos penales de injuria y calumnia, previstos en los artículos 220 y 221 de la Ley 599 de 2000. En dicha demanda se señaló que tales expresiones, relativas a la pena de prisión que corresponde a tales conductas, serían incompatibles con lo previsto en el preámbulo y en los artículos 20, 73 y 93 de la Constitución Política de 1991(CP).

La demanda presentó cuatro cargos. En el primero, sostuvo que las normas citadas van en contra del carácter democrático del Estado (preámbulo) y afectan de manera grave a la actividad periodística, pues no permiten el libre flujo de informaciones y opiniones, pues la pena de prisión constituye una intimidación y lleva a una autocensura. En el

segundo, advierte que dicha pena es incompatible con la prohibición de la censura (Art. 20, CP), en tanto equivale a un control judicial severo y a un mecanismo de auto restricción a la hora de dar información o de emitir opinión, las cuales se afectan de manera significativa por temor a las consecuencias judiciales. En el tercero, se pone de presente que tal pena viola la protección reforzada que la Constitución otorga a la actividad periodística (Art. 73, CP), ya que ella puede usarse por cualquier persona que se vea desfavorecida por una publicación periodística para generar intimidación y, de esta manera, obtener una retractación a su favor o causar miedo en quien realiza la publicación. En el cuarto, se refiere que la susodicha pena desconoce lo previsto en tratados internacionales sobre derechos humanos (Art. 93, CP), en particular, lo relativo a los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, al mismo tiempo, la interpretación que sobre ellos han hecho los organismos internacionales autorizados para tal propósito.

Por último, la demanda destacó que las normas censuradas no satisfacen el criterio de necesidad, resultan desproporcionadas, por su carácter intimidatorio, y afectan el desarrollo de la democracia por las consecuencias que generan en la actividad de los periodistas.

Como cuestión previa, la Sala estudió si se configuraba o no la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-442 de 2011. En esta materia se concluyó que si bien en dicha sentencia hay un precedente relevante para este caso, dado que en ella se analizaron los tipos penales de injuria y calumnia, su finalidad, elementos estructurales, desarrollo jurisprudencial, los derechos fundamentales al buen nombre, la libertad de expresión y de opinión, el animus injuriandi, los límites al poder de configuración normativa, referencias y análisis sobre la jurisprudencia de las altas cortes nacionales y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión, así como el principio de legalidad y no ambigüedad sobre la tipificación de tales conductas, no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, dado que en este caso lo que se cuestiona es específicamente la necesidad de la imposición de la pena de prisión y si ésta resulta o no desproporcionada.

Así, la Sala Plena precisó que desde aquel entonces la Corte ha reconocido que la libertad de expresión puede ser objeto de limitaciones, posibilidad que se desprende del propio artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que tales limitaciones están sujetas a un control constitucional estricto. También, que la honra y el buen nombre como derechos fundamentales pueden ser protegidos tanto en sede de tutela como a través de instancias civiles y penales.

Destacó que, partiendo de la importancia de la intención delictuosa, el derecho a la integridad moral ha sido definido como el bien jurídico fundamental a proteger con la consagración de dichos tipos penales, así

como que, la finalidad perseguida al tipificarse la injuria y la calumnia es la de proteger el derecho fundamental a la honra precisando que, la posibilidad de su despenalización -que corresponde al legislador en ejercicio de su potestad de configuración normativa y conforme al principio de reserva de ley- fue desechada anteriormente debido a la importancia de los bienes jurídicamente tutelados.

La Corte aclaró que estos delitos en momento alguno buscan la persecución a periodistas -pues no corresponde a un tipo penal con sujeto activo calificado-, ni que ello puede considerarse como una norma que imponga algún tipo de censura, “mordaza” o limitar de manera indebida el derecho a la libertad de expresión. Tampoco, que tales disposiciones fueron diseñadas para proteger la honra y el buen nombre de determinados servidores públicos, sino que, contrario a ello, están dirigidas a preservar los derechos de cualquier persona residente en Colombia y, en esa medida, cumplen importantes propósitos dirigidos a preservar la paz social y evitar la justicia privada.

La Sala precisó que tales normas penales y sus consecuencias sólo se aplicarían tratándose de vulneraciones especialmente serias de derechos fundamentales frente a otros mecanismos como el derecho de rectificación, la multa o la acción de tutela que no resultan igualmente idóneos o terminan siendo insuficientes para proteger el derecho al buen nombre y a la honra. Además, que tales disposiciones sólo operan cuando un funcionario competente (fiscal, juez o magistrado) valora suficientemente los elementos estructurales del tipo penal y determina que en efecto la conducta configuró la vulneración del bien jurídico y merece reproche penal (*animus injuriandi*) o, por el contrario, si se quedó en el campo de la “opinión”, la “libertad de información”, o en presencia de un (*animus jocandi* o *narrandi*) que escaparía en todo caso al reproche penal a términos de la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

De igual forma, la Sala recordó frente a la pena de prisión que se demanda, en relación con su gravedad y posibilidad real de ejecución, que en los casos en que se determine la responsabilidad penal de algún procesado estos delitos, por el monto de aquella (16 meses de prisión establecido como mínimo) tienen aplicación directa los subrogados penales, que como el beneficio de la condena de ejecución condicional, implica la no privación de la libertad y, además, que para llegar a ello, como aclaró la Corte desde el 2011, deben agotarse etapas o requisitos obligatorios como la querrela, la conciliación, e incluso, la posibilidad de rectificación hasta antes de emitirse sentencia de primera instancia (artículo 225 de la Ley 599/00) que opera incluso sin la anuencia del denunciante, siempre que se cumpla con los requisitos para ello. Con lo que, la sanción penal que se demanda solo procedería como *última ratio*,

lo que en últimas resalta su adecuado diseño legislativo y repercute en el juicio de proporcionalidad demandado.

A su turno, la Corte insistió que estas disposiciones buscan proteger a la comunidad en general sobre la afectación de derechos fundamentales importantes como el buen nombre y la honra, incluidos, el propio gremio de periodistas, quienes además, ven dignificado el ejercicio de su profesión al exigirse cierto nivel de cautela, análisis y cuidado frente a la divulgación de información que pueda afectar derechos fundamentales y que, como ha dicho la propia Corte, no corresponde a una carga desproporcionada que deban soportar y que conduzca a la intimidación o al bloqueo de la libertad de información y de expresión.

Además, la Corporación recordó la excepción de verdad o *exceptio veritatis* contemplada en el procedimiento penal (artículo 224 Ley 599/00) que exime de responsabilidad a quien resulte denunciado o investigado por estas conductas o incluso, que conforme a los términos de la denuncia interpuesta con efecto o interés simplemente “intimidante” o de “bloqueo a la libertad de expresión” se pueda acudir por el afectado a la falsa denuncia (artículos 435 y 436 del Código Penal) que, como delito contra la eficaz y recta impartición de justicia, contempla una pena de prisión, esa sí, entre sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, esto es, no excarcelable.

Por último, consideró que resultaría un contrasentido sostener en punto de la necesidad y proporcionalidad que se demanda que la vía idónea en estos casos sea el acudir a la acción de tutela de manera directa (mecanismo subsidiario o supletivo por naturaleza) o simplemente imponer una sanción de multa (exclusivo contenido económico) que no resulta acorde con la protección efectiva de un derecho fundamental como la honra y el buen nombre en un Estado social y democrático de Derecho que desde el artículo 2 de la Constitución vela por la vigencia de un orden justo.

Ello, conllevaría no solo el desnaturalizar uno de los fines de la pena, en concreto, el preventivo, sino que reduciría la discusión sobre afectación de trascendentes derechos fundamentales a una decisión de simple costo-beneficio, donde resultaría más rentable, por ejemplo, publicar cualquier tipo de contenido, con afectación al buen nombre y honra como derechos fundamentales de cualquier ciudadano sin ningún tipo de exigencia de mínima verificación de la información o ponderación de la misma, pues, en últimas, de llegarse a una condena, en el hipotético caso de lograrse aquella una vez agotado el procedimiento y con lo que ello implica a términos de lo expuesto y sin olvidar, la posibilidad de disponer directamente del ejercicio de la acción penal mediante la retractación autónoma -sin exigencia de aceptación incluso por parte del afectado- a pagar la respectiva multa.

Con fundamento en estos argumentos, la Sala Plena consideró que los apartes relativos a la pena establecida en las normas demandadas, “pena de prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses” respectivamente, contenidos en los artículos 220 (injuria) y 221 (calumnia) de la Ley 599 de 2000 resultan exequibles conforme los cargos expuestos en la demanda.

#### 4. Salvamentos y reservas de voto

Los magistrado/as NATALIA ÁNGEL CABO, JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ, DIANA FAJARDO RIVERA y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS salvaron el voto.

Por su parte, los magistrado/as PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y ALEJANDRO LINARES CANTILLO se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

Las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera se apartaron de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en el expediente D-15176, y lo hicieron a partir de las consideraciones expuestas por la magistrada Ángel Cabo en la ponencia que originalmente fue presentada para discusión en Sala Plena.

En este sentido, a diferencia de la mayoría de la Sala, las magistradas disidentes consideran que la pena de prisión para los delitos de injuria y calumnia constituye una responsabilidad ulterior desproporcionada o, en otros términos, un desbordamiento o exceso punitivo que supera los límites del margen de configuración del legislador penal. Ese desbordamiento punitivo genera el fenómeno conocido como chilling effect o efecto paralizador, que tiene lugar cuando el medio de comunicación o la persona “deja de emitir determinada información, por temor a que le sean impuestas consecuencias civiles o penales de carácter desproporcionado” (Sentencia T-452 de 2022).

A juicio de las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera, el efecto paralizador de la pena de prisión para estos delitos puede incluso conducir a la autocensura en supuestos en que, aunque la información sea cierta y haya sido adquirida de buena fe, la persona prefiera callar a tener que asumir las cargas o sanciones derivadas de un eventual proceso judicial. Este efecto paralizador ha generado, también, la proliferación de las llamadas Demandas Estratégicas contra la Participación Pública (SLAPP, por su sigla en inglés), con especial y creciente -aunque no exclusiva- incidencia en la actividad periodística. Todo esto, en criterio de las magistradas disidentes, termina socavando la libertad de expresión, soporte de una sociedad democrática.

Con ello, las magistradas no desconocen la existencia de límites a la libertad de expresión, representados por los discursos prohibidos y el ejercicio abusivo de este derecho a través de conductas como la injuria y la calumnia. No obstante, las magistradas consideran que, para abordar con solidez el análisis de las disposiciones demandadas, y tal como se planteó

en la ponencia original, se hacía necesario un estudio detallado de la evolución del contexto universal, interamericano y local en torno a la protección y los límites de la libertad de expresión y, en particular, de la concepción sobre la pena de prisión para las conductas de injuria y calumnia.

Para las magistradas disidentes, la evolución de estos contextos desde la fecha de expedición de la Sentencia C-442 de 2011 hasta hoy apunta, sin duda, a una dirección opuesta a la que avaló la mayoría de la Sala en este caso. Dos ejemplos resultan ilustrativos: (i) la Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Ver Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (Julio 2011). Observación General No. 34.

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.) dispone que “[l]os Estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada” (Ibidem, párr. 47.); y (ii) de conformidad con el estándar interamericano, resulta contraria al artículo 13 de la Convención toda sanción penal de la injuria o la calumnia en supuestos en que el ofendido es un funcionario, por asuntos de relevancia pública.

Finalmente, para las magistradas, tal como se propuso en la ponencia original, la aplicación de un juicio estricto de proporcionalidad en este caso, que tomara en consideración la evolución referida, debería haber llevado a la Corte a concluir que la pena de prisión para los delitos de injuria y calumnia no satisface los criterios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Lo primero, en tanto la supresión de la pena de prisión no implica que la honra y el buen nombre queden desprotegidos ni dentro ni fuera del derecho penal, no sólo porque subsisten la pena de multa y las penas accesorias para ambos delitos, sino -y sobre todo- porque siguen vigentes mecanismos como el derecho de rectificación, los métodos alternativos de solución de conflictos (como la conciliación y la mediación), la indemnización por vía de responsabilidad civil extracontractual y la acción de tutela como mecanismo subsidiario. A diferencia de la mayoría de la Sala, las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera consideran que estos mecanismos, además de ser menos lesivos para los sujetos pasivos de la medida, tienen un potencial mucho mayor de reparación del daño para las víctimas.

En lo que tiene que ver con la proporcionalidad en sentido estricto, para las magistradas disidentes la pena de prisión en los delitos de injuria y calumnia constituye una responsabilidad ulterior desproporcionada, porque las afectaciones de la medida resultan mayores que los beneficios que esta conlleva en cuanto a la protección de la honra y el buen nombre. Esto no sólo por el efecto paralizador y de autocensura que produce la

mera posibilidad de estar vinculado a un proceso penal que podría culminar con la imposición de dicha sanción, sino también, en los supuestos en que la pena de prisión sea efectivamente impuesta, por la intervención intensa de la medida sobre uno de los derechos fundamentales más preciados, como lo es el de la libertad personal.

En consecuencia, para las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera, la Corte Constitucional debió declarar la inexecutable de la pena de prisión para el delito de injuria. En cuanto al delito de calumnia, la Corte debió considerar la inconstitucionalidad de la pena de prisión o, cuando menos, una exequibilidad condicionada que satisficiera los elementos del referido estándar interamericano.

Por su parte, el magistrado Reyes Cuartas salvó el voto en la presente decisión por considerar que la Sala Plena debió, en este caso, armonizar el análisis de las penas privativas de la libertad previstas para los delitos de calumnia e injuria a la luz de los cargos se propusieron en la demanda, con los contenidos de los instrumentos internacionales y particularmente interamericanos -parámetro de control-, a efectos de poder comprender que dichas penas, al menos cuando se trata periodistas en ejercicio del derecho a la información, no deberían tener como consecuencia la imposición de una pena privativa de la libertad, si dicha información se refiere a contenidos de interés público, dado el mayor grado de escrutinio que deben soportar quienes ostentan ese tipo de responsabilidades-

En efecto, en esos eventos, la protección del bien jurídico de la integridad moral, ha de ceder en un juicio de proporcionalidad estricto, a la protección del derecho a la libertad de expresión sobre temas de interés público, pues, ello en sí mismo comporta una trascendental significación para el mantenimiento de una sociedad democrática.

Por ello, la Corte debió, como mínimo, explorar la posibilidad de declarar la inexecutable de la pena privativa de la libertad para estos delitos, en las condiciones indicadas antes y con ello limitar el efecto disuasorio y silenciador que trae la pena privativa de la libertad sobre la libertad de expresión e información en el ejercicio periodístico.

Finalmente, el magistrado Cortés González salvó su voto frente a la decisión de declarar exequibles los artículos 220 y 221 de la Ley 599 de 2000. En su criterio, era imperativo tomar en consideración la necesidad actual de garantizar la protección de los derechos a la honra y el buen nombre, a través de mecanismos diferentes a la restricción de la libertad. Particularmente, señaló la procedencia de declarar la inexecutable de la pena de prisión para el delito de injuria. Además, indicó que resultaba necesario evaluar las consecuencias adversas que tiene la pena de prisión para la actividad periodística, particularmente, con miras a prevenir fenómenos como el chilling effect (efecto paralizador) y las llamadas Demandas Estratégicas contra la Participación Pública.

Aunado a ello, el Magistrado consideró que la Sala debió efectuar un ejercicio de integración normativa que extendiera la revisión a los artículos 223 y 226 del Código Penal. El primero, en la medida que establece una sanción más grave para la injuria y la calumnia, si se utilizan medios de comunicación social o divulgación colectiva, lo que se relaciona directamente con el cuestionamiento de los demandantes, relativo a que el derecho punitivo puede convertirse en instrumento de acoso contra los periodistas. El segundo, en cuanto se refiere al delito de injuria por vía de hecho, cuya pena depende directamente del delito de injuria, de manera que, al evaluar la sanción que corresponde a este último, resultaba inevitable analizar el alcance del primero, en orden a determinar si en su caso era razonable conservar la prisión como medida punitiva.

En efecto, la Corte pudo evaluar las consecuencias de suprimir la pena de prisión en el delito de injuria por vía de hecho, distinguiendo los casos por afectación a la honra mediante agresiones físicas, en aras de evitar que estos sean beneficiados de plano con la posibilidad de no recibir una pena de prisión por ejecutar conductas constitutivas de acoso. En el mismo sentido, se hubiese advertido que en el caso de quienes divulgan información a través de medios de comunicación se ven sometidos, no a la pena general de quienes incurrir en estos delitos, sino a una más grave, por esa sola circunstancia.

Para el Magistrado disidente, la actividad de periodista merece una protección reforzada en la medida que enriquece la opinión pública, fortalece la democracia y facilita el control del poder, luego no resulta justificado que se agrave la pena frente al ejercicio de esa actividad profesional.

Debió, a su juicio, considerarse una alternativa que optara por (i) declarar inexecutable la pena de prisión que consagra el artículo 220 de la Ley 599 de 2000 para el delito de injuria, entendiendo, en todo caso, que no se suprime la sanción de que trata el artículo 226, esto es, que se conservará la pena de prisión para el delito de injuria por vía de hecho. (ii) Declarar inexecutable el artículo 223 del Código Penal por constituir un factor de censura, en lo atinente a la expresión “se cometiere utilizando cualquier medio de comunicación social o divulgación colectiva” y, finalmente, (iii) esta solución implicaría que la calumnia, a pesar de ser executable, ya no resultaría agravada por el artículo 223, que sería expulsado parcialmente del ordenamiento, por reflejar una medida restrictiva de la labor periodística en cuanto a la agravación referida”.

Expediente D-15.176. Sentencia C-487-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 46, noviembre 15 y 16 de 2023.

**Artículos 220 y 221 de la Ley 599 de 2000, “Por la cual se expide el Código Penal”.**

“...

**3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de unas expresiones que hacen parte de la regulación legal de los tipos penales de injuria y calumnia, previstos en los artículos 220 y 221 de la Ley 599 de 2000. En dicha demanda se señaló que tales expresiones, relativas a la pena de prisión que corresponde a tales conductas, serían incompatibles con lo previsto en el preámbulo y en los artículos 20, 73 y 93 de la Constitución Política de 1991(CP).

La demanda presentó cuatro cargos. En el primero, sostuvo que las normas citadas van en contra del carácter democrático del Estado (preámbulo) y afectan de manera grave a la actividad periodística, pues no permiten el libre flujo de informaciones y opiniones, pues la pena de prisión constituye una intimidación y lleva a una autocensura. En el segundo, advierte que dicha pena es incompatible con la prohibición de la censura (Art. 20, CP), en tanto equivale a un control judicial severo y a un mecanismo de auto restricción a la hora de dar información o de emitir opinión, las cuales se afectan de manera significativa por temor a las consecuencias judiciales. En el tercero, se pone de presente que tal pena viola la protección reforzada que la Constitución otorga a la actividad periodística (Art. 73, CP), ya que ella puede usarse por cualquier persona que se vea desfavorecida por una publicación periodística para generar intimidación y, de esta manera, obtener una retractación a su favor o causar miedo en quien realiza la publicación. En el cuarto, se refiere que la susodicha pena desconoce lo previsto en tratados internacionales sobre derechos humanos (Art. 93, CP), en particular, lo relativo a los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, al mismo tiempo, la interpretación que sobre ellos han hecho los organismos internacionales autorizados para tal propósito.

Por último, la demanda destacó que las normas censuradas no satisfacen el criterio de necesidad, resultan desproporcionadas, por su carácter intimidatorio, y afectan el desarrollo de la democracia por las consecuencias que generan en la actividad de los periodistas.

Como cuestión previa, la Sala estudió si se configuraba o no la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-442 de 2011. En esta materia se concluyó que si bien en dicha sentencia hay un precedente relevante para este caso, dado que en ella se analizaron los tipos penales de injuria y calumnia, su finalidad, elementos estructurales, desarrollo jurisprudencial, los derechos fundamentales al buen nombre, la libertad de expresión y de opinión, el animus injuriandi, los límites al poder de

configuración normativa, referencias y análisis sobre la jurisprudencia de las altas cortes nacionales y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión, así como el principio de legalidad y no ambigüedad sobre la tipificación de tales conductas, no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, dado que en este caso lo que se cuestiona es específicamente la necesidad de la imposición de la pena de prisión y si ésta resulta o no desproporcionada.

Así, la Sala Plena precisó que desde aquel entonces la Corte ha reconocido que la libertad de expresión puede ser objeto de limitaciones, posibilidad que se desprende del propio artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que tales limitaciones están sujetas a un control constitucional estricto. También, que la honra y el buen nombre como derechos fundamentales pueden ser protegidos tanto en sede de tutela como a través de instancias civiles y penales.

Destacó que, partiendo de la importancia de la intención delictuosa, el derecho a la integridad moral ha sido definido como el bien jurídico fundamental a proteger con la consagración de dichos tipos penales, así como que, la finalidad perseguida al tipificarse la injuria y la calumnia es la de proteger el derecho fundamental a la honra precisando que, la posibilidad de su despenalización -que corresponde al legislador en ejercicio de su potestad de configuración normativa y conforme al principio de reserva de ley- fue desechada anteriormente debido a la importancia de los bienes jurídicamente tutelados.

La Corte aclaró que estos delitos en momento alguno buscan la persecución a periodistas -pues no corresponde a un tipo penal con sujeto activo calificado-, ni que ello puede considerarse como una norma que imponga algún tipo de censura, “mordaza” o limitar de manera indebida el derecho a la libertad de expresión. Tampoco, que tales disposiciones fueron diseñadas para proteger la honra y el buen nombre de determinados servidores públicos, sino que, contrario a ello, están dirigidas a preservar los derechos de cualquier persona residente en Colombia y, en esa medida, cumplen importantes propósitos dirigidos a preservar la paz social y evitar la justicia privada.

La Sala precisó que tales normas penales y sus consecuencias sólo se aplicarían tratándose de vulneraciones especialmente serias de derechos fundamentales frente a otros mecanismos como el derecho de rectificación, la multa o la acción de tutela que no resultan igualmente idóneos o terminan siendo insuficientes para proteger el derecho al buen nombre y a la honra. Además, que tales disposiciones sólo operan cuando un funcionario competente (fiscal, juez o magistrado) valora suficientemente los elementos estructurales del tipo penal y determina que en efecto la conducta configuró la vulneración del bien jurídico y merece reproche penal (*animus injuriandi*) o, por el contrario, si se quedó en el campo de la “opinión”, la “libertad de información”, o en presencia de un (*animus*

jocandi o narrandi) que escaparía en todo caso al reproche penal a términos de la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

De igual forma, la Sala recordó frente a la pena de prisión que se demanda, en relación con su gravedad y posibilidad real de ejecución, que en los casos en que se determine la responsabilidad penal de algún procesado estos delitos, por el monto de aquella (16 meses de prisión establecido como mínimo) tienen aplicación directa los subrogados penales, que como el beneficio de la condena de ejecución condicional, implica la no privación de la libertad y, además, que para llegar a ello, como aclaró la Corte desde el 2011, deben agotarse etapas o requisitos obligatorios como la querrela, la conciliación, e incluso, la posibilidad de rectificación hasta antes de emitirse sentencia de primera instancia (artículo 225 de la Ley 599/00) que opera incluso sin la anuencia del denunciante, siempre que se cumpla con los requisitos para ello. Con lo que, la sanción penal que se demanda solo procedería como última ratio, lo que en últimas resalta su adecuado diseño legislativo y repercute en el juicio de proporcionalidad demandado.

A su turno, la Corte insistió que estas disposiciones buscan proteger a la comunidad en general sobre la afectación de derechos fundamentales importantes como el buen nombre y la honra, incluidos, el propio gremio de periodistas, quienes además, ven dignificado el ejercicio de su profesión al exigirse cierto nivel de cautela, análisis y cuidado frente a la divulgación de información que pueda afectar derechos fundamentales y que, como ha dicho la propia Corte, no corresponde a una carga desproporcionada que deban soportar y que conduzca a la intimidación o al bloqueo de la libertad de información y de expresión.

Además, la Corporación recordó la excepción de verdad o exceptio veritatis contemplada en el procedimiento penal (artículo 224 Ley 599/00) que exime de responsabilidad a quien resulte denunciado o investigado por estas conductas o incluso, que conforme a los términos de la denuncia interpuesta con efecto o interés simplemente “intimidante” o de “bloqueo a la libertad de expresión” se pueda acudir por el afectado a la falsa denuncia (artículos 435 y 436 del Código Penal) que, como delito contra la eficaz y recta impartición de justicia, contempla una pena de prisión, esa sí, entre sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, esto es, no excarcelable.

Por último, consideró que resultaría un contrasentido sostener en punto de la necesidad y proporcionalidad que se demanda que la vía idónea en estos casos sea el acudir a la acción de tutela de manera directa (mecanismo subsidiario o supletivo por naturaleza) o simplemente imponer una sanción de multa (exclusivo contenido económico) que no resulta acorde con la protección efectiva de un derecho fundamental como la honra y el buen nombre en un Estado social y democrático de Derecho que

desde el artículo 2 de la Constitución vela por la vigencia de un orden justo.

Ello, conllevaría no solo el desnaturalizar uno de los fines de la pena, en concreto, el preventivo, sino que reduciría la discusión sobre afectación de trascendentes derechos fundamentales a una decisión de simple costo-beneficio, donde resultaría más rentable, por ejemplo, publicar cualquier tipo de contenido, con afectación al buen nombre y honra como derechos fundamentales de cualquier ciudadano sin ningún tipo de exigencia de mínima verificación de la información o ponderación de la misma, pues, en últimas, de llegarse a una condena, en el hipotético caso de lograrse aquella una vez agotado el procedimiento y con lo que ello implica a términos de lo expuesto y sin olvidar, la posibilidad de disponer directamente del ejercicio de la acción penal mediante la retractación autónoma -sin exigencia de aceptación incluso por parte del afectado- a pagar la respectiva multa.

Con fundamento es estos argumentos, la Sala Plena consideró que los apartes relativos a la pena establecida en las normas demandadas, “pena de prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses” respectivamente, contenidos en los artículos 220 (injuria) y 221 (calumnia) de la Ley 599 de 2000 resultan exequibles conforme los cargos expuestos en la demanda.

#### 4. Salvamentos y reservas de voto

Los magistrado/as NATALIA ÁNGEL CABO, JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ, DIANA FAJARDO RIVERA y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS salvaron el voto.

Por su parte, los magistrado/as PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y ALEJANDRO LINARES CANTILLO se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

Las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera se apartaron de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en el expediente D-15176, y lo hicieron a partir de las consideraciones expuestas por la magistrada Ángel Cabo en la ponencia que originalmente fue presentada para discusión en Sala Plena.

En este sentido, a diferencia de la mayoría de la Sala, las magistradas disidentes consideran que la pena de prisión para los delitos de injuria y calumnia constituye una responsabilidad ulterior desproporcionada o, en otros términos, un desbordamiento o exceso punitivo que supera los límites del margen de configuración del legislador penal. Ese desbordamiento punitivo genera el fenómeno conocido como chilling effect o efecto paralizador, que tiene lugar cuando el medio de comunicación o la persona “deja de emitir determinada información, por temor a que le sean impuestas consecuencias civiles o penales de carácter desproporcionado” (Sentencia T-452 de 2022).

A juicio de las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera, el efecto paralizador de la pena de prisión para estos delitos puede incluso conducir a la autocensura en supuestos en que, aunque la información sea cierta y haya sido adquirida de buena fe, la persona prefiera callar a tener que asumir las cargas o sanciones derivadas de un eventual proceso judicial. Este efecto paralizador ha generado, también, la proliferación de las llamadas Demandas Estratégicas contra la Participación Pública (SLAPP, por su sigla en inglés), con especial y creciente -aunque no exclusiva- incidencia en la actividad periodística. Todo esto, en criterio de las magistradas disidentes, termina socavando la libertad de expresión, soporte de una sociedad democrática.

Con ello, las magistradas no desconocen la existencia de límites a la libertad de expresión, representados por los discursos prohibidos y el ejercicio abusivo de este derecho a través de conductas como la injuria y la calumnia. No obstante, las magistradas consideran que, para abordar con solidez el análisis de las disposiciones demandadas, y tal como se planteó en la ponencia original, se hacía necesario un estudio detallado de la evolución del contexto universal, interamericano y local en torno a la protección y los límites de la libertad de expresión y, en particular, de la concepción sobre la pena de prisión para las conductas de injuria y calumnia.

Para las magistradas disidentes, la evolución de estos contextos desde la fecha de expedición de la Sentencia C-442 de 2011 hasta hoy apunta, sin duda, a una dirección opuesta a la que avaló la mayoría de la Sala en este caso. Dos ejemplos resultan ilustrativos: (i) la Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Ver Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (Julio 2011). Observación General No. 34. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.) dispone que “[l]os Estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada” (Ibidem, párr. 47.); y (ii) de conformidad con el estándar interamericano, resulta contraria al artículo 13 de la Convención toda sanción penal de la injuria o la calumnia en supuestos en que el ofendido es un funcionario, por asuntos de relevancia pública.

Finalmente, para las magistradas, tal como se propuso en la ponencia original, la aplicación de un juicio estricto de proporcionalidad en este caso, que tomara en consideración la evolución referida, debería haber llevado a la Corte a concluir que la pena de prisión para los delitos de injuria y calumnia no satisface los criterios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Lo primero, en tanto la supresión de la pena de prisión no implica que la honra y el buen nombre queden desprotegidos ni dentro ni fuera del

derecho penal, no sólo porque subsisten la pena de multa y las penas accesorias para ambos delitos, sino -y sobre todo- porque siguen vigentes mecanismos como el derecho de rectificación, los métodos alternativos de solución de conflictos (como la conciliación y la mediación), la indemnización por vía de responsabilidad civil extracontractual y la acción de tutela como mecanismo subsidiario. A diferencia de la mayoría de la Sala, las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera consideran que estos mecanismos, además de ser menos lesivos para los sujetos pasivos de la medida, tienen un potencial mucho mayor de reparación del daño para las víctimas.

En lo que tiene que ver con la proporcionalidad en sentido estricto, para las magistradas disidentes la pena de prisión en los delitos de injuria y calumnia constituye una responsabilidad ulterior desproporcionada, porque las afectaciones de la medida resultan mayores que los beneficios que esta conlleva en cuanto a la protección de la honra y el buen nombre. Esto no sólo por el efecto paralizador y de autocensura que produce la mera posibilidad de estar vinculado a un proceso penal que podría culminar con la imposición de dicha sanción, sino también, en los supuestos en que la pena de prisión sea efectivamente impuesta, por la intervención intensa de la medida sobre uno de los derechos fundamentales más preciados, como lo es el de la libertad personal.

En consecuencia, para las magistradas Ángel Cabo y Fajardo Rivera, la Corte Constitucional debió declarar la inexecutable de la pena de prisión para el delito de injuria. En cuanto al delito de calumnia, la Corte debió considerar la inconstitucionalidad de la pena de prisión o, cuando menos, una exequibilidad condicionada que satisficiera los elementos del referido estándar interamericano.

Por su parte, el magistrado Reyes Cuartas salvó el voto en la presente decisión por considerar que la Sala Plena debió, en este caso, armonizar el análisis de las penas privativas de la libertad previstas para los delitos de calumnia e injuria a la luz de los cargos se propusieron en la demanda, con los contenidos de los instrumentos internacionales y particularmente interamericanos -parámetro de control-, a efectos de poder comprender que dichas penas, al menos cuando se trata periodistas en ejercicio del derecho a la información, no deberían tener como consecuencia la imposición de una pena privativa de la libertad, si dicha información se refiere a contenidos de interés público, dado el mayor grado de escrutinio que deben soportar quienes ostentan ese tipo de responsabilidades-

En efecto, en esos eventos, la protección del bien jurídico de la integridad moral, ha de ceder en un juicio de proporcionalidad estricto, a la protección del derecho a la libertad de expresión sobre temas de interés público, pues, ello en sí mismo comporta una trascendental significación para el mantenimiento de una sociedad democrática.

Por ello, la Corte debió, como mínimo, explorar la posibilidad de declarar la inexecutable de la pena privativa de la libertad para estos delitos, en las condiciones indicadas antes y con ello limitar el efecto disuasorio y silenciador que trae la pena privativa de la libertad sobre la libertad de expresión e información en el ejercicio periodístico.

Finalmente, el magistrado Cortés González salvó su voto frente a la decisión de declarar executable los artículos 220 y 221 de la Ley 599 de 2000. En su criterio, era imperativo tomar en consideración la necesidad actual de garantizar la protección de los derechos a la honra y el buen nombre, a través de mecanismos diferentes a la restricción de la libertad. Particularmente, señaló la procedencia de declarar la inexecutable de la pena de prisión para el delito de injuria. Además, indicó que resultaba necesario evaluar las consecuencias adversas que tiene la pena de prisión para la actividad periodística, particularmente, con miras a prevenir fenómenos como el chilling effect (efecto paralizador) y las llamadas Demandas Estratégicas contra la Participación Pública.

Aunado a ello, el Magistrado consideró que la Sala debió efectuar un ejercicio de integración normativa que extendiera la revisión a los artículos 223 y 226 del Código Penal. El primero, en la medida que establece una sanción más grave para la injuria y la calumnia, si se utilizan medios de comunicación social o divulgación colectiva, lo que se relaciona directamente con el cuestionamiento de los demandantes, relativo a que el derecho punitivo puede convertirse en instrumento de acoso contra los periodistas. El segundo, en cuanto se refiere al delito de injuria por vía de hecho, cuya pena depende directamente del delito de injuria, de manera que, al evaluar la sanción que corresponde a este último, resultaba inevitable analizar el alcance del primero, en orden a determinar si en su caso era razonable conservar la prisión como medida punitiva.

En efecto, la Corte pudo evaluar las consecuencias de suprimir la pena de prisión en el delito de injuria por vía de hecho, distinguiendo los casos por afectación a la honra mediante agresiones físicas, en aras de evitar que estos sean beneficiados de plano con la posibilidad de no recibir una pena de prisión por ejecutar conductas constitutivas de acoso. En el mismo sentido, se hubiese advertido que en el caso de quienes divulgan información a través de medios de comunicación se ven sometidos, no a la pena general de quienes incurrir en estos delitos, sino a una más grave, por esa sola circunstancia.

Para el Magistrado disidente, la actividad de periodista merece una protección reforzada en la medida que enriquece la opinión pública, fortalece la democracia y facilita el control del poder, luego no resulta justificado que se agrave la pena frente al ejercicio de esa actividad profesional.

Debió, a su juicio, considerarse una alternativa que optara por (i) declarar inexecutable la pena de prisión que consagra el artículo 220 de la Ley 599

de 2000 para el delito de injuria, entendiendo, en todo caso, que no se suprime la sanción de que trata el artículo 226, esto es, que se conservará la pena de prisión para el delito de injuria por vía de hecho. (ii) Declarar inexecutable el artículo 223 del Código Penal por constituir un factor de censura, en lo atinente a la expresión “se cometiere utilizando cualquier medio de comunicación social o divulgación colectiva” y, finalmente, (iii) esta solución implicaría que la calumnia, a pesar de ser executable, ya no resultaría agravada por el artículo 223, que sería expulsado parcialmente del ordenamiento, por reflejar una medida restrictiva de la labor periodística en cuanto a la agravación referida”.

Expediente D-15.176. Sentencia C-487-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 46, noviembre 15 y 16 de 2023.

**Parágrafo del artículo 301 de la Ley 906 de 2004, “por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.**

“...  
“

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción pública de inconstitucionalidad que presentó un ciudadano contra el parágrafo del artículo 301 del Código de Procedimiento Penal, por desconocer el derecho a la igualdad, contenido en el artículo 13 de la Constitución. El ciudadano planteó en su demanda que dicho parágrafo prevé un trato diferente entre las personas que son capturadas en flagrancia y aceptan los cargos y las personas que no son aprehendidas en el momento de la comisión del hecho delictivo y también reconocen los cargos, porque a quienes son aprehendidos en flagrancia sólo se les ofrece  $\frac{1}{4}$  del beneficio de reducción de la pena por reconocer los cargos.

La Corte concluyó que el parágrafo demandado no vulnera el derecho a la igualdad en los términos propuestos por el actor. Para llegar a esta conclusión, la Sala Plena explicó el contexto normativo por medio del cual el legislador incluyó el parágrafo al artículo 301 del Código de Procedimiento Penal. Posteriormente, analizó la figura de la flagrancia, como una de las modalidades de captura que no requiere de una orden judicial para llevarla a cabo. Igualmente, la Corte Constitucional estudió el allanamiento a los cargos como una medida de terminación temprana del proceso a la cual le aplican los mecanismos de justicia premial que el legislador implementó en el sistema penal acusatorio.

Luego, la Sala analizó la constitucionalidad de la norma, para lo cual aplicó un juicio estricto de igualdad. Este Tribunal decidió aplicar el escrutinio estricto del juicio, porque consideró que con la medida se podría llegar a afectar un derecho fundamental, como lo es el derecho a la libertad personal. Por ello, el Tribunal analizó si la medida acusada persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, si la medida es

efectivamente conducente para lograr ese fin y si genera una desproporción en sentido estricto.

Al realizar el juicio de igualdad, la Corporación determinó que el párrafo del artículo 301 del Código de Procedimiento Penal sí persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa. Primero, la Corte concluyó que la medida busca ponderar los beneficios que se le pueden reconocer a un procesado que se allana a los cargos dependiendo de la carga investigativa que deba desplegar el Estado para probar su responsabilidad penal. Posteriormente, este Tribunal encontró que dicha finalidad es constitucionalmente imperiosa a la luz de los artículos 150 y 229 de la Constitución, así como de la jurisprudencia constitucional.

Por otro lado, concluyó que la medida de reducir el beneficio punitivo a quienes fueron capturados en flagrancia y reconocen cargos es efectivamente conducente para lograr la finalidad descrita. A través de la reducción contemplada en el párrafo demandado, el legislador logra equilibrar los beneficios punitivos que se ofrecen a los procesados penales de acuerdo al desgaste que conlleva investigar su responsabilidad y en la administración de justicia.

Por último, este Tribunal consideró que el párrafo del artículo 301 del Código de Procedimiento Penal no genera una desproporción en sentido estricto en el balance de los bienes constitucionales en juego. Esto, debido a la Corte encontró que a todos los procesados penales se les ofrece un beneficio, que la medida acusada hace parte de la justicia premial que el sistema penal acusatorio implementó, que la medida del párrafo acusado no es el único estándar para reducir los beneficios punitivos y que esa medida hace parte de la amplia potestad del legislador de crear beneficios procesales y de establecer la política criminal del Estado.

Por ello, la Corte declaró la exequibilidad del párrafo del artículo 301 del Código de Procedimiento Penal”.

Expediente D-15258. Sentencia C-491-23. Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo. Comunicado 46, noviembre 15 y 16 de 2023.

**Decreto 1269 de 2023, “Por el cual se adoptan medidas en el Sector Educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”, en virtud de la inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira”.**

“...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, “por el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”, el cual contiene una medida que consiste en poner en cabeza de las entidades territoriales encargadas de la prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el departamento de La Guajira, la facultad de incorporar mediante acto administrativo los recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación para la operación y prestación del servicio, con el fin de ampliar su cobertura y el acceso, incluso durante el período de receso escolar.

De manera preliminar, al realizar el examen de conexidad y estricta necesidad, la Sala Plena concluyó que el Decreto 1269 de 2023 hace parte de las materias que deben quedar cobijadas por los efectos diferidos de la inexecutable del Decreto 1085 de 2023, adoptados por este Tribunal en la Sentencia C-383 de 2023. La insuficiencia de agua impacta directa y gravemente en la necesidad básica de alimentación; el agua potable es un componente esencial de cualquier dieta humana, como también es un medio irremplazable para el cultivo de alimentos, la limpieza de los mismos y su preparación. En últimas, el agua es condición de posibilidad para la alimentación adecuada y para combatir la desnutrición infantil, objetivos a los que responde el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los términos del Decreto 1269 de 2023.

Luego, a partir de los antecedentes que derivaron en la promulgación del Decreto Legislativo 1269 de 2023, la Corte concluyó que el mismo cumple con los requisitos formales previstos en las disposiciones constitucionales y estatutarias para este tipo de normas. En síntesis, la medida se encuentra directa y específicamente encaminada a enfrentar una consecuencia de la crisis humanitaria derivada de la escasez de agua y, en especial, pretende impedir la extensión y agravación de sus efectos. Aclaro que, aunque la distribución de los kits de alimentación escolar constituye un remedio apenas provisional, lo cierto es que en un contexto como el que caracteriza la situación humanitaria de La Guajira debe considerarse que el cumplimiento y extensión -inclusive durante el tiempo de receso escolar- del programa de alimentación escolar, PAE, responde a la finalidad de preservar sus derechos. La medida no es arbitraria, pues no implica excesos en las facultades reconocidas al Presidente en la Constitución Política, la Ley estatutaria de estados de excepción y los tratados internacionales de derechos humanos. La medida no suspende derechos y libertades, y, por el contrario pretende la protección transitoria de los derechos prevalentes de niños y niñas. Es razonable que la provisión de alimentos asociados a la educación oficial incluso durante el período vacacional sea una herramienta para enfrentar las consecuencias que la crisis por escasez del recurso hídrico proyecta sobre la seguridad alimentaria, en especial, cuando según algunas investigación de campo, el PAE es en algunas ocasiones el único alimento diario.

La medida constituye un camino expedito para este fin y no supone una afectación desproporcionada de los principios que rigen las normas de presupuesto, mientras que el paso de los días, en el contexto del Departamento sí se convierte en una amenaza grave e inminente para los derechos fundamentales de niños y niñas que reciben los alimentos. La medida no se inspira en un móvil discriminatorio. Sin embargo, la Sala expresó que en la medida en que no toda la población está escolarizada, el Gobierno nacional deberá adoptar otras estrategias adicionales de provisión de alimentos que no dependan de manera exclusiva de la escolarización, sin que ello implique que la decisión de extender el PAE sea en sí misma discriminatoria, pues debe entenderse que parte de la premisa normativa según la cual la educación debe ser garantizada universalmente hasta los quince años, sin perjuicio de una realidad que tercamente persiste en la afectación de derechos de los más vulnerables.

En suma, la Corporación consideró que dada la afectación que la escasez del agua puede ocasionar en niños y niñas y, tomando en cuenta el origen de los recursos del programa de alimentación escolar, la población destinataria y la inexistencia de una lesión a otros principios constitucionales, resultaba necesario (i) declararla inexecutable como consecuencia de la decisión adoptada sobre el Decreto 1085 de 2023; y (ii) extender los efectos de esta providencia durante un año, contado desde la inexecutable del decreto declaratorio, decidida por Sentencia C-383 de 2023”.

Expediente RE-351. Sentencia C-492-23. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Comunicado 46, noviembre 15 y 16 de 2023.

**Artículo 3° de la Ley 2066 de 2020 “por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por una única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria”.**

“...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción pública de inconstitucionalidad que presentó un ciudadano contra el artículo 3 de la Ley 2066 de 2020, por desconocer el derecho a la igualdad, contenido en el artículo 13 de la Constitución. La norma demandada faculta al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) a girar, por una única vez, las obligaciones que, por concepto de derechos de autor y conexos, adeuden los operadores de los servicios de radiodifusión comunitaria y de interés público, y de televisión comunitaria, a las sociedades de gestión colectiva, para el momento de entrada en vigencia de la ley y establece que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones definirá las condiciones de dicho pago. El ciudadano planteó en su demanda que dicho artículo prevé un trato diferente entre dos grupos de sujetos respecto a los derechos de autor y conexos: de un lado, los que gestionan sus derechos a través de sociedades de gestión colectiva, y de otro, aquellos que realizan dicha gestión por medio de otras formas asociativas, o de manera individual, quienes se ven excluidos del beneficio creado en la norma.

En primer lugar, la Sala Plena indicó que en el caso no se configuraba la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-124 de 2022. Lo anterior, pues si bien en aquella providencia la Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 2066 de 2020, lo hizo por cargos distintos al que ahora se analiza. En concreto, la censura propuesta en ese momento discutió si la disposición acusada vulneró los artículos 57, 158, 136 y 355 de la Constitución, y en particular, si desconoció la prohibición constitucional de decretar donaciones o auxilios a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, mientras que en esta ocasión el cargo se refirió a la presunta vulneración del derecho a la igualdad.

En segundo lugar, y en cuanto al análisis de fondo, la Corte concluyó que la norma demandada no vulnera el derecho a la igualdad en los términos propuestos por el actor. Para llegar a esta conclusión, la Sala Plena explicó: (i) la protección constitucional del servicio público de radiodifusoras y operadores de televisión comunitarios; (ii) el concepto de derechos de autor y conexos y sus distintas clases; y (iii) los tipos de gestión de los derechos de autor. Luego, la Sala analizó la constitucionalidad de la norma.

Para el efecto, la Corporación verificó la comparación propuesta por el demandante a través de la metodología del juicio integrado de igualdad y determinó que en este caso el nivel de intensidad aplicable correspondía al leve, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración legislativa y el carácter económico de los temas en discusión. La comparación se analizó a partir de considerar que las sociedades de gestión colectiva y los titulares de derechos de autor son acreedores de los operadores de los servicios de radiodifusión comunitaria y de interés público, y de televisión comunitaria. Igualmente, la Sala precisó que el juicio integrado de igualdad no debería versar sobre la medida en favor de los operadores de radio y televisión comunitaria, sino respecto de la limitación de la medida a las sociedades de gestión colectiva, pues fue esta última sobre la cual el actor centró su cuestionamiento.

A partir de ello, la Corte encontró que la finalidad de la medida no está prohibida por la Constitución, ya que está orientada a: (i) promover la reactivación económica de los operadores comunitarios; y (ii) garantizar los criterios de eficiencia y economía, lo que constituye una finalidad admitida por la Constitución. Además, consideró que la medida es potencialmente

adecuada para alcanzar las finalidades enunciadas. Esto, porque la vigilancia estatal a la que están sujetas las sociedades de gestión colectiva es un medio que potencialmente facilita su rastreo, registro y la estandarización de condiciones para el pago de los montos. Igualmente indicó que la norma reconocía y generaba efectos al régimen propio y diferenciado que aplica a las aludidas sociedades de gestión colectiva, el cual implica unas condiciones especiales para su constitución y el sometimiento a supuestos de inspección, vigilancia y control por parte del Estado. En este orden de ideas, la definición de las obligaciones a pagar por medio del modelo de gestión es un mecanismo potencialmente adecuado para garantizar la identificación y pago de acreencias importantes a cargo de los operadores comunitarios”.

Expediente D-15.204. Sentencia C-501-23. Magistrado Ponente: Juan Carlos Cortés González. Comunicado 47, noviembre 21 de 2023.

**Artículo 14, y literal b del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia”.**

“...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del inciso final del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012, que autoriza a los departamentos a establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras. A juicio del accionante, la norma vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria previstos en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política de 1991 porque no define el hecho generador del tributo autorizado y no determina qué categoría tributaria la entidad territorial puede imponer en su jurisdicción.

La Sala Plena resolvió integrar la unidad normativa de la norma acusada con el literal b del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, por cuanto encontró que reproduce el precepto acusado y existe una relación inescindible entre las dos disposiciones porque generan los mismos efectos.

Así las cosas, la Sala debió resolver si las normas acusadas desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria, al autorizar la creación de estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras.

Para resolver el problema jurídico la Corte reiteró la jurisprudencia sobre el principio de legalidad y certeza tributaria y se refirió a la concurrencia

de la competencia de la nación y las entidades territoriales para la creación de tributos en el orden territorial. Asimismo, se pronunció sobre la clasificación de la tipología de los tributos y su incidencia en los mencionados principios.

La Sala delimitó el contexto de las disposiciones analizadas y determinó que los preceptos demandados fueron previstos por el legislador como una forma de financiar la gestión del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. En ese sentido, las normas demandadas, definen la financiación del fondo de departamental de bomberos, o de la actividad de gestión del riesgo cuando no se ha creado el Fondo. Para lo cual prevé las siguientes fuentes: i) los recursos de donaciones; ii) los recursos de contribuciones; iii) los recursos que se recauden por la estampilla, tasas o sobretasas que establezcan las asambleas departamentales a contratos, obras públicas, interventorías o concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental.

La Corporación indicó que el gravamen autorizado por las normas acusadas es un impuesto territorial con destinación específica dado que se trata de una prestación unilateral, los sujetos pasivos no reciben contraprestación directa e inmediata por su pago, el hecho generador responde a la capacidad contributiva del contribuyente y no es opcional.

La Corte concluyó que los preceptos demandados no vulneran los principios de legalidad y certeza tributaria de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política. Esto por cuanto cumplen con los mandatos de regulación básica y prohibición de regulación excesiva, en tanto la ley autoriza la creación del impuesto territorial y establece que el hecho generador es la suscripción de contratos, obras públicas, interventorías, y concesiones que sean de competencia del orden departamental. Asimismo, da espacio a la entidad territorial para decidir si acoge o no el tributo en su territorio y definir los elementos restantes del gravamen.

No obstante, advirtió que la expresión “o demás” contenida en las normas demandadas es indeterminada y abierta porque permite incluir dentro del hecho generador del tributo regulado cualquier actividad, acción, acto, hipótesis o supuesto que corresponda a la competencia del departamento, de modo que no es posible determinar con claridad y certeza los límites a los que se circunscribe. Asimismo, determinó que las normas analizadas autorizan a los departamentos la creación de tasas o sobretasas, pero no definen el hecho generador de estas. Respecto de las primeras, no identifica el servicio gravado y sobre la segunda, no establece el tributo sobre el cual se aplica la sobre tarifa. En este sentido, explicó que, tratándose de las autorizaciones legales para la adopción de un tributo territorial la denominación legal cobra especial relevancia en cuanto contribuye a delimitar el alcance de la competencia que tienen las

asambleas y concejos para la determinación de los demás elementos del tributo.

Dado que la declaratoria de inexecutable puede generar un vacío normativo que impida a las entidades territoriales recaudar recursos para financiar la actividad bomberil, la Corte Constitucional decidió diferir los efectos de la decisión de inexecutable parcial de las expresiones “tasas”, “sobretasas” y “o demás” contenidas en las normas acusadas. Lo anterior, a fin de que el Congreso de la República dentro de la libertad de configuración que le es propia, decida si expide la Ley que llene el vacío legislativo que dejaría la declaratoria de inexecutable parcial adoptada en los numerales anteriores.

#### 4. Salvamento y aclaración de voto

El magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ salvó su voto y el magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO aclaró el voto.

El magistrado Cortés González salvó su voto frente a la decisión de declarar inexecutable las expresiones “o demás”, “tasas” y “o sobretasas”, contenidas en los artículos 14 y 37 de la Ley 1575 de 2012. Consideró que los apartes señalados eran executable y no vulneraban los principios de legalidad y certeza tributaria. Fundó su postura en los siguientes argumentos: (i) la expresión “o demás” es determinable a partir de la lectura sistemática de la norma, lo que hace que no exista una ausencia insuperable en cuanto a la definición de los elementos básicos del tributo; y (ii) el legislador sí estableció el hecho generador de los tributos, entre ellos las tasas y sobretasas, sin que se requiriera una definición particular por cada tipo de tributo, pues su desarrollo corresponde a la competencia de las entidades territoriales.

Sobre el primer punto indicó que la redacción de las normas permitía determinar el alcance de la expresión “o demás”, y con ello establecer el contenido de los hechos que generarían la causación del tributo. Esto es así por cuanto la expresión está ligada a la palabra “contratos” y a la oración “que sean de competencia del orden departamental”. En estos términos, argumentó que el vacío normativo planteado por el demandante es solamente aparente, ya que la norma acusada señala con claridad que el hecho generador corresponde a los “contratos de competencia del orden departamental”, categoría en la cual se encuentran los mencionados expresamente por la norma, pero que no se limita a estos. Tampoco se trataría de una expresión excesivamente amplia, pues no se refiere a cualquier acto jurídico o actividad del departamento, sino solamente a los contratos que celebre el ente territorial.

En cuanto al segundo aspecto observó que, en varias ocasiones, la Sala Plena ha reconocido que no se afecta la validez de una norma impositiva cuando la denominación legal de un tributo no coincide con los elementos materiales definidos en la regulación correspondiente. Agregó que en el

caso el legislador sí previó un hecho generador para los tributos cuya creación habilita. En su criterio, la literalidad de la norma no realizó distinción alguna entre las “estampillas”, las “tasas” y las “sobretasas”, y la sintaxis de la oración permitía concluir que el hecho generador comprende y abarca las tres categorías de tributo. Por lo demás, es propio de la autonomía territorial que las autoridades de ese orden adopten la modalidad de tributo que consideren, dentro del haz de posibilidades habilitado por el legislador. Finalmente señaló que la inexequibilidad puede generar efectos contrarios al propósito constitucional de fortalecer los territorios con servicios como los regulados por la norma.

El magistrado Lizarazo Ocampo aclaró su voto con el fin de precisar, entre otros elementos, (i) que la facultad de las entidades territoriales para imponer tributos se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley, y (ii) que de ninguna disposición constitucional se deriva una obligación irrestricta de que la autorización que formule el legislador deba contener, como mínimo y en todos los casos, el hecho generador del respectivo tributo.

Para el magistrado Lizarazo el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar los elementos que componen dicha autorización. De manera que la competencia concurrente entre el legislador y las entidades territoriales en la determinación de los tributos territoriales le permite al legislador autorizar a los departamentos y municipios para fijar los elementos del tributo que decida dejar a la regulación territorial teniendo en cuenta las diversas realidades regionales, económicas y sociales.

En consecuencia, sin desconocer que el ordenamiento superior no les reconoce un grado de soberanía fiscal a las entidades territoriales, a juicio del magistrado Lizarazo la interpretación mayoritaria de los artículos 300-4 y 313-4 es restrictiva de la amplia potestad de configuración que el constituyente le otorgó al legislador en la creación de los tributos, limitando de paso la autonomía territorial consagrada en los artículos 338 y 287 de la misma Carta”.

Expediente D-15295. Sentencia C-502-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 47, noviembre 21 de 2023.

**Parágrafo segundo del artículo 426 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 2° de la Ley 2010 de 2019, “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”, y**

**numeral tercero del artículo 512-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 27 de la Ley 2010 de 2019.**

“...  
...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el parágrafo del artículo 426 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 2° de la Ley 2010 de 2019, así como la expresión “Este impuesto no es aplicable a las actividades de expendido de bebidas y comidas bajo franquicias.”, contenida en el numeral tercero del artículo 512-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 27 de la Ley 2010 de 2019, esta última integrada normativamente por Corte.

Dichas disposiciones expresan el mismo contenido normativo, esto es, definir que los contribuyentes que operan establecimientos de comercio de restaurantes y similares son responsables del impuesto nacional al consumo-INC, salvo de que se trate de aquellos que adelantan esa actividad mediante contratos de franquicia, caso en el cual son responsables del impuesto sobre las ventas - IVA. La demandante consideró que esa distinción es contraria al principio de igualdad tributaria, en la medida en que el Legislador no expresó la razón por la cual fundamentaba esta diferenciación, a pesar de que las normas anteriores sobre la materia cobijaban a ambos sujetos como responsables del impuesto nacional al consumo -INC. Además, la distinción resultaba irrazonable, en tanto unos como otros ejercen la misma actividad económica.

De manera preliminar, la Sala Plena determinó la existencia de un cargo verificable de constitucionalidad y justificó la necesidad de realizar la mencionada integración normativa. Luego, reiteró las reglas del precedente constitucional sobre el amplio margen de configuración legislativa en materia tributaria, y el contenido y alcance de los principios de igualdad, equidad y justicia en el ámbito impositivo. Asimismo, estudió las semejanzas y diferencias entre el IVA y el INC e identificó los aspectos esenciales del contrato de franquicia.

Con base en las reglas derivadas de los anteriores asuntos, la Corte concluyó que la mencionada distinción no desconoce el principio de igualdad tributaria y a partir de la aplicación de juicio de proporcionalidad de intensidad débil, propio de las disposiciones tributarias que carecen de un indicio de arbitrariedad. Para ello, advirtió que, si bien los sujetos resultan comparables debido a que ejercen análogas actividades económicas, en todo caso el enunciado normativo acusado está dirigido a permitir el descuento del IVA pagado por el franquiciado por los bienes y servicios gravados y necesarios para la operación de la franquicia, circunstancia que vincula al precepto con los principios de justicia y equidad horizontal. A su vez, la distinción no persigue un fin

constitucionalmente prohibido y se muestra idónea para cumplir el propósito antes descrito, de modo que no se opone a los postulados constitucionales que la demanda alegó como infringidos.

Adicionalmente, la Corte explicó cómo la comparación entre los sujetos, como lo dispone la jurisprudencia constitucional, debe tener como parámetro su capacidad económica. Con base en ese criterio, resulta razonable sostener que la distinción en comentario se explica en que el franquiciado debe asumir costos y adelantar inversiones a los que no están obligados quienes no suscriben contratos de franquicia para la operación de restaurantes y similares. Además, la suscripción de tales contratos es un asunto que está exclusivamente vinculado con el ejercicio de la autonomía privada de la voluntad, sin que concurra deber constitucional alguno que exija prever una regla tributaria que permita obtener determinada rentabilidad. Finalmente, también debe resaltarse que (i) el amplio margen regulatorio que tiene el Congreso en el tema impositivo le faculta para adoptar diferentes formas de tributación, sin que la legislación anterior le imponga prima facie límites al ejercicio de esa competencia; (ii) la normatividad aplicable establece mecanismos de descuento tanto para los responsables del IVA como del impuesto nacional al consumo y, (iii) en cualquier caso, tanto en uno como en otro impuesto, el responsable material de su pago es el consumidor.

#### 4. Aclaraciones de voto

La magistrada PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y el magistrado JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS formularon aclaración de voto frente a lo decidido por la Corte en el presente asunto.

La magistrada Meneses Mosquera aclaró su voto al considerar que la demanda formulada era inepta al no cumplir con los requisitos argumentativos del cargo de inconstitucionalidad. Así, en el presente caso el estudio de fondo procedió exclusivamente en razón de lo ordenado por la Sala Plena al resolver el recurso de súplica y a la complementación de la censura a partir de las razones formuladas por algunos de los intervinientes. Esta actuación, sin embargo, no es incompatible con su posición acerca de que el principio pro actione (a favor de la acción) carece de un alcance tal que pueda ser aplicado en el marco del recurso de súplica. Ello más aún cuando la demandante no controvertió, en modo alguno, las razones que motivaron el rechazo de la demanda y, antes bien, estaban comprobadas las falencias argumentativas que impedían derivar un genuino cargo por vulneración del principio de igualdad en materia tributaria”.

Expediente D-15157. Sentencia C-503-23. Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. Comunicado 47, noviembre 21 de 2023.

**Artículo 175 de la Ley 1708 de 2014, “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”.**

“...

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por unos ciudadanos contra la expresión «primero civil», contenida en el artículo 175 de la Ley 1708 de 2014. Según el cargo formulado, la disposición incurría en una omisión legislativa relativa, que implicaba el desconocimiento de los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución. Según los accionantes, lo anterior sería consecuencia de la limitación que imponía el precepto a los familiares por adopción respecto del alcance del derecho a no incriminar a la familia en los procesos judiciales de extinción de dominio. La restricción consistía en que, mientras el derecho en cuestión se extendía hasta el cuarto grado en los casos de parentesco por consanguinidad, su alcance se limitaba al primer grado en el parentesco civil.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, la Sala Plena realizó una reiteración jurisprudencial sobre el parentesco familiar y su tipología en el ordenamiento jurídico. Con base en dicho análisis observó que el parentesco es el vínculo familiar que existe entre dos o más personas, como consecuencia de relaciones naturales o jurídicas. Desde la perspectiva constitucional, es el lazo que une a los integrantes de una familia, la sustancia que protege la carta cuando proclama que «[l]a familia es el núcleo fundamental de la sociedad». Las leyes que se ocupan de él, el Código Civil y el Código de la Infancia y la Adolescencia, establecen que el parentesco es de tres clases: por consanguinidad, por afinidad y por adopción (parentesco civil). Mientras que los dos primeros no han presentado modificaciones apreciables, el parentesco civil ha experimentado importantes cambios normativos y jurisprudenciales. Fruto de una evolución progresiva, en la actualidad la legislación civil ha eliminado las diferencias que existían entre hijos por consanguinidad y por parentesco civil frente a sus familias. La jurisprudencia constitucional ha juzgado que la actual regulación del parentesco civil es plenamente congruente con los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución, normas que proscriben la discriminación por parentesco.

A continuación, la Sala analizó la naturaleza del derecho fundamental a la no incriminación, reconocido en el artículo 33 de la Constitución. Con base en dicho estudio, advirtió que la jurisprudencia constitucional ha establecido que este derecho procura la protección de los bienes constitucionales de la dignidad humana, la autonomía de la voluntad, la libertad de conciencia y la familia. Su propósito consiste en permitirle a la persona que es llamada a participar en el esclarecimiento de un asunto judicial obrar de forma que no lo perjudique o a los integrantes de su familia. Más concretamente, el derecho a la no incriminación le permite

guardar silencio o desplegar la estrategia de defensa que estime adecuada a sus intereses y a los de su núcleo familiar, siempre que ello no implique la ejecución de actos fraudulentos o de obstrucción de la justicia. Finalmente, la Sala Plena recordó que la jurisprudencia constitucional ha variado su postura sobre el campo de aplicación del derecho: originalmente, la Corte entendía que aquel únicamente resultaba aplicable en el ámbito de los asuntos criminales, correccionales o de policía; en la actualidad, sostiene que dicha restricción carece de sustento constitucional, por lo que el derecho no se circunscribe a dichos ámbitos. Enseguida, la Sala Plena ahondó en el análisis del derecho a no inculpar a la familia. Recordó que este último tiene por objeto proteger los lazos de amor, lealtad, fidelidad y protección recíproca que unen a los integrantes de una familia. Como consecuencia del principio constitucional de igualdad, este derecho ampara a todos los grupos familiares, sin distinciones basadas en la orientación sexual, e incluye también a las uniones maritales de hecho. En todo caso, no es un derecho absoluto. La jurisprudencia ha discernido, por ejemplo, que este derecho no autoriza el desconocimiento del principio de solidaridad ni resulta aplicable cuando, en el hogar, ocurren delitos que lesionen los derechos de los niños. Para concluir el análisis de las consideraciones generales, la Sala Plena volvió sobre el precedente fijado por esta corporación en la Sentencia C-1287 de 2001. En dicha providencia, el plenario reconoció la existencia de una antinomia entre los artículos 33, que limita el alcance del derecho a no inculpar la familia hasta el primer grado de parentesco civil, y los artículos 5, 13 y 42 de la carta. Este último grupo de disposiciones insta una prohibición de discriminación por parentesco. El tribunal manifestó que el aludido enfrentamiento normativo debía resolverse con ayuda del principio de interpretación armónica. De tal suerte, concluyó, que ha de entenderse que «los hijos adoptivos deben ser llamados a declarar contra sus parientes más próximos en las mismas condiciones en que son llamadas las demás categorías de hijos». Dicho precedente tuvo rápida acogida en la legislación, tal como lo demuestran las reglas relacionadas con este asunto que fueron aprobadas en la Ley 906 de 2004. Al hilo de estas consideraciones, la Sala Plena concluyó que la expresión demandada incurrió en una omisión legislativa relativa. Dicho juicio se fundó en la aplicación de la metodología desarrollada por esta corporación para la identificación de dicho defecto en las normas legales. Con el objetivo de enmendar la violación del principio constitucional de igualdad, el plenario encontró necesario declarar la exequibilidad condicionada de la expresión «primero civil» en el entendido de que el derecho a no inculpar a la familia se extiende también hasta el cuarto grado de parentesco civil». Expediente D-15.255. Sentencia C-504-23. Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. Comunicado 47, noviembre 21 de 2023.

**Último inciso del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”.**

“...  
“

3. Síntesis de la sentencia

En el asunto de la referencia le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver si el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el último inciso del primer párrafo de su artículo 77 desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque apropió recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial.

Con el fin de solucionar el problema jurídico, la Sala se pronunció en primer lugar sobre el alcance del Anexo acusado a la luz del principio de autonomía de las universidades públicas, que se garantiza por igual a las universidades oficiales del orden nacional y territorial. También se refirió al pronunciamiento efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 . Así mismo, reiteró su jurisprudencia sobre el principio de igualdad y el juicio de igualdad, que aplicó en una intensidad intermedia, sustentada en dos razones. Primero, porque la disposición parcialmente acusada está relacionada con la autonomía universitaria, cuyo reconocimiento constituye un mandato estricto para el Legislador. Segundo, debido a que si, en efecto, el Legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración legislativa para decretar gasto público por medio de leyes ordinarias, dicha libertad se restringe en el campo del Presupuesto General de la Nación.

Teniendo en cuenta esas consideraciones, la Sala refutó los argumentos presentados por algunos de los intervinientes y la Vista Fiscal en relación con los alcances del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y concluyó que suministrarles a las universidades oficiales del orden territorial un trato diferente al que reciben las universidades del orden nacional en relación con los fondos para sufragar los gastos de inversión carece de justificación tanto constitucional como legal y desconoce el principio de igualdad, en la medida en que pasa por alto que todas las universidades públicas, sin excepción, deben poder recibir financiamiento por parte del Estado en relación con los gastos de funcionamiento e inversión con el objeto de asegurarles autonomía presupuestaria y financiera, en tanto aspectos

centrales para el efectivo cumplimiento de la garantía institucional de la autonomía universitaria.

Igualmente, concluyó que el Anexo acusado desconoció las dos reglas fijadas por la Corte en la Sentencia C-346 de 2021: i) “que en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y ii) “que el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación”.

Con todo, si bien de cara a la asignación de recursos para gastos de inversión la Sala consideró que eran inconstitucional otorgar un trato diferenciado entre las universidades públicas del orden territorial y las del orden nacional, reconoció que mientras que las universidades públicas del orden nacional solo reciben fondos de la Nación, las universidades oficiales del orden territorial también reciben fondos territoriales. Sobre este aspecto, efectuó un conjunto de precisiones que –advirtió–, deben ser tomadas en cuenta al momento de fijar los montos.

Finalmente, consideró que la inexequibilidad del último inciso del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 debía diferirse hasta el 31 de diciembre de 2023 y ordenó incluir a partir del año 2025 y vigencias siguientes, los rubros para gastos de inversión de las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al Congreso de la República, acorde con los criterios fijados en la sentencia. Además, exhortó al Congreso de la República para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y reiterado en la presente sentencia.

#### 4. Salvamentos de voto

Los magistrados ALEJANDRO LINARES CANTILLO y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO salvaron su voto respecto de la Sentencia C-505 de 2023.

El magistrado Lizarazo Ocampo salvó su voto por cuanto, tal y como lo manifestó en el caso de la Sentencia C-346 de 2021, en su criterio la Sala Plena invadió las facultades del Congreso de la República al desconocer la reserva de ley en materia de autonomía universitaria (art. 69 de la Constitución). Adicionalmente con el propósito de llenar un supuesto vacío legislativo, estableció reglas jurisprudenciales en una materia que, por mandato del constituyente, tiene reserva de Ley Orgánica de Presupuesto y de Ley que régimen especial para las universidades del Estado. En consecuencia, la decisión mayoritaria desconoce el marco constitucional señalado y nuevamente asume que las universidades estatales son entes autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, desconociendo el diseño constitucional que el constituyente hizo del Estado colombiano”.

Expediente D-15.271. Sentencia C-505-23. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado 47, noviembre 21 de 2023.

**Numerales 1° y 2° del literal c) del artículo 50, artículos 51, 52 y 53 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.**

“ ...

3. Síntesis de los fundamentos

En la presente ocasión le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional pronunciarse sobre la demanda presentada contra los artículos 50, 51, 52 y 53 que forman parte del Capítulo II, del Título IV, de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, uno de cuyos propósitos fue crear el impuesto a los plásticos de un solo uso utilizados para empacar, embalar o envasar bienes.

La demanda fue, inicialmente, inadmitida por el despacho sustanciador. En el escrito de subsanación los accionantes precisaron el cargo por el supuesto desconocimiento de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica en materia tributaria –artículos 150. 12 y 338 superiores–. Los demás cargos fueron rechazados, por incumplir con las exigencias de certeza y pertinencia. En el escrito de corrección, los accionantes admitieron que el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 –que creó el impuesto sobre plásticos de un solo uso–, contempló todos los elementos configuradores del tributo. En este aspecto coincidieron también todos los intervinientes y la señora Procuradora General de la Nación.

En la sentencia, la Corte realizó un conjunto de consideraciones previas sobre la aptitud de la demanda y mostró los motivos por los cuales los accionantes cumplieron con la carga exigida para desencadenar un juicio de constitucionalidad lo que, en todo caso, no le impidió a la Sala delimitar el cargo presentado.

Con todo, la Sala Plena precisó que los demandantes no presentaron acusación alguna contra los artículos 52 y 53 de la Ley 2277 de 2022, motivo por el cual se abstendría de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre estas normas. Tras analizar el contenido de los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022, la Sala consideró que el problema jurídico que planteó la demanda en el expediente de la referencia se circunscribió, concretamente, a cuestionar si los numerales 1° y 2° del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 en los que, al definir la sujeción pasiva del tributo, el Legislador se valió de una expresión no concordante con la forma como quedó fijado el hecho generador del impuesto en el artículo 51 del mismo estatuto normativo, desconocieron los principios de certeza, y seguridad jurídica en materia tributaria. Lo dicho, toda vez que, mientras

que la lectura de esta última norma permite constatar que el impuesto se impone sobre los plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, el artículo 50 al definir la sujeción pasiva del tributo dispuso –se destaca–:

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

2. Importe bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

En fin, a juicio de la Sala, lo que los accionantes pusieron de presente en su demanda es que a partir de la lectura de las dos normas mencionadas no resulta claro si el hecho gravado es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio del producto envasado o, más bien, la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio del envase, embalaje o empaque, lo que confunde, oscurece y hace inaplicable el tributo, por lo que consideraron que estas normas debían ser declaradas inexequibles.

A partir de lo expuesto, la Sala formuló el siguiente problema jurídico: si ¿la falta de correspondencia entre lo establecido en el artículo 50 respecto de la sujeción pasiva del impuesto y lo dispuesto en el artículo 51 sobre el hecho gravable del mismo, produce, en efecto, una indeterminación capaz de afectar, de modo insuperable, la certeza y la seguridad jurídica en el contexto del tributo y, por consiguiente, debe llevar a la Sala a declarar la inexequibilidad de los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022?

Antes de resolver el problema planteado, la Corporación se pronunció sobre el alcance que la jurisprudencia le ha fijado a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica en materia tributaria y acerca del reconocimiento jurisprudencial de que solo una indeterminación insuperable de los elementos esenciales del tributo da lugar a la declaratoria de inexequibilidad por desconocimiento de estos principios.

A la luz de las consideraciones desarrolladas, la Corte coincidió con los demandantes en que la discordancia entre los artículos 50 y 51 ponía, ciertamente, al descubierto una “contradicción real”, puesto que la expresión utilizada por el Legislador en los numerales 1º y 2º del artículo 50 para definir la sujeción pasiva, esto es, “bienes contenidos en envases, embalajes o empaques de plástico” no se correspondía con la norma que definió el hecho gravable en el artículo 51 que aludió, entretanto, a productos plásticos de un solo uso utilizados para empacar, envasar o embalar bienes.

Para la Sala esa falta de correspondencia es evidente y genera una indeterminación insuperable en relación con aspectos indispensables para garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica en el contexto del impuesto nacional a los plásticos de un solo uso. Lo anterior, no solo por cuanto el elemento “sujeto pasivo” del tributo se encuentra estrechamente relacionado con lo dispuesto en los numerales 1° y 2° del literal c) del artículo 50 que le fijan contenido, sino que, de mantenerse la expresión discordante, se llegaría a la conclusión de que quien está sujeto al impuesto no puede realizar el hecho generador, y quien realiza este último no es sujeto pasivo del tributo.

Ahora, la Sala también llevó a cabo un análisis sistemático del contexto normativo en que se inserta el artículo 50 de la Ley 2277 de 2022, así como examinó los antecedentes que precedieron y/o acompañaron el proceso de creación democrática de la Ley e, igualmente, se refirió a la importancia de la finalidad perseguida por el tributo. Bajo esa perspectiva, si bien admitió que la indeterminación generada por la expresión contemplada en los numerales 1° y 2° del literal c) del artículo 50 era insuperable y debía ser declarada inexecutable, esa decisión no afectaba el contenido del artículo 51 de la Ley acusada sino, por el contrario, establecía una correspondencia entre las dos normas, generando certeza y seguridad jurídica sobre la sujeción pasiva y el hecho gravable en el contexto del tributo, esto es, entre la definición de la sujeción pasiva del tributo, a saber, “los productores e importadores” fijada en el artículo 50, con los elementos estructurales del tributo previstos en el artículo 51.

Así las cosas, los términos “productor” e “importador” quedan definidos de la siguiente forma en los numerales 1° y 2° del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022:

c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:

1. Fabrique, ensamble o remanufacture ~~bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en~~ envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

2. Importe ~~bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en~~ envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.

La Sala resaltó que, de esta manera, la norma no solo coincide con el contexto normativo en el que quedó previsto el impuesto a los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes y, con los antecedentes legislativos que precedieron su entrada en vigor, sino que contribuye a garantizar coherencia, certeza y seguridad jurídica respecto de la sujeción pasiva y el hecho generador, cumpliendo con el objeto propuesto que no es otro distinto al de definir estos

elementos y, los demás que configuran el impuesto, en unos términos que –insistió la Sala–, garantizan la concordancia entre la norma que creó el tributo y configuró sus elementos estructurales –artículo 51– y aquella que se propuso fijar el alcance de la sujeción pasiva, entre otros aspectos – artículo 50–.

De ese modo –consideró la Sala–, se supera la situación de falta de certeza e inseguridad jurídica y se pone fin a la indeterminación generada respecto de la sujeción pasiva y del hecho gravable en el contexto del tributo a los plásticos de un solo uso. En esa medida –concluyó la Corporación–, las definiciones contempladas en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 que fijan el alcance de la sujeción pasiva del impuesto conservarán, de manera exclusiva, los elementos del tributo establecido en el artículo 51 que, como también lo destacó la Sala, se replica, asimismo, en el contexto normativo en el que se inserta el artículo 50 y quedó reflejado en los antecedentes legislativos en los cuales, como mostró la sentencia, se hizo referencia de manera prevalente e insistente al impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

Para la Corte una conclusión distinta reñiría con los antecedentes legislativos y sería ajena al contexto normativo en el que quedó incorporado el artículo 50 en la Ley 2277 de 2022 “Por la cual se adopta una reforma tributaria para la Igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, en particular, con lo previsto en el artículo 51 que fue la norma que creó el tributo y configuró sus elementos estructurales. Lo allí consignado le permitió a la Sala concluir que lo que grava el impuesto a los plásticos de un solo uso no es el bien o contenido del empaque, embalaje o envase –como de manera aislada, no coincidente o discordante lo establecía la expresión contemplada en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 que fue declarada inexecutable por quebrantar los principios de certeza y seguridad jurídica en materia tributaria–, sino, precisamente, el material de plástico de un solo uso utilizado para empacar, embalar o envasar.

Según la Sala, esta declaratoria de inexecutable parcial de las definiciones contempladas en los numerales 1º y 2º del literal c) del artículo 50 no solo contribuye a evitar la oscuridad o falta de claridad, certeza y seguridad jurídica en relación con los elementos estructurales que configuran el impuesto creado por el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, sino que representa un avance importante en el esfuerzo por salvaguardar el medio ambiente y la salud, bienes estos constitucionalmente protegidos que se han visto severamente afectados con la masiva proliferación de plásticos de un solo uso. En relación con el resto del artículo 50, la Sala encontró que debía abstenerse de realizar un pronunciamiento de fondo por inexistencia de cargos.

De otra parte, a propósito del artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, la Sala insistió en que esta norma contempló los elementos estructurales del tributo así: el hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para autoconsumo o la importación para autoconsumo de productos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes. En esta misma norma quedaron previstos, igualmente, el sujeto activo del tributo, esto es, la Nación, el sujeto pasivo o responsable del impuesto, vale decir, el productor o importador – según corresponda–; la base gravable, a saber, el peso en gramos del envase, embalaje o empaque del plástico de un solo uso, y la tarifa que es de 0,00005 UVT por cada un gramo del envase, embalaje o empaque.

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas sobre el principio de legalidad, certeza y seguridad en materia tributaria, la Sala advirtió –y así también lo reconocieron los intervinientes y la Vista Fiscal–, que el artículo 51 contempló todos los elementos estructurales del tributo. Por esa razón, consideró que el Legislador cumplió, en efecto, con el principio de legalidad en el sentido previsto por el artículo 150.12 de la Carta Política. En atención a ello, la Sala indicó que el artículo 51 debía ser declarado exequible por el cargo analizado, a saber, el presunto desconocimiento de los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica en materia tributaria.

#### 4. Aclaración de voto

Los magistrados ALEJANDRO LINARES CANTILLO y JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ

NAJAR aclararon su voto respecto de la Sentencia C-506 de 2023”.

Expediente D-15.241. Sentencia C-506-23. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado 48, noviembre 22 de 2023.

**Artículo 2 de la Ley 2101 de 2021, “Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones”, y 162 -literal b del numeral 1- del Código Sustantivo del Trabajo.**

“ ...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó una demanda dirigida, inicialmente, contra el artículo 2 de la Ley 2101 de 2021 que reduce, de 48 horas semanales a 42, la jornada máxima ordinaria de trabajo en el país. Los demandantes consideraron que este artículo no se refirió a la manera en que debería reducirse dicha jornada en favor de las personas que se dedican al servicio doméstico interno y que residen en la vivienda de su empleador, con lo cual se generó un trato discriminatorio en contra de ese especial grupo de trabajadores, constituido principalmente por mujeres.

La Corte entendió que la demanda reprochaba la exclusión del servicio doméstico interno de la norma objeto de censura. Esto porque si bien el artículo 62 -numeral 1, literal b- del Código Sustantivo del Trabajo excluía al servicio doméstico de la jornada máxima ordinaria de trabajo, en la Sentencia C-372 de 1998, esta Corte indicó que la jornada de quienes habitan en la vivienda del empleador sería de 10 horas diarias; mientras que la jornada máxima laboral de quienes no habitan en la vivienda del empleador, sería la misma dispuesta para los demás trabajadores. Así, advirtió que la reducción de la jornada prevista en el artículo 2 de la Ley 2101 de 2021 aplica en la actualidad para el servicio doméstico externo. Dicho esto, la Corte se enfocó en estudiar si el Congreso de la República había discriminado al servicio doméstico interno, cuando no reguló la reducción de su jornada de trabajo.

Como cuestiones previas, la Corte resolvió que: (i) la demanda era apta y que, en consecuencia, era procedente analizarla de fondo; (ii) indicó que, en este caso, el artículo demandado debía estudiarse en conjunto con el artículo 162 -numeral 1, literal b- del Código Sustantivo del Trabajo y, (iii) concluyó que, aunque el artículo antedicho ya había sido objeto de análisis en la Sentencia C-372 de 1998, no operaba la figura de la cosa juzgada constitucional.

Acto seguido, la Corte hizo hincapié en la necesidad de leer las normas del Código Sustantivo del Trabajo de 1950 que se refieren al servicio doméstico y a los patronos a la luz de lo que en la actualidad se conoce como la “economía del cuidado”, y de reconocer que los trabajos que se ejercen en los hogares son llevados a cabo, primordialmente, por mujeres. Por tanto, señaló que este tipo de casos, donde las normas tratan de modo diferenciado a quien se dedica al trabajo del cuidado y del hogar, deben ser estudiados con un enfoque de género y diferencial.

La Corporación recordó que la jurisprudencia constitucional ha procurado adoptar medidas protectoras para las personas que se dedican a trabajos del cuidado, declarando contrarias a la Constitución Política algunas regulaciones discriminatorias en su contra (Cfr., sentencias C-1004 de 2005, C-310 de 2007, C-871 de 2014 y C-028 de 2019).

Resaltó, igualmente, la trascendental importancia del principio de progresividad -y no regresividad- en los asuntos del trabajo. Al tiempo que hizo énfasis en el carácter vinculante que tiene el artículo 53 de la Constitución Política para el legislador; artículo que reconoce los derechos al “descanso necesario” y a la “protección especial a la mujer”. Sobre los derechos al descanso necesario y a la desconexión, la Corte se remitió a los fundamentos jurídicos expuestos en la Sentencia C-331 de 2023.

En ese contexto, la Corte estimó necesario condicionar la exequibilidad del artículo 2 de la Ley 2101 de 2021, dado que, en su redacción actual, es contrario a la Constitución. Así mismo, por el efecto que dicha norma así condicionada tiene sobre el artículo 162 -numeral 1, literal b- del Código

Sustantivo del Trabajo, la Corte también estimó necesario declararlo exequible con la misma condición, sin perjuicio de lo señalado en la Sentencia C-372 de 1998, con el fin de permitir la aplicación del principio de progresividad y procurar la aplicación del artículo 10 del Convenio No. 189 de la OIT).

En tal sentido, la Corte concluyó que el Congreso de la República, al discutir y aprobar el artículo 2 de la Ley 2101 de 2021 -leído en conjunto con el artículo 62 -numeral 1, literal b- del Código Sustantivo del Trabajo-: (i) no tuvo en cuenta el trabajo doméstico interno y, con ello, excluyó a un grupo amplio de personas que se dedican a él; (ii) excluyó a dicho grupo de la regulación, desconociendo que la Constitución Política le imponía el deber de tratar de modo paritario a sujetos asimilables; (iii) excluyó al servicio doméstico interno de la reducción de la jornada máxima ordinaria de trabajo sin una razón suficiente; y (iv) propició un trato discriminatorio en contra de un grupo poblacional específico que, además, está compuesto en su mayoría por mujeres.

Por estas razones, la Corporación indicó que quienes se dedican al cuidado del hogar o de miembros de la familia de forma interna también tienen derecho a que se les reduzca su jornada laboral y se respeten sus derechos laborales. Dicho esto, tomó dos determinaciones:

Primera. Teniendo en cuenta que en la actualidad el servicio doméstico interno tiene una jornada máxima de trabajo de 10 horas diarias, determinó que aquella debía disminuirse de manera proporcional. Con ello, señaló que en tanto la norma demandada establece que la jornada máxima laboral aplicable a la generalidad de los trabajadores pasará de 48 horas semanales a 42 (reducción equivalente a un 12,5 %), entonces, en el caso del servicio doméstico interno, pasará proporcionalmente de 60 horas semanales a 52,5. Reducción que puede, igualmente, darse de modo gradual como lo dispone el artículo 3 de la Ley 2101 de 2021.

Segunda. La Corte estimó que la anterior era una medida adecuada para avanzar en el reconocimiento de los derechos de quienes ejercen el servicio doméstico interno. Con todo, también señaló que la reducción de la jornada máxima de trabajo establecida en la sentencia no obsta para que el legislador equipare plenamente dicha jornada, a efectos de que el servicio doméstico interno goce de las mismas horas de trabajo establecidas para los demás trabajadores del país. De este modo, la Corte sostuvo que se cumplirá a cabalidad con el principio de progresividad y lo establecido en el artículo 10 del Convenio No. 189 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucionalidad. Por ello, exhortó al Congreso de la República para que, en el marco de un debate amplio, público y razonado, y con los debidos estudios técnicos que se requieran, regule la materia.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ salvó su voto. Por su parte los magistrados JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR y ALEJANDRO LINARES

CANTILLO aclararon el voto.

Aunque el magistrado Cortés González acompañó a la mayoría de la Sala en considerar que el actual artículo 2 de la Ley 2101 de 2021 es contrario a la Constitución, estimó que lo propio ocurría con el artículo 162 - numeral 1, literal b- del Código Sustantivo del Trabajo, por cuanto, en su criterio, para superar la omisión legislativa relativa evidenciada se imponía dar aplicación al principio de progresividad y a los artículos 10 del Convenio N° 189 de la OIT y 13, 53 y 93 de la Constitución. Por ello, no era suficiente disponer que la jornada máxima laboral del servicio doméstico interno disminuyera en forma proporcional a la reducción de que fue objeto la jornada de los trabajadores en general, a partir del estándar de 10 horas diarias señalado en la Sentencia C-372 de 1998.

Sostuvo que para corregir la situación de inequidad a la que ha sido sometida ese grupo poblacional, vulnerable e históricamente invisibilizado, la Corte debió declarar la inexecutable del régimen especial de jornada máxima laboral que aplica al servicio doméstico interno, homologándolo con el de los demás trabajadores. Consideró que solo de esta forma se podía dar cumplimiento efectivo al compromiso del Estado colombiano, consistente en asegurar la igualdad de trato entre trabajadores, superar condiciones de inequidad para las mujeres que son quienes desarrollan esta actividad y adoptar medidas para cumplir compromisos internacionales.

Con base en ello, a su juicio, debió adoptarse una alternativa para (i) declarar la inexecutable del artículo 162 - numeral 1, literal b- del Código Sustantivo del Trabajo y (ii) la executable simple del artículo 2° de la Ley 2101 de 2021. Esto bajo el entendido que la primera de tales determinaciones conducía automáticamente a equiparar la jornada máxima laboral de quienes se dedican al cuidado del hogar de forma interna con la de la generalidad de los trabajadores, lo cual resultaba suficiente para remediar la omisión legislativa en la que incurrió el artículo 2° demandado”.

Expediente D-15.299. Sentencia C-507-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar. Comunicado 48, noviembre 22 de 2023.

**Artículo 118 del Decreto 1260 de 1970, “Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas” en la forma como fue modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del**

**Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.**

“...

3. Síntesis de los fundamentos

Los demandantes formularon dos cargos contra la disposición. Como primer cargo, señalaron que la norma vulneraba el principio de igualdad al generar un trato injustificadamente diferenciado entre los cabildos indígenas y los consejos comunitarios, y, sin embargo, no ofrecieron razones que permitieran inferir que se trata de sujetos comparables de acuerdo con la finalidad de la norma. En cambio, se limitaron a señalar que se trata de dos grupos poblacionales que gozan del derecho al reconocimiento a la diversidad cultural y étnica, y que los consejos comunitarios estarían siendo discriminados, sin explicar por qué la habilitación a la Registraduría para autorizar a los cabildos indígenas para llevar el registro civil constituía un acto discriminatorio de los consejos comunitarios. Por esta razón la Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse al respecto.

Como segundo cargo, argumentaron que la disposición demandada incurrió en una omisión legislativa relativa en la medida en que, al regular una situación de hecho y asignar una consecuencia jurídica, omitió a una población históricamente discriminada reconocida por la Constitución Política de 1991 como las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras –NARP–, y en consecuencia, solicitaron a la Corte proferir una sentencia aditiva en la que se incluyera a los “consejos comunitarios” en los efectos de la norma.

Tras constatarse la aptitud de dicho cargo, la Corporación realizó la integración de la unidad normativa de la expresión demandada con todo el numeral 1° del artículo 118 del Decreto 1260 de 1970, en la forma como fue modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005, con el fin de ejercer debidamente el control constitucional por cuanto la expresión demandada solo tiene sentido dentro del contexto del numeral del que forma parte, y dar de esa manera una solución integral al cargo formulado por los demandantes.

Luego hizo unas consideraciones generales sobre la función registral y la evolución de la misma hasta su atribución en la Constitución de 1991 a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Igualmente, se refirió al alcance de la norma demandada, para reiterar que en ningún caso trasladó la función registral a otras autoridades, sino que le permite a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, cuando un caso concreto lo amerite, de manera excepcional y fundada, autorice a ciertas autoridades para llevar el registro civil.

Posteriormente, constató la concurrencia de la omisión legislativa relativa al encontrar satisfechos los requisitos de dicha figura. En primer lugar, encontró que se había identificado la norma respecto de la cual se predica

la omisión legislativa relativa, esto es, la disposición que faculta a la Registraduría Nacional para que autorice excepcional y fundadamente a otras autoridades a llevar el registro civil, como son los notarios, los alcaldes, corregidores e inspectores de policía, jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, pero no incluyó a los consejos comunitarios como autoridades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En segundo lugar, verificó que el legislador omitió un deber específico impuesto directamente por el Constituyente en los artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución Política, consistente en los deberes de reconocer la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y garantizar el pluralismo, los cuales deben ser tenidos en cuenta en la asignación y regulación de las competencias de las autoridades públicas. La Sala Plena integró el parámetro de constitucionalidad con el artículo 10 constitucional en cuanto reconoce como oficiales en sus territorios las lenguas y dialectos de los grupos étnicos. Constató que en el artículo demandado el legislador facultó a la Registraduría Nacional para que autorizara llevar el registro civil, únicamente en casos excepcionales y fundados, a las autoridades que expresamente señaló. Si bien el legislador incluyó los cabildos indígenas para cumplir esta función, no consideró otras autoridades étnica y culturalmente diferenciadas, como los consejos comunitarios, pese a su reconocimiento como autoridades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En tercer lugar, corroboró que la omisión de los consejos comunitarios en la relación de las autoridades susceptibles de ser autorizadas para llevar el registro civil, carece de un principio de razón suficiente. Al respecto, observó que en el trámite legislativo no se hicieron explícitos los argumentos que condujeron al legislador a incluir los cabildos indígenas como destinatarios de la norma, y tampoco se aportó ninguna consideración para no incluir a los consejos comunitarios. Adicionalmente, la Sala constató que la norma tiene como finalidad mejorar la eficacia de la función de llevar el registro civil y, en esa medida, encontró razonable que el legislador incluyera a las comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por dos razones principalmente.

De un lado, estas comunidades habitan territorios que pueden estar alejados de cabeceras municipales en las cuales se concentra la presencia de las instituciones, incluyendo la Registraduría Nacional del Estado Civil. En esa medida, otras autoridades pueden ser habilitadas de forma excepcional y fundada, en cada caso en concreto, para llevar el registro civil cuando la Registraduría Nacional no se encuentre en condiciones de hacerlo. De otro lado, existe una diversidad lingüística y cultural que se corresponde con comunidades étnicamente diferenciadas y que, como se ha constatado en sede de control concreto de constitucionalidad, ha

dificultado que los miembros de estas comunidades puedan ser debidamente registrados por la Registraduría Nacional, por lo que en algunas ocasiones incluso su nombre propio y con él su dignidad pueden verse comprometidos.

En cuarto lugar, la Corte corroboró que la omisión legislativa relativa generaba una desigualdad negativa frente a los consejos comunitarios, pues se trata de autoridades que se encuentran en una situación comparable a la de aquéllas que sí están cubiertas por las consecuencias de la norma (posibilidad de ser autorizadas excepcionalmente para llevar el registro civil), a pesar de poder cumplir, en los mismos términos, con el propósito de la norma. En efecto, los consejos comunitarios estarían en condiciones análogas a las de las autoridades que según la norma demandada pueden ser habilitadas por tener cobertura territorial y garantizar la diversidad cultural o lingüística en el trámite del registro civil, en los casos en los que la Registraduría Nacional no pueda hacerlo adecuadamente de forma directa.

#### 4. Aclaraciones de voto

Aclararon su voto en la presente decisión la magistrada NATALIA ÁNGEL CABO y DIANA FAJARDO RIVERA, así como los magistrados JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ y JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR.

El magistrado Ibáñez Najjar acompañó la decisión adoptada por la Corte Constitucional en cuanto que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al no incluir a los consejos comunitarios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras dentro del listado de las autoridades facultadas, excepcional y fundadamente, para llevar el registro civil. Empero, se apartó de la fundamentación de la sentencia y aclaró su voto sobre el alcance de la norma acusada por cuanto la sentencia no reconoce (i) que se trata de una norma preconstitucional que generaba una exigencia adicional para la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, así como (ii) que ella tiene por objeto esencialmente garantizar la protección de las comunidades cuya diversidad cultural ha sido amparada por la Constitución, tal como lo son las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55 transitorio de la Constitución y la Ley 70 de 1993 que lo desarrolla.

En efecto, el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 es una norma que debió estudiarse bajo la concepción de una disposición preconstitucional, en línea con lo que en esta materia ha establecido la Corte Constitucional. En su versión original antes de la Constitución Política de 1991 establecía la posibilidad de que se delegara excepcionalmente la función de llevar el registro civil a otras autoridades. En ese momento estaban encargados para tal efecto los notarios en el territorio nacional y, cuando un municipio no contara con notaría, lo haría el alcalde municipal, pero podrían autorizarse a los corregidores e inspectores de policía. Este tipo de

disposiciones -cuya consagración en el ordenamiento jurídico colombiano antecede, incluso, al Decreto Ley 1260 de 1970- esencialmente han tenido la finalidad garantizar que todas las personas puedan contar con su registro civil y, por ende, proteger su derecho y atributo a la personalidad jurídica.

A su turno, la sentencia se limita a considerar que la norma tiene como finalidad facilitar el ejercicio de la función que realiza la Registraduría frente al registro civil, pero desconoce su ámbito esencialmente de protección al efectivo reconocimiento del derecho a la personalidad jurídica tanto de las comunidades étnicas como de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en virtud de lo dispuesto en los artículos 7, 330 y 55 transitorio de la Constitución Política, respectivamente. Así mismo, con la Constitución Política de 1991 se proclamó como fundamental el derecho de toda persona al reconocimiento de su personalidad jurídica (artículo 14), así como que imprimió un reconocimiento de la participación y pluralismo como elementos esenciales del Estado y garantizó expresamente la coexistencia de distintas razas, géneros, etnias, pensamientos y religiones.

Con fundamento en ello, el Legislador realizó las reformas al artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 a partir del Decreto 2158 de 1970 y de la Ley 962 de 2005, con las que dispuso que el registro civil de las personas sería llevado en el territorio nacional por los Registradores Especiales, Auxiliares y Municipales del Estado Civil, y que excepcionalmente se podría autorizar para esa finalidad a los notarios, a los alcaldes municipales, a los corregidores e inspectores de policía, a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas.

La reforma legal del 2005 debe ser entendida entonces como la extensión de una protección a favor de todas las comunidades étnicas para garantizar el reconocimiento efectivo de su derecho a la personalidad jurídica, el cual debe cobijar igualmente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Ciertamente, no se refiere a una simple determinación de una función de la Registraduría a partir de la Ley 962 de 2005, como norma proferida en vigencia de la Constitución de 1991.

En esa medida, con la reforma de la Ley 962 de 2005 se extendió la protección del derecho a la personalidad jurídica de estas personas para garantizar que, incluso, las comunidades indígenas puedan llevar el registro civil cuando la Registraduría no pueda prestar el servicio en una parte del territorio, lo cual debe extenderse a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

Expediente D-15.259. Sentencia C-520-23. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Comunicado 49, noviembre 28 y 29 de 2023.

**Decreto Legislativo 1272 de 2023, “Por medio del cual se crea una transferencia no condicionada para atender a las familias con niños y niñas en primera infancia y/o madres gestantes, que se encuentren en estado de desnutrición o en riesgo inminente de estarlo en el departamento de La Guajira y se toman otras medidas que permiten la atención integral de esta población. (sic) en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

“ ...

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional abordó el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1272 del 31 de julio de 2023 «[p]or medio del cual se crea una transferencia no condicionada para atender a las familias con niños y niñas en primera infancia y/o madres gestantes, que se encuentren en estado de desnutrición o en riesgo inminente de estarlo en el departamento de La Guajira».

Para ello, la Sala primero recordó que, en ejercicio del control automático de constitucionalidad del Decreto 1085 de 2023 que decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EESE)- con base en el cual se expidió el decreto legislativo de desarrollo bajo examen-, mediante Sentencia C-383 de 2023 la Corte resolvió declarar su inexecutable con efectos diferidos, «respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua».

Luego, la Sala verificó la absoluta ausencia de conexidad externa entre el decreto matriz de la Emergencia Económica, Social y Ecológica y el decreto examinado, en cuanto a la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, que, de haberse comprobado, habría dado lugar al diferimiento de sus efectos siempre y cuando cumpliera con todos los demás requisitos materiales y formales que condicionaban su validez.

Por lo anterior, la Corte resolvió declarar la inexecutable por consecuencia del Decreto Legislativo 1272 de 2023, con efectos retroactivos generales, salvo en cuanto a las transferencias no condicionadas que hubieren sido efectivamente entregadas a la fecha de la sentencia, que salvaguardó por razones de seguridad jurídica y por el derecho a la confianza legítima en cabeza de sus receptores.

### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada NATALIA ÁNGEL CABO y el magistrado JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ salvaron y aclararon su voto. También se reservaron la posibilidad de aclarar su voto la magistrada DIANA FAJARDO RIVERA y el magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

La magistrada Ángel Cabo presentó salvamento y aclaración de voto en relación con la presente decisión. La aclaración de voto la realizó con el fin de reiterar las razones por las cuales se apartó de la Sentencia C-383 de 2023. En relación con el salvamento de voto a la presente decisión, la

magistrada Ángel se apartó de la decisión porque consideró que en este caso sí había un vínculo de conexidad con los motivos del diferimiento ordenado en la sentencia C-383 de 2023, esto es, la menor disponibilidad de agua por la confluencia de cinco fenómenos climáticos atípicos y su indiscutible impacto en los derechos de los más vulnerables.

En efecto, el propósito de la creación de la transferencia monetaria para las familias con niños, niñas o madres gestantes en situación de desnutrición o riesgo de estarlo era el de beneficiar a las poblaciones más vulnerables que son, precisamente, los más afectados con la escasez de agua en el departamento. Para la magistrada Ángel, en consecuencia, la perspectiva de la mayoría de que la conexidad solo se da en la medida en que el decreto legislativo hable explícitamente sobre agua es limitada y desconoce los fundamentos por los cuales la Corte tomó la decisión del diferimiento. Para dicha magistrada, como lo han sugerido diversos organismos internacionales, y la misma Corte, hay una relación intrínseca entre la ausencia de disponibilidad de agua y el impacto que este fenómeno tiene en asuntos como la inseguridad alimentaria de los más débiles.

El magistrado Cortés González también salvó su voto. A diferencia de la mayoría de la sala, consideró que las medidas y competencias contempladas en el decreto legislativo objeto de revisión deberían ser cobijadas por el diferimiento de los efectos de la inexecutable declarada en la sentencia C-383 de 2023, respecto del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, en relación con la garantía del acceso al agua por los efectos de la conjunción de factores climáticos advertida como causa de aquel.

Lo anterior, porque a su juicio la creación e implementación de una transferencia monetaria no condicionada destinada a atender la ausencia de recursos económicos de sectores vulnerables del ente territorial, en especial niños, niñas y adolescentes y personas gestantes, afectados por desnutrición crónica como se resaltó en los considerandos, guardaba relación no solo con la garantía del derecho al agua, sino promovía el acceso a otros derechos fundamentales tales como la alimentación y el mínimo vital, los cuales se encuentran íntimamente relacionados.

En este sentido la normativa cumplía con el criterio de conexidad y estricta necesidad para ser cubierta, en principio, por los efectos del diferimiento antes mencionado. De otro lado, y superados los presupuestos formales, en cuanto al análisis material del decreto en su concepto, se cumplían también los presupuestos de finalidad y necesidad jurídica, por lo que resultaba aplicable que la inexecutable por consecuencia de la norma se difiriera. Estimó que en el caso debía aplicarse el derrotero fijado en la C-492 de 2023, por la que se reconocieron efectos diferidos a la inexecutable del Decreto Legislativo 1269 de 2023, norma que contenía

medidas relacionadas con la garantía de la alimentación escolar y el PAE para el departamento.

Por lo anterior, en su criterio, las medidas debieron mantenerse vigentes hasta el mes de diciembre del 2023 con el fin de atender las necesidades alimentarias, en especial de sujetos de especial protección, asunto esencialmente ligado a la disponibilidad de agua. Adicionalmente, el mencionado magistrado aclaró voto en el sentido de reiterar sus argumentos respecto a su discrepancia en cuanto a la decisión de inexecutable diferida del decreto legislativo que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, adoptada por la Sentencia C-383 de 2023”.

Expediente RE-354. Sentencia C-521-23. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado 49, noviembre 28 y 29 de 2023.

**Inciso 5 del artículo 6° de la Ley 2213 de 2022, “Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”.**

“ ...

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción pública de inconstitucionalidad en la cual se señaló que las reglas sobre inadmisión de la demanda a las que se refiere el inciso quinto del artículo 6° de la Ley 2213 de 2022 vulneran los artículos 152 y 229 superiores, en tanto que el ámbito de aplicación de la norma incluye también el trámite de la acción de tutela. Según el actor, las expresiones cuestionadas al establecer cargas en cabeza de los accionantes para interponer la demanda, como requisito para su admisión, desconocen: (i) el artículo 229 de la Constitución, ya que, a su juicio, desnaturalizan la informalidad que caracteriza esencialmente el ejercicio y trámite de la acción de tutela, lo cual se traduce en una afectación del derecho de acceso a la administración de justicia en materia de tutela; y (ii) el artículo 152 superior, pues regulan por medio de ley ordinaria un mecanismo de protección de derechos fundamentales que está sujeto a reserva de ley estatutaria.

En atención a que la Ley 2213 de 2022 determina la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020, el cual ya había sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-420 de 2020, se analizó si había operado la cosa juzgada constitucional. La Sala concluyó que en este caso se estaba ante la figura de una cosa juzgada aparente, por cuanto, el artículo 6° del Decreto 806 de 2020 no fue examinado a la luz de los artículos 86 y 152 de la

Constitución Política, además que el artículo 6 de la Ley 2213 de 2022 tiene un contenido similar pero no idéntico al citado del Decreto 806, por lo cual no se acreditó una identidad material, al tiempo que se verificó una variación en el contexto normativo de la disposición objeto de control.

La Corte estableció que el estudio realizado en la Sentencia C-420 de 2020 no se refirió específica y puntualmente a la aplicación de las reglas de admisibilidad del artículo 6° en el trámite de la acción de tutela. En relación con la variación del contexto normativo de la disposición, la Sala encontró que el Decreto 806 de 2020 y la Ley 2213 de 2022 fueron expedidos a partir de habilitaciones legislativas diferentes (la primera excepcional y la segunda ordinaria); el objetivo de cada uno de esos cuerpos normativos es distinto por el contexto y finalidad con la que se dictaron y, sobre todo, ante la existencia de un parámetro de constitucionalidad diferente como marco para estudiar las expresiones demandadas. Esto, pues el control que ejerce la Corte Constitucional respecto de un decreto legislativo tiene unas características particulares que no aplican para una demanda pública de inconstitucionalidad.

En torno a esta discusión, la Sala Plena también precisó que, aunque en el caso del control abstracto que se adelanta de los decretos legislativos tienen un carácter integral, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en que ello no deriva en la configuración de una cosa juzgada absoluta, por las profundas diferencias entre un tiempo de normalidad y uno de anormalidad o excepción.

Superada esta cuestión previa, la Sala Plena recordó las características esenciales de la acción de tutela derivadas de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente en lo que se refiere a la informalidad y oficiosidad de este mecanismo de protección de derechos. Posteriormente, reiteró la garantía derivada del artículo 152 superior relativo a la reserva de ley estatutaria exigible para la regulación del núcleo básico del procedimiento y recursos dirigidos a proteger derechos fundamentales, la cual recae sobre aquellas materias trascendentales o estructurales del mecanismo de protección de derechos fundamentales.

Luego de recordar el propósito de la Ley 2213 de 2022, encaminado a permitir la aplicación permanente de las reglas contenidas en el Decreto 806 de 2020 dirigidas a imprimir celeridad en la administración de justicia a partir del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), advirtió que las expresiones demandadas sí desconocían la Constitución.

Primero, por cuanto imponían una barrera de acceso a la administración de justicia en materia de tutela. En concreto, la Corte explicó que la admisión de la acción de tutela es un asunto propio de su esencia, y que la imposición de un requisito adicional para su admisión era contraria al carácter oficioso e informal de este mecanismo. En este sentido, las

medidas previstas en las expresiones acusadas del artículo 6° de la Ley 2213 de 2022 suponían la prevalencia del derecho formal sobre el material, por cuanto supeditaba el trámite de la tutela al cumplimiento de un requisito procesal cuya aplicación no podía ser semejante a las reglas aplicables de las demandas que se interponen en otras jurisdicciones. Segundo, ya que se vulneraba la reserva de ley estatutaria (artículo 152 superior), pues la admisibilidad es una cuestión estructural y trascendental para su trámite.

Con esto, la Corte concluyó que debía adoptar una decisión de exequibilidad condicionada, con el fin de excluir del ordenamiento jurídico la interpretación de las expresiones demandadas que hiciera extensiva su aplicación al trámite de la acción de tutela.

#### 4. Reservas de aclaración de voto

La magistrada PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y los magistrados JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ, ALEJANDRO LINARES CANTILLO, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS se reservaron la posibilidad de aclarar su voto”.

Expediente D-15.252. Sentencia C-522-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar. Comunicado 49, noviembre 28 y 29 de 2023.

**Artículo 39 -numeral 2, literal d- de la Ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”; “deroga expresamente los Decretos Extraordinarios 350, 356 y 526 de 1975”, del artículo 52 de la Ley 10 de 1990 “Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”; y “las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas”, del artículo 155 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.**

“ ...

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó una demanda por un cargo de derecho viviente en contra de varias normas que de acuerdo con la interpretación del Consejo de Estado -Sentencia 05001-23-31-000-2008- 00671-01 (20204) del 4 de abril de 2019- la prohibición de gravar con el ICA a los hospitales adscritos y vinculados al entonces Sistema Nacional de Salud, contenida en los artículos 39 -numeral 2, literal d- de la Ley 14 de 1983, 52 (parcial) de la Ley 10 de 1990 y 155 (parcial) de la Ley 100 de 1993, no es aplicable en la actualidad porque las referidas instituciones no perviven. Para la actora, esta interpretación elimina una exclusión tributaria que se encuentra vigente y de la cual son destinatarias las entidades que prestan servicios de salud en el marco del Sistema General de Seguridad Social actual. Así, dado que la eliminación de una

exclusión tributaria es una decisión que solo puede tomar el legislador, la interpretación aludida - señaló la actora- desconoce los principios de reserva de ley en materia tributaria (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política), así como el principio democrático y el de representación (artículos 1, 2 y 3 de la Constitución).

Como cuestión previa, la Corte indicó que la demanda era apta y que, por ello, procedía su análisis de fondo. Al respecto, sostuvo que la actora atacó una norma que surge de una interpretación judicial y que, por tanto, puede ser objeto de control constitucional a la luz de la teoría del derecho viviente. La Corte resaltó que la interpretación contra la cual se dirige el cargo es consistente, consolidada y relevante.

Dicho esto, la Corte (i) recordó que, en efecto, de conformidad con el principio de reserva de ley en materia tributaria, corresponde únicamente al legislador definir los elementos esenciales de los tributos. También (ii) estableció las características del Sistema Nacional de Salud y señaló las diferencias que este tiene con el actual Sistema General de Seguridad Social en Salud; (iii) recordó que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 de la Constitución Política y 111 de la Ley 788 de 2002, los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud no pueden gravarse con el ICA; y (iv) resaltó que este último artículo fue estudiado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1040 de 2003, donde se indicó que esa prohibición no recae sobre recursos distintos a los señalados, como aquellos que se obtienen con ocasión de servicios prestados en el marco de Planes Voluntarios de Salud.

Acto seguido, la Corte (v) analizó la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la eficacia normativa del artículo 39 -numeral 2, literal d- de la Ley 14 de 1983. Recordó que sobre esta materia se han expuesto dos tesis. En la primera -anterior al 4 de abril de 2019- el Consejo de Estado sostuvo que dicha prohibición se mantenía en el tiempo y aplicaba, en la actualidad, a las EPS y a las IPS. En la segunda -vigente desde el 4 de abril de 2019, en adelante- se sostuvo que la prohibición aludida no era aplicable en la actualidad y que, por tanto, hoy solo estaba vigente la establecida en el artículo 111 de la Ley 788 de 2002 (que recaía sobre los recursos de la salud, y no sobre las entidades que prestan dicho servicio específicamente).

Dicho esto, en el análisis del cargo, la Corte sostuvo que el Consejo de Estado no había desconocido el principio de legalidad en materia tributaria cuando sostuvo, desde la Sentencia 05001-23-31-000-2008-00671-01 (20204) del 4 de abril de 2019 en adelante, que la prohibición de gravar con el ICA a los hospitales adscritos y vinculados del Sistema Nacional de Salud, contenida en el artículo 39 -numeral 2, literal d- de la Ley 14 de 1983, no es aplicable en la actualidad. La Corte llegó a esta Conclusión por tres razones:

Primero, porque la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado hace un ejercicio interpretativo que resulta necesario, dada la ambigüedad de los términos usados en el artículo 39 -literal d- de la Ley 14 de 1983. Al realizar este ejercicio, en términos precisos, esa Corporación no “derogó” una norma que hace parte del ordenamiento jurídico, simplemente, en el marco de sus competencias constitucionales, “interpretó” su alcance a la luz de las normas vigentes sobre la materia.

Segundo, porque esa interpretación no es contraria a la razón, dado que el Sistema Nacional de Salud, con las características establecidas en el Decreto 056 de 1975, no pervive en la actualidad. Además, las entidades que se dedicaron a la prestación de servicios de salud en el país bajo dicho sistema, lo hicieron bajo una lógica distinta a la establecida en la Ley 100 de 1993.

Y tercero, porque la interpretación demandada coincide con la normatividad vigente (artículo 111 de la Ley 788 de 2002) y con la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-1040 de 2003), donde se establece que la prohibición de gravar con el ICA recae sobre los recursos de la seguridad social en salud, pero no sobre lo que exceda dichos recursos”.

Expediente D-15.063. Sentencia C-524-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 49, noviembre 28 y 29 de 2023.

**Ley 2272 de 2022, “Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.**

“...  
”

### 3. Síntesis de los fundamentos

En aplicación del principio pro actione (a favor de la acción), la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió cuatro cargos contra la Ley 2272 de 2022, de los cuales, dos alegaban vicios de trámite que afectaban la constitucionalidad de la integralidad de la normativa y dos argumentaron la inexecutable del artículo 5° de la misma Ley.

#### 3.1. CARGOS POR VICIOS DE FORMA

Cargo de forma contra la totalidad de la Ley 2272 de 2022 por la ausencia del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal.

La Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia sobre el control de constitucionalidad frente a los vicios de forma en el trámite legislativo. Al respecto, hizo énfasis en que solo el desconocimiento de prescripciones constitucionales o de las leyes orgánicas puede llegar a configurar vicios de trámite que afecten la constitucionalidad de una ley. La Corte realizó una caracterización del Consejo Superior de Política Criminal y analizó el

fundamento legal y el alcance de la obligación de rendir el concepto previo, no vinculante, frente a todos los proyectos de ley y de acto legislativo en materia penal. No obstante, la importancia del referido concepto como un documento de carácter técnico-científico que puede servir de ilustración a los legisladores en materia de política criminal, ninguna de las normas que lo regulan establece que su ausencia impida el desarrollo del trámite legislativo ni constituya un vicio en la formación de las leyes. Con este fundamento, la Corte declaró exequible la Ley 2272 de 2022 por la presunta configuración de un vicio de trámite derivado de la vulneración del artículo 150 constitucionales.

Cargo de forma contra la totalidad de la Ley 2272 de 2022 por la omisión de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes de someter a discusión y votación una proposición suspensiva

Para resolver el cargo, la Sala expuso las características de las proposiciones suspensivas y resaltó que deben cumplir los requisitos formales específicos establecidos en la Ley 5ª de 1992. Asimismo, la Corte recordó que el análisis de las irregularidades formales debe ser estudiado a partir del principio de la instrumentalidad de las formas.

Al analizar lo ocurrido en la sesión del 3 de noviembre de 2022 en la plenaria de la Cámara de Representantes en la que se votó y aprobó el informe de conciliación del proyecto de ley 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado, la Sala concluyó que, a pesar de que el representante a la Cámara José Jaime Uscátegui pidió la palabra antes de la votación del informe, esta solicitud no constituyó una proposición suspensiva como la que regula el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992. Para que se considerara una proposición y debiera ser tramitada como tal: (i) ella se debió presentar a la plenaria, por escrito y durante el debate; y (ii) se debió solicitar expresamente la suspensión, teniendo en cuenta que la proposición de aplazamiento es diferente a la de suspensión. Al no haberse hecho de esa manera, no se incluyó en el orden del día y no fue leída ni sometida a discusión. La Corte valoró adicionalmente un oficio suscrito por el representante Uscátegui, que dirigió al presidente de la Cámara el día anterior a la sesión. Al respecto, concluyó que dicho escrito tampoco constituyó una proposición suspensiva en los términos establecidos por la Ley 5ª de 1992, pues, entre otras razones, ella no se presentó durante el debate.

### 3.2. CARGOS POR VICIOS DE FONDO

#### 3.2.1. CARGO CONTRA EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY 2272 DE 2022

La Corte estudió las expresiones del artículo 5º que se subrayan a continuación, referidas a al tipo de proceso de sometimiento a la justicia de las EAOCAL:

ARTÍCULO 5º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1941 de 2018 [que a su vez modificó el artículo 8 de la Ley 418 de 1997], el cual quedará así:

ARTÍCULO 8°. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán:

Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho. Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia. El cumplimiento de los términos de sometimiento a la justicia será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto se designen.

-Realizar todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo. Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno Nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso. A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se le otorgará todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1°. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional, o sus delegados. De igual manera, se entiende por miembro representante, la persona que la estructura armada organizada de crimen de alto impacto designe como representante suyo para participar en los acercamientos, conversaciones, o suscripción de términos de sometimiento con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. De igual manera, se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que, sin pertenecer a la estructura armada organizada de crimen de alto impacto,

pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los acercamientos, conversaciones y suscripción de términos de sometimiento a la justicia. Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad.

PARÁGRAFO 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz; o de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con las que se adelanten acercamientos, conversaciones o se suscriban términos de sometimiento a la justicia, con el fin de hacer tránsito al Estado de Derecho. Para tal efecto, el Gobierno Nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos. Este mismo procedimiento podrá seguirse con relación a los voceros de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley, o en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata esta ley.

Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, negociaciones o diálogos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación. Con relación a los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto; podrán establecerse mecanismos de verificación con instituciones o personas de la vida nacional o internacional.

PARÁGRAFO 3°. El Gobierno Nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un estado avanzado del proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura, incluidas las órdenes de captura con fines de extradición, contra estos y los demás miembros del grupo armado organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del

desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

El mismo procedimiento podrá aplicarse para el caso de los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de facilitar su sujeción a la justicia.

Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno Nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley o de la estructura armada organizada de crimen de alto impacto, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso que se adelante.

(...)

Para entrar a estudiar los cargos de fondo, la Corte Constitucional desarrolló consideraciones sobre el marco constitucional en el que está inserto el principio de separación de poderes, particularmente se refirió a los derechos de las víctimas y a la búsqueda de la paz y la convivencia pacífica en la Constitución de 1991.

La búsqueda de la paz y la convivencia pacífica en la Constitución de 1991 La Corte abordó el estudio de constitucionalidad de la norma demandada tomando como punto de partida que la Constitución de 1991, desde su expedición, buscó ser remedio para la violencia armada y dar instrumentos para lograr la convivencia pacífica y la paz. Al respecto señaló que la Constitución tiene como propósito esencial el logro de la convivencia (Preámbulo), reconoce la paz como un derecho fundamental y un deber ciudadano (Preámbulo, arts. 22 y 95 C.P.) e insiste en la convivencia pacífica como un fin esencial del Estado (art. 2 C.P.). La búsqueda de la paz y la convivencia pacífica que inspiró al Constituyente de 1991 es un principio orientador de la Carta Política que se traduce en el propósito de dar fin al conflicto armado interno y asegurar el respeto integral del derecho internacional humanitario. El respeto a la paz y a los derechos humanos es, además, un derrotero de la educación (art. 67 C.P.). La paz también se funda en el deber de asegurar la convivencia pacífica a través de las facultades del presidente de la República para la preservación del orden público (art. 189.4 C.P.). Todo ello dentro de la obligación general del Estado y sus autoridades de garantizar los derechos fundamentales en el marco del Estado social de Derecho (arts. 2 y 5 C.P.). En este contexto, la paz consiste en la terminación del conflicto armado interno y, desde una mirada de mayor amplitud, alcanzar la paz también supone enfrentar todos los tipos de violencia y sus causas, avanzar en el fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y la protección de los derechos humanos. La paz es el fin de la violencia y también es la construcción de bases sólidas para evitarla.

El artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, cuya constitucionalidad examinó la Corte, hace parte de una legislación que encuentra arraigo en los

principios constitucionales expuestos. De una parte, el artículo 5° reprodujo herramientas que el Legislador estableció desde 1997, a través de la Ley 418 de ese año, y que se han orientado a facilitar diálogos para la terminación del conflicto armado y la violencia política. De otra parte, la Ley 2272 de 2022 amplió el alcance de esa normativa y previó mecanismos de solución pacífica frente a otros tipos de violencia extrema que afecta a la población, particularmente la causada por las llamadas “estructuras organizadas armadas de alto impacto” (EAOCAI). En concreto, la Ley 2272 de 2022 previó la posibilidad de adelantar “acercamientos y conversaciones” para el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de dichas estructuras. Una mirada amplia de las bases y los propósitos de paz y convivencia pacífica de la Constitución de 1991 alienta esos esfuerzos. Es una aproximación que entiende que el deber del Estado de proteger a las personas y a las comunidades no se restringe por el tipo o causas de la violencia que genera las graves afectaciones a los derechos fundamentales, sino que alcanza a todas las personas frente a la afectación grave de sus derechos, independientemente de la fuente que le da origen.

Asimismo, es compatible con el artículo 189.4 superior que, según la jurisprudencia constitucional, reconoce al presidente de la República un amplio margen de discrecionalidad para ejercer su competencia de conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. En ese marco, el presidente puede acudir, como lo ha hecho en el pasado, a mecanismos de solución pacífica de la violencia, inclusive de la más extrema, a través de diálogos y conversaciones con EAOCAI.

Fortalecimiento del Estado de Derecho y deber de proteger a la población  
Ahora bien, la Corte señaló que los acercamientos, conversaciones y eventuales procesos de sometimiento a la justicia de las EAOCAI, en el marco de la búsqueda de la pacificación del país, no excluye la obligación del Estado de proteger la vida y la seguridad de todas las personas, así como la de impedir su victimización en el marco de los distintos fenómenos de violencia. Por el contrario, la Sala consideró que son fines complementarios y se retroalimentan, a tal punto que se amparan bajo el mismo mandato constitucional del artículo 189.4, que permite el recurso a vías pacíficas para la solución de conflictos y a respuestas alternativas para el fin de la criminalidad organizada, al tiempo que garantiza al presidente de la República -cabeza del ejecutivo-, las herramientas necesarias para mantener el orden público y las condiciones de seguridad de todos los ciudadanos, como presupuesto para el libre ejercicio de las libertades democráticas.

En efecto, la Sala insistió en que la habilitación que hace la Constitución para que el presidente recurra a un amplio espectro de posibilidades para buscar el cierre del conflicto armado por vías negociadas, o para acercarse a la criminalidad organizada y conseguir su desmonte, no puede suponer,

en ningún caso, que el Estado renuncie a perseguir la criminalidad, garantizar el control del territorio, la seguridad y la vigencia plena de los derechos de los ciudadanos. La persecución penal de todos los delitos y, en especial, de aquellos que afectan gravemente los derechos de la población es un mandato constitucional, consecuente con la vigencia de un Estado de Derecho, cuyo fortalecimiento es tarea de las tres ramas del poder público y de la sociedad en su conjunto.

Principio de separación de poderes

Teniendo en cuenta el parámetro de constitucionalidad cuya vulneración se alega en el cargo de fondo de la demanda, la Corte recogió la jurisprudencia sobre el principio de separación de poderes y su centralidad en la configuración orgánica y valorativa que hace la Constitución del Estado social y democrático de derecho en Colombia. Al respecto, la Corporación subrayó la necesidad de proscribir, en garantía de dicho principio, toda concentración de poder que pueda ejercerse de forma arbitraria. Recordó que hacer una distribución clara de las funciones entre las ramas del poder público, y garantizar que quien ejerce un determinado poder es controlado por las otras ramas del Estado, minimiza el riesgo de abuso del poder o extralimitación de funciones. Igualmente, la Corte reiteró que, en el marco del Estado de Derecho, la separación de los poderes no da cuenta únicamente de la acción diferenciada de los órganos encargados de las tres funciones generales del aparato estatal, sino que también requiere de la definición, el equilibrio y los controles entre quienes las ejercen, como una garantía ciudadana. Asimismo, la Corte insistió en que esta división de funciones debe enmarcarse necesariamente en la colaboración armónica entre las tres ramas del poder público y recordó que, en ese marco, la producción normativa ha sido adjudicada por nuestra Constitución al órgano democrático y deliberativo por excelencia, esto es, el Congreso de la República, así como la función de administrar justicia corresponde a la rama judicial. En materia penal, además, de este principio se deriva la reserva legal y judicial estricta y cuenta, además, con una reserva competencial estricta por estar en juego la libertad de los procesados.

Estudio de constitucionalidad del artículo 5, a la luz de los cargos analizados.

Para abordar el estudio de constitucionalidad del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, que modificó el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, la Corte analizó el contexto normativo en el que dicha norma se inscribe. Al consultar el artículo 2° de la Ley 2272 de 2022, encontró que el Legislador estableció dos tipos de procesos diferenciados. En primer lugar, las negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) respecto de los que se faculta al Gobierno para adelantar diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz. Dichos procesos se pueden adelantar con grupos que tienen “un mando

responsable” y ejercen “sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

En segundo lugar, el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 habilitó al Gobierno a desarrollar procesos de “acercamientos y conversaciones” con “grupos armados organizados” o “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” (EAOCAI), con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento. Estos procesos no tienen un carácter político y se distinguen de las “negociaciones” de paz. Al definir las estructuras, la norma señala que son “organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas”.

El primer tipo de procesos ha tenido un amplio desarrollo en la Constitución, la jurisprudencia y la legislación. Se fundamenta en las normas constitucionales que (i) establecen que la paz es un principio, objetivo y derecho constitucional; (ii) integran el derecho internacional humanitario aplicable en el marco de los conflictos armados al bloque de constitucionalidad (art. 93 y 214.2 C.P.); y (iii) facultan al Estado adelantar negociaciones con delincuentes políticos, en ciertas circunstancias excepcionales (arts. 150.17 y 201.2 C.P.)

La segunda tipología de procesos, de acercamientos y conversaciones con las EAOCAI, en cambio, busca responder a una dimensión de la violencia que no había sido desarrollada en extenso en el pasado a través de instrumentos de diálogo o solución pacífica de la violencia. Su principal desarrollo es el dado por la Ley 2272 de 2022. Por tal razón, la Corte debió estudiar si frente a ese tipo de violencia la Constitución habilita las herramientas que el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 contempló, pues el hecho de que se hubieren aplicado en el pasado para otros procesos, no faculta directamente su uso para superar la violencia causada por la criminalidad organizada y, particularmente, por las EAOCAI.

Sobre la constitucionalidad de adelantar acercamientos y conversaciones  
La Corte evaluó si el Legislador está facultado para habilitar al presidente de la República para adelantar “acercamientos y conversaciones” con las EAOCAI con el fin de lograr su desmantelamiento y sometimiento a la justicia, y concluyó que sí. Al respecto, señaló que la Constitución no impide al presidente entablar acercamientos y conversaciones con tales estructuras, especialmente si los procesos permiten enfrentar la grave violencia que causan. Al contrario, dichos procesos se enmarcan en las amplias facultades de preservación del orden público que la Constitución le otorgó al presidente de la República (art. 189.4 C.P.). Por consiguiente,

la Corte declaró la exequibilidad de la expresión “Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho”, contenida en primer apartado del inciso primero del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022.

Sobre los términos del sometimiento a la justicia

En relación con la disposición “Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”, la Sala Plena insistió en que buscar el sometimiento de la criminalidad organizada de alto impacto constituye una finalidad legítima dentro de nuestro marco constitucional, y se encuadra además en la facultad del Gobierno de definir las rutas de su política de paz. Sin embargo, precisó que el amplio margen de discrecionalidad del presidente para superar las situaciones de violencia generadas por estas estructuras debe ejercerse de acuerdo con los términos de desmantelamiento y sometimiento a la justicia definidos por el Legislador.

Por consiguiente, encontró que la expresión “a juicio del Gobierno nacional” puede llevar al equívoco de que la definición de este marco normativo es discrecional del Gobierno, cuando el sometimiento requiere, necesariamente, de una regulación de carácter legal. De lo contrario, el Gobierno invadiría las facultades del Legislador a quien le corresponde, por mandato constitucional, “hacer las leyes”. En consecuencia, declaró inexecutable la expresión “a juicio del gobierno nacional”.

Adicionalmente, la Corte concluyó que, para garantizar el principio de separación de poderes, es necesario que exista un marco normativo que rija el sometimiento de las EAOCAI, el cual debe ser definido y desarrollado por el Legislador, con base en el amplio margen de configuración del que dispone. Ello, por supuesto, sin perjuicio del hecho de que todas las medidas especiales de carácter penal, sean quienes sean sus destinatarios, están sujetas a estricta reserva legal, y su concesión corresponde a los jueces de la República en aplicación del ordenamiento jurídico.

Sobre la suspensión de órdenes de captura

Posteriormente, la Corte estudió las expresiones contenidas en el artículo 5 demandado, relativas a la facultad del Gobierno de comunicar a las autoridades judiciales sobre el inicio de acercamientos con EAOCAI y certificar la participación de voceros y miembros representantes, con el fin de que se suspendan sus órdenes de captura durante las conversaciones, así como la posibilidad de suspender las del resto de los miembros cuando se produzca su ubicación temporal en una zona determinada, “incluidas las órdenes de captura con fines de extradición”, y aún fuera de las zonas “para adelantar actividades propias del proceso que se adelante”. Al respecto, la Sala Plena encontró que, en su formulación actual, la facultad resulta demasiado amplia e imprecisa si se observa que es aplicable a un

vasto universo de criminalidad ordinaria, y que por tanto la solicitud de la suspensión de las órdenes de captura que haya en contra de cualquier miembro de una EAOCAI, cuando el grupo al que pertenezca encaje en la amplia definición que contiene la ley, podría ser meramente discrecional del presidente de la República, sin que se requiriera su motivación y necesidad de acuerdo con los fines de la norma. Adicionalmente, encontró que podría entenderse que tal solicitud no admite valoración por parte de la autoridad judicial quien, de acuerdo con la norma “suspenderá las órdenes de captura” tras la solicitud del gobierno.

Para evitar esa discrecionalidad, la Sala consideró que la suspensión de órdenes de captura procede únicamente cuando los miembros de las EAOCAI que eventualmente se beneficiarían de tal medida hayan dado muestras objetivas de su compromiso de desmantelamiento y de transitar hacia el Estado de Derecho, y el Gobierno debe, al menos, justificarla y motivarla, de tal manera que se ajuste a los fines del sometimiento y se constate su necesidad dentro del ámbito temporal y territorial de la misma. Igualmente, recordó que las órdenes de captura constituyen actos jurisdiccionales, que su imposición cuenta con todas las garantías del debido proceso y la Constitución y que están reservadas a las autoridades judiciales. De ahí que su suspensión requiera necesariamente de la intervención de la autoridad competente de la rama judicial, que no sólo se atiene a la comunicación y certificación gubernamental de participación en los diálogos y acercamientos, sino que debe evaluar, entre otros asuntos, la calidad del beneficiario de la medida, es decir, constatar que sea vocero o miembro representante de una EAOCAI, que se trata de una medida necesaria para el cumplimiento de los fines legales de sometimiento y desmantelamiento de la estructura, y que la delimitación temporal y territorialmente es la necesaria en función de dicha finalidad.

En consecuencia, la Corte condicionó la exequibilidad de las expresiones en el sentido de que las órdenes de captura contra miembros de las EAOCAI solo se pueden suspender cuando el Gobierno justifique la medida, incluyendo su temporalidad y el alcance territorial necesario de la misma, y la autoridad competente de la Rama Judicial valore estos supuestos.

Sobre las garantías de seguridad

La Corte examinó la constitucionalidad del inciso cuarto del párrafo 2o del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 que establece el deber de garantizar “la seguridad y la integridad de todos los que participen [...] en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”. La Corte encontró que se trata de una medida idónea para permitir el desarrollo de los acercamientos y conversaciones con las EAOCAI, sin embargo, (i) solo se puede aplicar a quienes efectivamente están participando en los procesos de acercamiento y conversación y (ii)

solo con la finalidad de participar en los acercamientos y conversaciones. En otras palabras, la Corte concluyó que la obligación a la que se refiere la norma aplica respecto de los miembros representantes y voceros, con la finalidad de que participen en los procesos de acercamientos y conversaciones, no así respecto de todos los miembros de las estructuras. Mientras que la estructura continúe desarrollando actividades delictivas, el Estado tiene el deber de usar las herramientas a su alcance para el cumplimiento de decisiones judiciales que obren en su contra, así como las herramientas de persecución y uso proporcional y necesario de la fuerza dentro del Estado de Derecho. Todo esto con el fin de proteger los derechos fundamentales de la población y las comunidades.

Sobre las zonas de ubicación

En cuanto a las expresiones de la norma demandada que facultan al Gobierno para acordar con los voceros o miembros representantes de las EAOCAl su ubicación temporal “en precisas y determinadas zonas del territorio nacional”, la Corte señaló que no es posible extrapolar la figura, sin mayor desarrollo, del escenario de los diálogos y negociaciones de paz con grupos armados parte en el conflicto armado interno al escenario de los acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

En efecto, dado que se trata de procesos con lógicas, secuencialidades y finalidades distintas, y la primera ha tenido un amplio desarrollo, mientras que la segunda no, es necesario contar con un marco legal que defina las pautas, lineamientos, oportunidad y límites a la creación de estas zonas cuando se trata de conversaciones con la criminalidad organizada. En particular, indicó la Sala, que mientras estas zonas han servido en el caso de los grupos parte en el conflicto armado para viabilizar su tránsito hacia la vida civil, concentrándolos en áreas rurales, no es claro cómo deben operar las zonas de ubicación temporal para viabilizar el sometimiento de la criminalidad organizada, incluyendo aquella que actúa principalmente en zonas urbanas.

Adicionalmente, la Corporación insistió en que esta facultad debe respetar algunos criterios para evitar una amplia discrecionalidad del ejecutivo, que lleve a restringir desproporcionadamente la separación de poderes. Por una parte, a la luz de los fines propios del sometimiento, se debe entender que esta facultad de ubicación temporal de las EAOCAl, tiene como fin la sujeción a la justicia. Por otra parte, esta debe tener lugar en una fase madura del proceso de sometimiento. Sobre el punto, la Corte hizo notar cómo el artículo 5 dispone expresamente que para el caso de los diálogos y negociaciones de paz con los GAOML se previó que esta facultad puede materializarse “en un estado avanzado del proceso de paz”. Sin embargo, en el caso de los “acercamientos y conversaciones” con las EAOCAl no contempló dicho requisito. Por ende, la Corte dispuso que, para garantizar la Constitución, la determinación de zonas de ubicación en los procesos

que se adelanten con las EAOCAL debe también circunscribirse a una fase igualmente madura del proceso, de tal manera que se garantice su idoneidad frente a la finalidad de hacer viable la entrega o sometimiento a la justicia de los miembros de la EAOCAL.

Excarcelación de voceros de organizaciones sociales y humanitarias.

En último lugar, la Corte analizó la expresión contenida en la norma demandada “Se admitirá como voceros a quienes actúan como integrantes de organizaciones sociales y humanitarias a quienes el Presidente de la República considere puedan aportar al proceso de paz, a la conflictividad social, y se encuentren en privación de libertad”. Sobre esa norma, la Corte identificó que una interpretación posible de la expresión “y se encuentren en privación de libertad”, es la de que tal disposición permitiría al presidente de la República solicitar la excarcelación de estos voceros de organizaciones sociales y humanitarias. Dicha interpretación se desprende de la aplicación del principio del efecto útil de la norma y ha generado como consecuencia jurídica la excarcelación de dichos voceros por fuera de las causales de régimen de libertades de la ley penal ordinaria. En consecuencia, la Corte analizó dicha interpretación a la luz del principio de separación de poderes y de los derechos de las víctimas, de acuerdo con los cargos formulados por la demanda, y concluyó que esta desconoce las reservas legal y judicial en materia penal, lo cual, a su vez, vulnera los derechos de las víctimas. En efecto, por un lado, el presidente y la rama ejecutiva del poder público en general, no pueden disponer la liberación de quien ha sido privado de la libertad por orden judicial, especialmente si no se enmarca en un objetivo preciso, que tenga un fundamento constitucional claro, y que defina un ámbito de aplicación concreta subordinado a tal finalidad. Por otro lado, esta eventual excarcelación torna inocuos los fines que en su momento justificaron la imposición de la medida de aseguramiento o de la pena de prisión por parte de las autoridades judiciales, lo cual, a su vez, limita la efectividad del recurso judicial para las víctimas, y afecta su derecho a la efectiva impartición de justicia.

Por tanto, se excluyó del ordenamiento jurídico esa interpretación y se declaró la inexecutable la expresión “y se encuentren en privación de libertad”.

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

La magistrada Meneses Mosquera salvó parcialmente su voto en relación con el resolutivo quinto de la decisión, mediante el cual la Corte declaró la executable simple del inciso cuarto del parágrafo 2° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, el cual preveía que “[s]e garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley, o en los acercamientos, conversaciones o suscripción de términos de

sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, de que trata esta ley”.

En criterio de la magistrada Meneses Mosquera, la mayoría de la Sala Plena debió haber declarado la exequibilidad condicionada para expulsar del ordenamiento jurídico la interpretación de la norma que contrariaba la Constitución. La magistrada resaltó que el inciso cuarto del párrafo 2° del artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 no especificaba los miembros de las EAOCAI que estarían cobijados por las garantías de seguridad e integridad durante los acercamientos o conversaciones para la suscripción de los términos de sometimiento a la justicia. Esto implicaba, como lo reconoció la mayoría, que la norma admitía dos interpretaciones:

(i) Interpretación 1. Las garantías de seguridad e integridad cobijaban a todos los integrantes de los grupos armados al margen de la ley y, en concreto, de las EAOCAI. Lo anterior, con independencia de (a) el rol que tenían en los procesos de acercamiento y conversación y (b) al margen de si continuaban delinquiriendo. Esta interpretación se derivaba razonablemente de la disposición, porque esta no establecía distinción alguna.

(ii) Interpretación 2. Las garantías de seguridad sólo cobijaban a los “miembros representantes” de las EAOCAI que participaran en los procesos de acercamiento y conversación. Los demás miembros de estas estructuras criminales no están cobijados por las garantías de seguridad e integridad.

A juicio de la magistrada Meneses Mosquera, la interpretación 1 supra era, como lo reconoció la mayoría en la parte motiva, abiertamente inconstitucional. Lo anterior, puesto que implicaba que el Estado debía brindar garantías de seguridad a sujetos que (i) continuaban delinquiriendo y

(ii) no participaban en los acercamientos y conversaciones. En criterio de la magistrada Meneses Mosquera, frente a estos sujetos el Estado tiene el deber de usar las herramientas a su alcance para el cumplimiento de las decisiones judiciales que obraban en su contra, así como las herramientas de persecución y uso proporcional y necesario de la fuerza dentro del Estado de Derecho. Todo esto con el fin de proteger los derechos fundamentales de la población y las comunidades.

La magistrada Meneses Mosquera enfatizó que, conforme a la jurisprudencia constitucional reiterada y uniforme, en aquellos casos en los que una norma admite dos interpretaciones, corresponde a la Corte proferir una decisión de exequibilidad condicionada que (i) expulse del ordenamiento aquella que viola la Constitución y (ii) al mismo tiempo, de acuerdo con el principio de conservación del derecho, preserve aquella que es compatible con la Carta Política. En este sentido, a juicio de la magistrada Meneses Mosquera la mayoría de la Corte incurrió en un error de técnica constitucional porque a pesar de reconocer que una de las

interpretaciones de la norma era inconstitucional, no profirió una decisión de exequibilidad condicionada que la expulsara del ordenamiento. Por el contrario, sin justificación, la mayoría de la Sala se limitó a indicar cuál era la interpretación conforme con la Constitución en la parte motiva de la sentencia. En cualquier caso, la magistrada enfatizó que, aun cuando no se declaró la exequibilidad condicionada, para que la disposición resulte compatible con la Constitución, deberá interpretarse en la segunda de las acepciones antes identificadas.

El magistrado Lizarazo Ocampo salvó parcialmente el voto, respecto del resolutivo quinto, que declaró exequible la expresión relativa a las garantías de seguridad e integridad para los miembros de las EAOCAI que estén participando en los acercamientos y conversaciones “de acuerdo con la parte motiva de esta sentencia”. Para el magistrado Lizarazo no se debieron desplazar condicionamientos esenciales a la parte motiva de la providencia, sino dejarlos incluidos en el resolutivo. En efecto, en la parte motiva se supedita dicha garantía en el entendido de que (i) solo se puede aplicar a quienes efectivamente están participando en los procesos de acercamiento y conversación y (ii) solo con la finalidad de participar en los acercamientos y conversaciones. No haber incluido los condicionamientos en el resolutivo puede generar interpretaciones equívocas que afecten el deber de persecución de los miembros de las EAOCAI.

El magistrado Cortés González salvó parcialmente su voto y se apartó de la decisión mayoritaria sobre los siguientes aspectos: i) la exequibilidad condicionada de la posibilidad de suspender las órdenes de captura de los miembros representantes de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y la inexecuibilidad de establecer que personas que se encuentren en privación de la libertad puedan ser designadas voceros de dichos grupos. Consideró que los contenidos normativos analizados no desconocían el principio de separación de poderes por el cual se admitió la demanda. En su criterio, la adopción de estas disposiciones era una manifestación de aquel en su dimensión dinámica, en términos de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público.

En efecto, corresponden a la decisión del legislador basada en una deliberación política y democrática en cuanto establecer herramientas e instrumentos idóneos al ejecutivo para realizar conversaciones y acercamientos con grupos específicos y diferentes a los que guardan relación con el conflicto armado. En dicha regulación se incluía la participación de la rama judicial, con garantía de los postulados de independencia y autonomía, para verificar la procedencia de la suspensión de órdenes de captura. Esta arquitectura institucional cumplía una finalidad constitucionalmente válida dirigida a lograr el sometimiento de dichas estructuras criminales a la justicia y de esta manera, alcanzar la paz, cuyo alcance fue definido por el Congreso de la República en los términos de la Ley 2272 de 2002.

De otra parte, tales instrumentos no estaban prohibidos por el texto superior y eran idóneos, pues generan incentivos necesarios para dar curso a acercamientos en el marco de la institucionalidad y la normativa penal vigente, sin resultar irrazonables puesto que no sacrificaban los principios constitucionales en tensión.

En su concepto, el apartado final del inciso 2 del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, no habilitaba una excarcelación indiscriminada, pues de su texto era diáfano entender que solamente implicaba la posibilidad de suspender órdenes de captura y no la generación de una causal de excarcelación. Sin embargo, para evitar lecturas contrarias a la Carta Política, habría procedido declarar la constitucionalidad condicionada de la medida sobre voceros en centros carcelarios, en el entendido de que estaban sujetos al régimen de libertad y restricciones a ella contenido en las normas penales.

También: ii) se apartó de la exequibilidad condicionada sobre la norma relacionada con las zonas de ubicación temporal, contenida en el inciso segundo del párrafo 3 del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022. Preciso que dicho remedio constitucional resulta inocuo e innecesario, porque replica las condiciones previstas en la misma normativa para la aplicación de la herramienta establecida por el Congreso de la República. En efecto, una lectura integral de aquella permite comprender que el instrumento creado por el legislador tenía previsto que solo operaba en un estado avanzado del proceso y con el fin de facilitar su sujeción a la justicia, sin que se requiriera desarrollo legal adicional.

Las herramientas señaladas se adoptaron en el marco del amplio margen de configuración legislativa, en armonía con las atribuciones presidenciales en materia de orden público, previa deliberación democrática en torno al propósito constitucional de realizar la paz, considerando las cambiantes dinámicas de la sociedad.

El magistrado Ibáñez Najar respetuosamente se apartó de todas las decisiones que por vicios materiales fueron adoptadas por la mayoría de la Corporación y para lo cual puso de presente tres circunstancias transversales:

La primera, conforme a la cual el artículo 2 de Ley 2272 de 2022 trajo un nuevo concepto de paz total que incorpora tanto lo referente a las negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político y con los cuales se pacten acuerdos de paz, como los acercamientos, conversaciones, diálogos y procesos de negociación con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y su desmantelamiento. Por ello, la Ley 2272 de 2022 determina que la política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al

sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

En el marco de la política de paz así concebida, el citado artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 establece que el Gobierno podrá tener dos tipos de procesos, a saber: (i) Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz, esto es con aquellos que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertada; y, (ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento, esto es, aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas. Así mismo, la Ley establece que se entenderá como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los exmiembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento.

En desarrollo y/o complemento de lo anterior, es que el artículo 5 de la Ley 2272, que modificó el artículo 8° de la Ley 1941 de 2018, determina que los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán (i) realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho y que los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia; y, (ii) realizar todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de

condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Así, entonces, lo que prevé la Ley 2272 de 2022 desde su artículo 2, que luego concreta en otros artículos, como el 5, que enuncia las normas demandadas en este caso, es que, con los grupos criminales organizados, calificados como estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto se puede y debe adelantar procesos de paz. Valga decir, que con grupos criminales, sin importar su actividad, que puede ser el narcotráfico, la extorsión, el secuestro u otras conductas propias de la criminalidad organizada, es posible adelantar procesos de paz para transitar hacia el Estado de Derecho y que los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia, puesto que como puede verse, no hay duda en torno a que la ley incluye, dentro de la política de paz, que califica como paz total, a los EAOCAI, a los que incorpora dentro de un proceso de paz, con todo lo que de ello se sigue.

A juicio del Magistrado Ibáñez Najar, a menos que se tramite una reforma constitucional, a la luz del régimen constitucional vigente no es posible asimilar un proceso de paz con un proceso de sometimiento a la justicia, cada uno de los cuales tiene su propio marco jurídico constitucional y legal del cual se derivan las correspondientes competencias que se atribuyen a las autoridades.

La definición y alcance de la paz total, ciertamente novedosa en nuestra tradición jurídica, en la que hasta ahora no se había propuesto adelantar procesos de paz con los carteles del narcotráfico, o con estructuras que afectan la seguridad ciudadana o la seguridad humana y la convivencia pacífica, se hace desde una ley, sin haberse modificado la Constitución, que no responde a este diseño.

La denominada Constitución para la paz, o el marco jurídico constitucional para la paz, son por completo ajenos a la novedosa política de paz total que incorpora la Ley 2272 de 2022 y que en ella se implementa. Como es obvio, una ley no puede modificar lo previsto en la Constitución, ni siquiera con el argumento de establecer una política de Estado. Y, de hacerlo, dicha ley resulta incompatible con la Constitución vigente. Las normas constitucionales relativas a la paz y a los procesos de paz no fueron diseñadas ni establecidas para adelantar procesos de sometimiento a la justicia de delincuentes comunes así estén organizados en estructuras conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que pueden encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento

de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

Para este propósito, que no cabe dentro de la Constitución para la paz o dentro del marco jurídico constitucional para la paz, existen otros instrumentos, que deben usarse de manera separada (lo que implica, en este caso otra ley) y unos parámetros constitucionales diferentes, en la medida en que, se repite, los procesos de sometimiento a la justicia de tales estructuras criminales (EAOCAI) no pueden enmarcarse, conforme a la Constitución, en procesos de paz.

Las normas demandadas en este proceso únicamente fueron aquellas previstas en el artículo 5 que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 equiparan los procesos de acercamiento, diálogos y negociación con los grupos armados organizados al margen de la ley y lo que se adelanten con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto EAOCAI.

Dada la anterior circunstancia, ha debido integrarse la unidad normativa con lo previsto en el artículo 2 que, en vista de lo expuesto, es incompatible con la Constitución y por esta vía, se llega a la conclusión de que las normas demandadas también son incompatibles con la Constitución.

En cuanto a la segunda circunstancia, a juicio del Magistrado Ibáñez Najar es evidente que para juzgar los cargos presentados en este caso y, lo que es más importante, para establecer los condicionamientos fijados por la mayoría, es indispensable distinguir entre unos y otros grupos. Esta distinción no sólo es relevante para establecer su estatus jurídico, sino para determinar cuáles son las normas constitucionales aplicables en uno y en otro caso. Sin embargo, la mayoría no aceptó hacer la integración de la unidad normativa. En contra de esta negativa de la mayoría, Ibáñez Najar sostiene dos argumentos.

El primero es el de que ella era necesaria, pues no se puede analizar unas reglas diferenciales sin analizar también las diferencias existentes entre los grupos. No basta con emplear el artículo 2 de la ley en comento de manera pura y simple, como si fuese una especie de parámetro de control, sino que ha debido juzgarse también su compatibilidad con la Constitución. Las normas de este artículo, cuya constitucionalidad no se analizó en la sentencia, pero que son manifiestamente incompatibles con la Constitución, brindan la clave para comprender el sentido y el alcance del asunto sometido a consideración de la Corte, que es el de si es posible incluir y, por ende, dar un mismo tratamiento (art. 5 de la Ley 2272 de 2022) a los EAOCAI dentro de un proceso de paz, valga decir, si las normas constitucionales relacionadas con la paz (art. 22 y 66 transitorio de la Constitución), brindan sustento jurídico para adelantar procesos de sometimiento a la justicia. Esto es particularmente importante, porque las definiciones hechas en el literal c del artículo 2 en comento, tienen

peligrosas ambigüedades, como la de definir, en el contexto de los grupos que “Se entenderá por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concentradas.” No basta con asumir como un supuesto dado lo que dice el artículo 2, sino que la Corte ha debido juzgar su constitucionalidad, pues precisamente las normas demandadas no tienen un sentido deóntico completo, que pueda separarse de lo establecido en tal artículo. Sin embargo, la sentencia no hace esta integración y se deja, acaso para una oportunidad futura, la tarea de juzgar la constitucionalidad de la tal norma, sin la cual no es posible comprender la que ahora fue objeto de juzgamiento.

Al no haberse hecho la integración de la unidad normativa, la sentencia mantiene la confusión existente, que es la que permite que diversos grupos pretendan pasar por aquello que no son, con el objetivo de adelantar negociaciones con el gobierno y suscribir acuerdos de paz. Esta confusión, que es uno de los aspectos más relevantes en términos constitucionales de la Ley 2272 de 2022, es la que puede generar expectativas infundadas en sus destinatarios y, por esa vía, propiciar que dichos grupos no sólo prosigan con sus actividades criminales, sin que incluso las incrementen, con la apreciación de que en algún momento entrarán en negociaciones y podrán lograr acuerdos de paz, en virtud de los cuales sus conductas reciban, de una parte, indultos o amnistías y, de otra, unos tratamientos mucho más benignos, como puede ser el caso de lo que en la justicia transicional diseñada en el marco del acuerdo de paz con las Farc se denominan sanciones propias.

El segundo es el de que, pese a reconocer que se está ante grupos diferentes, a los que les deben ser aplicadas normas diferentes, la mayoría consideró que era exequible, aunque con muy importantes restricciones, aplicarles las mismas reglas, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022. Si los grupos son diferentes deben tener unas reglas diferentes. No iguales. Por tanto, a su juicio, si se hubiere declarado la inexecutable de algunas de las normas enunciadas en el artículo 2 de la ley, en particular de las previstas en su literal c, se habría podido garantizar dicha diferencia, al dejar, dentro de la ley sólo las reglas aplicables a los grupos que no son EAOCAI, con los cuales se busca adelantar diálogos de carácter político y, eventualmente, lograr acuerdos de paz. De ser así, no habría reparos significativos en torno a las reglas previstas en el artículo 5, pues habría claridad en que ellas no se aplican a los EAOCAI. En el mismo sentido, si lo que se quería era fijar un marco normativo aplicable a las EAOCAI, como se puede apreciar en varios de los condicionamientos hechos por la sentencia, lo que corresponde es que dicho marco sea establecido en una ley distinta. Lo que no resulta aceptable es lo que acaba ocurriendo con la sentencia, en el sentido de que

se mantengan algunas de dichas reglas iguales, a las que se declara exequibles.

En cuanto a la tercera circunstancia, aplicar el mismo procedimiento a dos tareas que son sustancialmente diferentes, como son la negociación política y el sometimiento a la justicia es inaceptable en términos constitucionales. El mensaje que queda es que sí puede ser el mismo procedimiento y el de que el gobierno sí puede negociar con los EAOCAI, de cara a su sometimiento a la justicia y que para ello solo basta que se expida un ley que precise las condiciones para tal efecto. Ante ello, como incluso lo acepta la sentencia, hay serias dificultades: una, las reglas del sometimiento a la justicia no pueden ser ni fijadas ni acordadas (negociadas) por el gobierno, sino que deben ser fijadas por la ley como por fortuna lo admite la sentencia; y, dos, en el procedimiento el gobierno no puede usurpar, en ningún caso, competencias propias de la Rama Judicial.

En efecto, el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 prevé las mismas reglas para para adelantar negociaciones encaminadas a celebrar acuerdos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político y para adelantar acercamientos y conversaciones con grupos organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, dada la evidente diferencia entre uno y otro propósito, no resulta compatible con la Constitución el que ambos se desarrollen con fundamento en el mismo procedimiento, pues en ello subyace el riesgo de que se asuma, como en efecto ha sucedido, que es viable adelantar negociaciones con los segundos, con independencia de su carácter político, las cuales pueden conllevar beneficios a partir de lo acordado con el gobierno. La propia Constitución prevé competencias específicas de cara a las negociaciones de paz, las cuales no se pueden extender, como lo permite parcialmente la sentencia, a los procesos de sometimiento a la justicia de los criminales comunes. Así lo comprendió incluso el gobierno, al presentar a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley No. 288 de 2023“Por el cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones”, conocido como “Ley de sometimiento.”

En este sentido, Ibáñez Najar fue enfático en señalar que la Constitución no otorga competencia al gobierno para adelantar negociaciones con grupos organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, ni menos aún lo hace para que estas negociaciones culminen con un acuerdo de paz. El asumir un mismo procedimiento para adelantar las tareas propias de las negociaciones y los acuerdos de paz y las tareas de

sometimiento a la justicia y desmantelamiento de las estructuras criminales organizadas, es incompatible con la Constitución, porque se otorga a estas últimas las mismas prerrogativas de las primeras, de suerte que por esa vía se puede llegar, y en esto la experiencia empírica disponible parece confirmarlo, a conversaciones con grupos criminales como el Clan del Golfo, los Panchecas, los Rastrojos, Los Urabeños, el Erpac, la Oficina de Envigado y otras decenas de grupos con la expectativa de lograr acuerdos que los beneficien, sin tener en cuenta al Congreso de la República y a la Rama Judicial. Los condicionamientos introducidos en la decisión de la mayoría muestran que estos riesgos existen y son reales, pero no resultan suficientes para conjurarlos.

En cuanto a las razones específicas por las cuales se separa de lo decidido por la mayoría, el magistrado Ibáñez Najar comenzó por manifestar que, a su juicio, en el proceso de formación de la Ley 2272 de 2022 se incurrió en varios vicios. En efecto, en cuanto al cargo relacionado con la falta de concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal, su discrepancia se centra en dos asuntos principales. Primero, en la conformación del parámetro de constitucionalidad, que en la decisión se limita a la Constitución y a la ley orgánica del Congreso, si tener en cuenta las leyes estatutarias. Es admisible que la exigencia del concepto no está prevista en una ley orgánica sino en una ley ordinaria. Segundo, empero, que no se rinda un concepto que ordena la ley, cuando a ello hay lugar para la formulación de la política criminal que prevé la Constitución, no es una conducta irrelevante, sino que constituye una omisión en el ejercicio de sus funciones, lo que comporta, como es obvio, las consiguientes responsabilidades. En efecto, resulta evidente que el concepto que hubiese podido rendir el Consejo Superior de Política Criminal, además de ser la materialización efectiva del principio de colaboración armónica entre entidades, habría resultado especialmente relevante para fortalecer la política criminal y penitenciaria en Colombia y, sobre todo para enriquecer la actividad del Legislador con criterios de mayor rigurosidad técnica. La definición de la política criminal es un asunto que le corresponde definir a la ley y a ello coadyuvan el Gobierno y la Fiscalía General de la Nación. Entonces, si bien el concepto no es vinculante para el Congreso de la República, lo cierto es que sí es obligatoria su presentación a cargo del mencionado consejo superior, a fin de que los congresistas cuenten con dicho insumo técnico y, de ese modo, puedan ejercer una deliberación más rigurosa e informada. Aunado a lo anterior, Ibáñez reprochó el argumento en torno a que el proyecto de ley no tenía ninguna incidencia en la política criminal y penitenciaria del Estado, pues, de una parte, con fundamento en él es posible adelantar negociaciones que acabarán en acuerdos dentro de los cuales se puede afectar la consideración de los delitos y de las penas y, además, de otra parte, con base en lo allí previsto, se puede proceder a

excarcelar a personas, con el propósito de que adelantar las conversaciones que lleven a un acuerdo o a un sometimiento a la justicia. La mayoría, además de banalizar una circunstancia grave: el incumplimiento de un deber por parte del Consejo Superior de Política Criminal, que se constata pero que se trata como irrelevante para efectos del proceso, pasa por alto que en materia de política criminal convergen varias competencias constitucionales, entre ellas la de autoridades judiciales, de modo que en este caso se deja el asunto del sometimiento a la justicia en manos del gobierno, sin considerar al congreso, que tiene competencias constitucionales en la materia, y a la justicia. Paradójicamente, en el presente caso se ha analizado reglas propias del sometimiento a la justicia de los criminales comunes, pero sin oír lo que tiene que decir la justicia, al no haberse presentado siquiera el concepto a cargo del Consejo Superior de Política Criminal. Es un sometimiento a la justicia, pero de espaldas a la justicia, sin oírla y sin su intervención en el proceso legislativo.

En esa segunda perspectiva, resulta razonable admitir que la falta de emisión del concepto técnico a cargo del CSPC llevaría, de manera insoslayable, a la declaratoria de inexecutable de la Ley 2272 de 2022, dado que se trata de un cuerpo normativo con un alto grado de impacto en la política criminal del Estado colombiano que requería el pronunciamiento previo por parte de dicho organismo colegiado.

Por las anteriores razones, el magistrado Ibáñez Najjar aclaró su voto respecto del resolutive primero de la sentencia.

En el análisis de los cargos relativos a aspectos sustanciales, la mayoría hace una aproximación amplísima a la noción constitucional de paz, para concluir que: “la paz consiste en la terminación del conflicto armado interno y, desde una mirada de mayor amplitud, alcanzar la paz también supone enfrentar todos los tipos de violencia y sus causas, avanzar en el fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y la protección de los derechos humanos. La paz es el fin de la violencia y también es la construcción de bases sólidas para evitarla.” A partir de esta noción, la sentencia parece aceptar, si bien con matices, que los procesos de sometimiento a la justicia de criminales comunes son un tipo de procesos de paz.

Esta noción amplia de paz, se complementa con una noción igualmente amplia de la competencia establecida en el artículo 189.4, para sostener que “permite el recurso a vías pacíficas para la solución de conflictos y a respuestas alternativas para el fin de la criminalidad organizada, al tiempo que garantiza al presidente de la República -cabeza del ejecutivo, las herramientas necesarias para mantener el orden público y las condiciones de seguridad de todos los ciudadanos, como presupuesto para el libre ejercicio de las libertades democráticas.”

En la argumentación de la mayoría hay afirmaciones muy preocupantes, como la relativa al artículo 189.4 CP. Se dice que allí se faculta al Presidente para conservar el orden público y se entiende, como se ha entendido, que de ahí se deriva la facultad de adelantar conversaciones, acercamientos y diálogos para suscribir acuerdos de paz o negociaciones políticas. Esto justificaría lo relativo a la negociación política, pero no lo relativo al sometimiento a la justicia, de lo cual no se revela puntualmente cuál sería el fundamento constitucional. Justamente para ello se hace una interpretación amplia del referido artículo. Esta interpretación amplia, parece privilegiar el factor político subyacente, antes que la aproximación a una competencia constitucional, que siempre es jurídica y lo cierto es que las conversaciones, acercamientos y diálogos para suscribir acuerdos de sometimiento con el crimen organizado (EAOCAI) dentro del marco jurídico constitucional para la paz no se enmarcan en tal competencia.

En cuanto a la exequibilidad de la norma enunciada en la expresión: “Realizar todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho”, declarada en el ordinal segundo de la sentencia, el Magistrado Ibáñez Najar considera que no es posible considerar que una norma tan amplia sea compatible con la Constitución. Esta amplitud, que llega a ser insostenible, como ocurre con la norma enunciada en la expresión: “a juicio del gobierno”, que acertadamente se declara inexecutable en el ordinal tercero de la sentencia, no halla cabida dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el cual las condiciones del eventual sometimiento a la justicia de los grupos criminales no surgen de sus conversaciones con el gobierno, sino de lo que la ley, con arreglo y respeto a la Constitución, establezca. En este sentido, destaca el condicionamiento hecho en el ordinal tercero, en el cual la amplísima regla de que “Los términos de sometimiento a la justicia a los que se lleguen con estas estructuras serán los que sean necesarios para pacificar los territorios y lograr su sometimiento a la justicia”, que tiene un contenido amplísimo, y que parece dar a entender que los criminales participarán en la determinación de los términos de su sometimiento, pasa a encausarse en el marco jurídico, al condicionar su exequibilidad “en el entendido de que los términos del sometimiento a la justicia deben ser definidos por el legislador y garantizar los derechos de las víctimas.”

El anterior condicionamiento, que el magistrado comparte, tiene, sin embargo, tres dificultades relevantes. La primera es la de que se queda demasiado corto, pues si bien el asunto debe ser definido por el legislador, además de garantizarse los derechos de las víctimas, el Congreso debe garantizar el respeto normas internacionales, como, por ejemplo, del Estatuto de Roma y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de manera que los crímenes más graves no pueden recibir una sanción

menor a la allí prevista. La competencia que se reconoce al legislador en la sentencia tiene, y así ha debido recordarse con énfasis, unos límites que deben respetarse. La segunda es la de que, si los términos serán fijados por la ley y no por el gobierno, en realidad ni este ni los grupos criminales pueden fijar los términos de sometimiento a la justicia, con lo cual carece de sentido, al menos mientras esa ley se dicte, los acercamientos y conversaciones con tales grupos, pues ellas no tienen un norte cierto. Se trataría, por tanto, de acercamientos y conversaciones sobre asuntos inciertos, en un proceso dialógico que no se sabe hacia dónde va y que no tiene en realidad sentido. La tercera, que tiene una relación estrecha con la primera, es la de que, si dichos acercamientos y conversaciones resultan, mientras no se dicte la ley prevista en el condicionamiento, inanes, no hay una justificación para mantener las reglas enunciadas en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, en cuanto atañe a los EAOCAL. Se preservan los medios, pero esos medios no conducen a ninguna parte.

Si bien las competencias del Congreso se preservan con el antedicho condicionamiento, pese a sus carencias, ya expuestas, otra cosa ocurre con la Rama Judicial. En efecto, en el ordinal cuarto de la sentencia se declara exequible la competencia relativa a suspender las órdenes de captura contra los miembros de las EAOCAL. El condicionamiento que se hace en este ordinal plantea tres elementos complejos, que a juicio del magistrado Ibáñez Najar, también se quedan cortos. En primer lugar, se exige que el gobierno justifique la medida, con lo cual parece que se abre la posibilidad de ejercer control judicial sobre ella, pues en el caso de que no hubiere justificación la medida carecerá de valor y efecto. Sin embargo, no se establece un estándar mínimo para la justificación, con lo cual el arbitrio para tomar la medida es amplio y, como correlato, la afectación de las competencias de los jueces es también amplio. En segundo lugar, se exige que se precise la temporalidad y el alcance territorial de la medida, con lo cual se deja abierto que lo primero pueda ser amplio, admita prórrogas sucesivas y no tenga en realidad un límite preciso, y que lo segundo pueda ser en ámbitos más o menos amplios, de difícil control y verificación. Los límites son tan poco precisos que permiten un considerable margen de discrecionalidad. En tercer lugar, se requiere que la autoridad competente de la rama judicial valore estos supuestos, lo cual además de plausible es necesario. Empero, de este requisito se siguen al menos dos dificultades importantes. La primera es la de cuál es la autoridad competente de la rama judicial, será acaso un juez de control de garantías, cuando la medida beneficie a una persona con medida de aseguramiento; será un juez de penas, cuando la medida beneficie a una persona condenada; o será un juez contencioso administrativo ante quien se demande el acto que otorga el beneficio. Esto queda sin saberse y es probable que genere dificultades tanto para su cumplimiento, como para el ejercicio de la autoridad competente de la rama judicial. La segunda tiene

que ver con la oportunidad de la valoración de la autoridad judicial y sus consecuencias. La valoración debiera ser previa a que se cumpla la medida de suspensión de las órdenes de captura, no posterior, pero eso no se precisa en el condicionamiento. Y la valoración debe ser obligatoria, en el sentido de que vincula al gobierno, que no puede cumplir la medida si ella no ha sido revisada por la autoridad judicial.

Más allá de lo dicho, el magistrado Ibáñez Najjar considera inaceptable, incluso con condiciones iguales o superiores a las fijadas en el condicionamiento, que el gobierno pueda suspender las órdenes de captura en contra de los miembros de las EAOCAI. En esto hay dificultades obvias, como las relativas a órdenes dictadas en relación con medidas adoptadas por otros Estados, como es el caso de las solicitudes de extradición. Y hay, en todo caso, un problema significativo, pues se permite al gobierno interferir, para modificar, las órdenes impartidas por las autoridades judiciales, sin que esté de por medio la justificación de adelantar un proceso de paz, sino con el mero propósito de lograr un sometimiento a la justicia.

De suerte que se busca someter a una persona a la justicia y, para ello, una de las primeras cosas que, según la ley, que la sentencia declara exequible con la referida condición, es sustraer a dicha persona de la persecución de la justicia, por una decisión del gobierno. Por las mismas razones no comparte la declaración de exequibilidad, en este caso simple, que se hace en el ordinal quinto de la sentencia.

El magistrado Ibáñez Najjar considera que la posibilidad de establecer zonas de ubicación para los EAOCAI, incluso con la condición de la ley de que se esté en una etapa avanzada del proceso y con el condicionamiento introducido en el ordinal sexto de la sentencia, en el sentido de que ello debe hacerse de conformidad con la ley de sometimiento que expida el congreso, es problemático en términos constitucionales. En primer lugar, porque dado el alto número de EAOCAI que hay en el país, por esta vía es posible que sean múltiples las zonas de ubicación, con lo cual la seguridad de estas y la de las comunidades circunvecinas entra en riesgo. De este modo se abre la puerta a tener muchos territorios especiales, en los cuales el imperio de la ley no esté garantizado, y en los que la decisión de lo que ocurra pasa, en buena parte, no obstante la ley, por lo que dispongan los grupos criminales. En segundo lugar, porque estas zonas, si de lo que se trata es de someterse a la justicia bajo las condiciones fijadas por la ley, no son necesarias, ya que todos los miembros de los grupos criminales conocerán de antemano tales condiciones y, de aceptarlas, pueden someterse, sin mayores disquisiciones, a la justicia. En normas como esta se advierte el riesgo que comporta el dar el mismo trato a “los grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz” y a los “grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto

impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.”

Por último, si bien comparte la declaración de inexecutable de la norma enunciada en la expresión: “y se encuentren en privación de libertad”, hecha en el ordinal séptimo de la sentencia, considera que, tratándose de un proceso de sometimiento a la justicia de los miembros de grupos criminales, no tiene sentido la norma encaminada a admitir como voceros, en este caso en los acercamientos y conversaciones a integrantes de organizaciones sociales y humanitarias, que, desde luego, no son miembros de tales grupos y, por tanto, no se someterán a la justicia y que, dado que las reglas del sometimiento serán fijadas por la ley, poco tienen que hacer en dichos acercamientos y conversaciones. Esta norma, que probablemente haya sido diseñada en el contexto de un proceso de paz propiamente dicho, no tiene fundamento en el caso de un proceso de sometimiento a la justicia, sobre todo porque ni el gobierno ni los grupos criminales, ni ambos, pueden fijar los términos de sometimiento a la justicia, que es una competencia exclusiva del legislador, como queda en claro en la sentencia. Tales voceros no tienen que ver con el proceso de sometimiento a la justicia, incluso si no están privados de su libertad y, por ello, no hay justificación constitucional para que se puedan considerar como voceros en dicho proceso”.

Expediente D-15.099. Sentencia C-525-23. Magistrados Ponentes: Natalia Ángel Cabo y Antonio José Lizarazo Ocampo. Comunicado 50, noviembre 29 de 2023.

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

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

##### **Decreto 1896 de 2023.**

(08/11). Por el cual se reglamenta el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, establecido en el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida. Diario Oficial 52.573.

**Decreto 1897 de 2023.**

(08/11). Por el cual se adopta una medida de salvaguardia provisional a las importaciones de Cloruro de Polivinilo (PVC) tipo suspensión originarias de la República de Corea. Diario Oficial 52.573.

**Decreto 1898 de 2023.**

(08/11). Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas y se establecen contingentes arancelarios para la importación de automotores clasificados en las partidas y subpartidas arancelarias 870121, 870122, 870123, 870124, 870129,8702, 8703, 8704, 8705 y 8706. Diario Oficial 52.573.

**Decreto 1899 de 2023.**

(08/11). Por el cual se modifica el numeral 4 del artículo 1.2.1.2. del Decreto 2420 de 2015 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 52.573.

**Decreto 1900 de 2023.**

(08/11). Por el cual se da aplicación Provisional al Tercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica -ACE No. 49, suscrito entre la República de Colombia y la República de Cuba, firmado en Montevideo, Uruguay, el 13 de noviembre de 2017, y se deroga el Decreto 1150 de 2018. Diario Oficial 52.573.

**Decreto 1903 de 2023.**

(08/11). Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con el Fondo de contingencias de las Entidades Estatales de que trata la Ley 448 de 1998. Diario Oficial 52.573.

**Decreto 1907 de 2023.**

(10/11). Por el cual se adiciona el Título 11 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 del 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, por medio del cual se reglamenta la Política de Estado de Gratuidad en la Matricula de las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Diario Oficial 52.575.

**Decreto 1919 de 2023.**

(10/11). Por el cual se modifican algunas disposiciones del Título 3, Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la administración del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-. Diario Oficial 52.575.

**Decreto 1920 de 2023.**

(10/11). Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 256-1,311-1, inciso 3 del artículo 356-2 y 519 del Estatuto Tributario, modificados por los artículos 22, 31,23 y 77 de la Ley 2277 de 2022; se modifica el artículo 1.2.3.1. del Título 3 de la Parte 2 del Libro 1 y el párrafo del artículo 1.2.1.5.1.7. de la Sección 1 del Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y se adiciona el inciso 2 al artículo 1.2.1.5.1.5. de la Sección 1 del Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1, el inciso 4 al artículo 1.4.1.4.5. del Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 4 del Libro 1, el párrafo 2 al artículo 1.8.2.4.3. y el artículo 1.8.2.4.14. al Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 8 del Libro 1, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, relacionados con el crédito fiscal por inversiones en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, ganancias ocasionales, calificación de entidades del Régimen Tributario Especial e impuesto de timbre. Diario Oficial 52.575.

**Decreto 1949 de 2023.**

(14/11). Por medio del cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 4, Título 3, Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 y se crean y reglamentan las becas Luis Antonio Robles autorizadas por la Ley 570 de 2000. Diario Oficial 52.579.

**Decreto 1959 de 2023.**

(15/11). Por medio del cual se adoptan medidas para la adquisición y recuperación de la infraestructura del hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil y se crea una entidad de carácter especial "Hospital Universitario San Juan de Dios y Materno Infantil. Diario Oficial 52.580.

**Decreto 1960 de 2023.**

(15/11). Por medio del cual se modifican los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se incorporan las transferencias monetarias al

Sistema de Transferencias creado por la Ley 2294 de 2023. Diario Oficial 52.580.

**Decreto 1962 de 2023.**

(15/11). Por el cual se homogeneizan las disposiciones que regulan la gobernanza y los regímenes de las entidades públicas de servicios financieros. Diario Oficial 52.580.

**Decreto 1998 de 2023.**

(21/11). Por el cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y otros incentivos para la conservación en áreas de dominio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida. Diario Oficial 52.586.

**Decreto 1999 de 2023.**

(21/11). Por el cual se modifica el artículo 1 del Decreto 2639 de 2022, que ordenó la emisión de "Títulos de Tesorería -TES-Clase B" destinados a efectuar operaciones de Transferencia Temporal de Valores correspondientes a la vigencia fiscal del año 2023. Diario Oficial 52.586.

**Decreto 2000 de 2023.**

(21/11). Por el cual se crea una bonificación para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, que se pagan con cargo al Sistema General de Participaciones y otras fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 52.586.

**Decreto 2016 de 2023.**

(22/11). Por el cual se modifica el Decreto 1500 de 2007 y el Decreto 2270 de 2012 en relación con el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 52.587.

**Decreto 2037 de 2023.**

(27/11). Por medio del cual se crea la Orden de reconocimiento a los programas académicos de educación superior que obtienen la Acreditación en Alta Calidad. Diario Oficial 52.592.

**Decreto 2038 de 2023.**

(27/11). Por medio del cual se modifica el artículo 2.5.1.2.2 del Decreto 1075 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación". Diario Oficial 52.592.

**Decreto 2039 de 2023.**

(27/11). Por el cual se reglamenta el artículo 20-3 del Estatuto Tributario adicionado por el artículo 57 de la Ley 2277 de 2022. el inciso octavo y el párrafo 2 del artículo 408 del Estatuto Tributario. adicionado por el artículo 61 de la Ley 2277 de 2022. y parcialmente el artículo 555-2 del Estatuto Tributario. se adiciona la Sección 4 al Capítulo 28 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1. los incisos 5 y 6 al numeral 1 del artículo 1.6.1.2.5., el inciso 2 al párrafo 3 del artículo 1.6.1.2.11., el literal o) al artículo 1.6.1.2.18., el numeral 13 al artículo 1.6.1.2.19., el numeral 4 al artículo 1.6.1.2.27. y el inciso 5 al artículo 1.6.1.2.29. del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 6 y el artículo 1.2.4.39. al Título 4 de la Parte 2, se modifica el numeral 2 del artículo 1.6.1.2.5., el inciso 2 y los párrafos 1 y 2 del artículo 1.6.1.2.10., el numeral 11 del artículo 1.6.1.2.11., el párrafo 5 del artículo 1.6.1.2.14., los literales j), k) Y 1) del artículo 1.6.1.2.18. y el inciso del numeral 10 Y el numeral 10.1 del artículo 1.6.1.2.19., el inciso y los numerales 1 y 2 del artículo 1.6.1.2.28. y se deroga el párrafo 3 del artículo 1.6.1.2.5. del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 6, del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, relacionado con la tributación por presencia económica significativa -PES en Colombia. Diario Oficial 52.592.

**Decreto 2064 de 2023.**

(28/11). Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 13 de la Ley 300 de 1996 en materia de planeación y descentralización del turismo. Diario Oficial 52.593.

**Decreto 2065 de 2023.**

(28/11). Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas para las importaciones de equipos para el tratamiento de la apnea, clasificados en la subpartida 9019.20. OO. 20; concentradores de oxígeno, clasificados

en la subpartida 9019.20. 00.10 y; maníes sin tostar ni cocer de otro modo, sin cáscara incluso quebrantados, clasificados en la subpartida 1202.42.00.00. Diario Oficial 52.593.

**Decreto 2068 de 2023.**

(28/11). Por el cual se modifica el parágrafo del artículo 521 del Decreto 1165 de 2019. Diario Oficial 52.593.

**Decreto 2069 de 2023.**

(28/11). Por el cual se sustituye el Capítulo 2 del Título 7 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 del 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Consultorios Jurídicos de las Instituciones de Educación Superior. Diario Oficial 52.593.