



COMUNICADO

51

Diciembre 5 2023

SENTENCIA C-536/23

M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

EXPEDIENTE: D-15281

CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA NORMA QUE IMPEDÍA OTORGAR TESTAMENTO CERRADO A QUIENES NO SABEN LEER NI ESCRIBIR

1. Norma demandada

Ley 84 de 1873 (Código Civil):

Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir no podrá otorgar testamento cerrado.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** el segundo vocablo “no” contenido en el artículo 1079 del Código Civil, el cual quedará así: “*Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir podrá otorgar testamento cerrado*”, en el entendido de que las notarías deberán disponer de los apoyos necesarios para que las personas que no saben leer ni escribir puedan manifestar su voluntad con garantías de reserva, autenticidad e integridad.

SEGUNDO. EXHORTAR al Congreso de la República para que ajuste el régimen notarial con miras a asegurar los derechos de las personas que no saben leer ni escribir al momento de otorgar un testamento.

TERCERO. ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente decisión, y mientras el Congreso expide la regulación correspondiente, imparta, con fundamento en el numeral 3 del artículo 11 del Decreto 2723 de 2014, directrices para orientar el ejercicio de la actividad notarial cuando una persona que no sabe leer ni escribir decida otorgar un testamento.

3. Síntesis de los fundamentos

Al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 1079 que dispone que quienes no saben leer ni escribir no pueden otorgar testamento cerrado, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la disposición demandada es incompatible con la Constitución porque desconoce el derecho a la intimidad, en tanto los obliga a otorgar testamento abierto y, por tanto, a exponer su voluntad en alta voz ante notario y testigos, desconociendo su derecho a guardar la privacidad de los deseos, anhelos e intimidades. En efecto, surtido el juicio de proporcionalidad en su intensidad estricta, encontró que aun cuando la medida perseguía un objetivo constitucionalmente imperioso en tanto buscaba asegurar que la manifestación del testador fuera el reflejo de su plena voluntad y evitar que su autonomía y voluntad se viera limitada al no poder verificar el contenido de su testamento; y el medio escogido era efectivamente conducente dado que, en efecto, un testamento abierto permite percibir directamente lo que quiere el testador, tanto para él como para los testigos y el notario; resulta evidentemente innecesaria porque en la actualidad existen avances tecnológicos y otro tipo de medios que permiten suplir la imposibilidad de leer y escribir.

Sin embargo, dado que la exclusión del ordenamiento jurídico de la disposición demandada generaba un vacío normativo en tanto para la población en situación de analfabetismo actualmente no existen apoyos al momento de otorgar un testamento, la Corte (i) declaró inexecutable el segundo vocablo “no” contenido en la disposición acusada -la cual quedará así: “Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir podrá otorgar testamento cerrado”- y condicionó la exequibilidad del resto del contenido normativo en el entendido de que las notarías deberán disponer de los apoyos necesarios para que las personas que no saben leer ni escribir puedan manifestar su voluntad con garantías de reserva, autenticidad e integridad; (ii) exhortó al Congreso para que ajuste el régimen notarial con miras a asegurar los derechos de las personas que no saben leer ni escribir al momento de otorgar un testamento; y (iii) ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que, en aplicación del numeral 3 del artículo 11 del Decreto 2723 de 2014 y mientras el Congreso expide la regulación correspondiente, imparta directrices para orientar el ejercicio de la actividad notarial cuando una persona que no sabe leer ni escribir decida otorgar un testamento.

4. Reserva de voto

La magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO** se reservó la posibilidad de aclarar el voto.

SENTENCIA C-537/23
M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER
EXPEDIENTE: D-15.370

CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN DE TODAS LAS ENTIDADES Y CORPORACIONES PÚBLICAS DE AFILIARSE A LA ADMINISTRADORA DE RIESGOS LABORALES DE CARÁCTER PÚBLICO, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., O QUIEN HAGA SUS VECES

1. Norma demandada

LEY 2294 DE 2023
(mayo 19)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 97. AFILIACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES.

Con el fin de fortalecer el Sistema de aseguramiento público, de cara a la incorporación de nuevas poblaciones de la comunidad en general, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas

las entidades y corporaciones públicas se afiliarán a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A., o quien haga sus veces.

Las entidades y corporaciones públicas que se encuentran actualmente afiliadas a administradoras de riesgos laborales de carácter privado podrán mantener la afiliación hasta tanto se complete el plazo de los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido el plazo contractual, todas las entidades y corporaciones públicas deberán afiliarse a la administradora de riesgos laborales pública.

2. Decisión

ÚNICO. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, «[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”».

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, el cual establecía la obligación de todas

las entidades y corporaciones públicas de afiliarse a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A., o quien haga sus veces. Para tales efectos, la disposición autorizaba a las entidades públicas a que continuaran hasta su terminación los contratos suscritos con otras administradoras. A partir de ese momento, debían realizar el traslado a la ARL pública.

La demanda contenía tres cargos. En el primero, el actor invocó el desconocimiento del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución) porque la norma no guarda conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo. En el segundo cargo, el accionante alegó que la disposición no satisface los requisitos constitucionales para restringir el derecho a la libre competencia económica (artículo 333 de la Constitución). Finalmente, el demandante adujo que la norma acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución Política porque brinda un trato diferenciado que favorece a la ARL pública, Positiva SA, sin contar con una justificación constitucionalmente válida para ello.

En la solución de la demanda, la Sala Plena determinó que le asistía razón al demandante. Así, concluyó que la norma desconoce el principio de unidad de materia por cuanto no tiene relación con el objetivo general del PND 2022-2026 denominado «Seguridad humana y justicia social» ni con ninguno de sus proyectos. En este orden, verificó que, aun cuando algunos de dichos objetivos hacen referencia al fortalecimiento del sistema de protección social universal y adaptativo, y que sus políticas van encaminadas a la creación de empleos dignos en el sector de la economía popular y rural, así como su aseguramiento en riesgos laborales, la norma no conduce inequívocamente al logro de esas metas.

Así mismo, evidenció que la disposición demandada introduce una modificación permanente al Sistema General de Riesgos Laborales, a través de una ley especial en la que el principio democrático está restringido. Por tanto, precisó que esta clase de ajustes debe hacerse mediante ley ordinaria, de manera que pueda adelantarse un debate profundo con el rigor que es requerido. Además, indicó que, a diferencia de lo afirmado por Positiva Compañía de Seguros S.A. en su intervención en el proceso, no es cierto que la jurisprudencia constitucional haya considerado que, si una norma ha permanecido durante todo el debate legislativo del plan nacional de desarrollo, se pueda presumir que aquella satisface el principio de unidad de materia.

En cuanto a la vulneración del principio de libertad de competencia económica, la Corporación encontró que la disposición acusada vulnera el núcleo esencial del referido principio, el cual se inserta en el modelo de economía social de mercado. Esto es así porque, sin justificación válida, impide la concurrencia de las ARL privadas al mercado de aseguramiento de las entidades públicas. Esto coarta la libertad de las entidades públicas para seleccionar a la aseguradora que ofrezca mejores servicios. La Sala también concluyó que la entidad beneficiaria de la medida no estaba en una condición financiera precaria que hiciera necesaria la intervención estatal para asegurarle una parte fija del mercado de protección de riesgos laborales. Lo anterior, en la medida en que, de acuerdo con la información disponible, esa entidad ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo de su actividad económica.

Por último, la Sala encontró demostrada la violación del principio de igualdad. Al respecto, observó que la norma establece un tratamiento diferente, no justificado, que favorece a la administradora de riesgos laborales de carácter público, en perjuicio de las ARL privadas. Con el fin de restaurar el orden constitucional, la Corte consideró necesario aclarar que las entidades y corporaciones públicas que se hayan afiliado a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S.A., entre la fecha de promulgación de la Ley 2294 de 2023 (19 de mayo de 2023) y la fecha de aprobación de la presente sentencia (5 de diciembre de 2023), podrán trasladarse a la administradora de riesgos laborales de su elección. Para esto, y en razón de la inconstitucionalidad de la norma acusada, no deberán cumplir los requisitos que establecen las disposiciones que regulan la materia.

4. Salvamento de voto, aclaración y reserva de voto

El magistrado (E) **MIGUEL POLO ROSERO** salvó su voto, el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** aclaró su voto y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservó la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado (e) **Polo Rosero** se apartó de la decisión de la mayoría, porque consideró que la norma acusada no infringe el principio de unidad de materia, ni tampoco vulnera las libertades de empresa y competencia.

En cuanto a lo primero, estimó que, contrario a lo que concluyó la Sala, sí puede establecerse una relación de conexidad directa e inmediata entre la medida prevista en la disposición demandada y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sostuvo que, a partir de los propósitos del PND detallados en las Bases del Plan, se trata de una medida instrumental que se vincula estrechamente con la meta de universalidad en la cobertura del sistema de protección social y, específicamente, con el objetivo de extender la afiliación a riesgos laborales a sectores vulnerables, como los trabajadores de las economías populares y comunitarias y los trabajadores de zonas rurales.

En este sentido, el magistrado Polo anotó que el fortalecimiento del sistema de aseguramiento público representado en la ARL Positiva S.A., mediante los recursos provenientes de las entidades y corporaciones públicas, permite que dicha compañía, por el término del cuatrienio para el que se prevé la estrategia, consolide su rentabilidad, liquidez y solvencia y, por ende, adecue su capacidad de atención frente a un sector de la población que históricamente ha trabajado en condiciones de informalidad y que, previsiblemente, será absorbido por parte de la aseguradora pública, dado que los sujetos hacia quienes está dirigida la política de trabajo digno, tradicionalmente, no han constituido un segmento del mercado particularmente atractivo para otras aseguradoras, y son esas personas a quienes el Gobierno se ha propuesto proteger en el PND.

Por otra parte, señaló que no se puede afirmar que, por virtud de la norma, se verifique una afectación desproporcionada en relación con las libertades de empresa y competencia. Resaltó que el artículo 48 de la Constitución establece que le corresponde fundamentalmente al Estado la ampliación progresiva de la cobertura en seguridad social, y que dicho mandato es precisamente el que busca materializar la disposición censurada. Preciso que la Carta le otorga al Estado un rol preponderante en la garantía de la seguridad y que, si bien contempla la participación de los particulares en el sistema, ello tiene lugar bajo las condiciones que determine el Legislador en su amplio margen de configuración, que comprende inclusive la potestad o facultad de establecer quiénes prestan el servicio.

Agregó que, conforme con el principio transversal de libre elección, el Estado tiene la potestad de disponer que las entidades y corporaciones públicas se afilien al sistema de aseguramiento público, respetando, eso sí, la división de poderes y la libertad de acción y decisión por parte de los empleadores

privados. Por tal motivo, indicó que la norma demandada puede interpretarse de forma compatible con la Constitución, en el entendido de que el Ejecutivo, en tanto empleador, puede legítimamente optar por afiliarse al personal de esa rama del poder público, en el sector nacional, a Positiva S.A. Lo anterior, con el fin de preservar la autonomía de las entidades territoriales.

Por lo demás, advirtió que el Estado puede definir que la prestación de un determinado servicio sea operado directamente por instituciones estatales que, eventualmente, pueden concurrir en el mercado con empresas privadas que ejercen una actividad económica análoga, pues así lo admite el ordenamiento y existen varios casos puntuales que lo refuerzan (v.gr., el operador postal oficial previsto en el artículo 15 de la Ley 1369 de 2009, entre otros).

Subrayó, a su vez, que la medida prevista en la norma examinada está justificada y no es desproporcionada, pues las libertades de empresa y competencia no son absolutas y deben armonizarse con los principios de bien común y el interés social, y la propia Constitución establece que el Estado puede intervenir en la economía. En este sentido, el artículo demandado concreta un mandato constitucional relacionado con la universalidad de la seguridad social y su progresiva ampliación en cobertura, además de que efectiviza el principio de igualdad material de cara a la población destinataria de la medida. Por lo demás, señaló que, dado que el mercado en el que se limitaría la competencia se reduce, según las pruebas allegadas, a un 5% o máximo un 8% de la población global de trabajadores del país, la afectación a la libre competencia resulta exigua, en comparación con la maximización de los principios constitucionales que se pretende alcanzar a la luz de los objetivos sociales del PND.

En vista de las anteriores consideraciones, el magistrado Polo Rosero concluyó que, de conformidad con el principio *in dubio pro legislatore* (cuando no exista certeza de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del legislador), la Corte habría podido optar por la alternativa de introducir una modulación de la disposición acusada, con miras a acotar su alcance y armonizarla con el orden superior. Así, habría podido declarar la exequibilidad condicionada bajo el entendido de que el fortalecimiento del sistema de aseguramiento público, a través de la afiliación de todas las entidades y corporaciones públicas a la aseguradora Positiva S.A. (i) se aplicará a los servidores de la rama ejecutiva del sector

nacional del poder público, y (ii) se podrá llevar a cabo durante el periodo del respectivo cuatrienio.

SENTENCIA C-538 de 2023
M.P. NATALIA ÁNGEL CABO
EXPEDIENTE D-15234

LA CORTE CONSTITUCIONAL SE INHIBIÓ DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO EN LA DEMANDA PRESENTADA EN CONTRA DEL ARTÍCULO 175 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LOS CARGOS

1. Norma demandada

"DECRETO 624 DE 1989
(30 de marzo de 1989)
Diario Oficial No. 38.756 de 30 de marzo
de 1989

"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"

ARTICULO 175. DEDUCCIÓN, PROVISIONES Y RESERVAS DEL FONDO AGROPECUARIO

DE GARANTÍAS. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1731 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:>

El Fondo Nacional de Garantías tendrá derecho a deducir anualmente el valor de las reservas técnicas o de siniestralidad constituidas durante el respectivo ejercicio. En igual forma podrá proceder el Fondo Agropecuario de Garantías de que trata la Ley 16 de 1990 respecto a sus provisiones y reservas. (...)

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados por el accionante contra el artículo 175 del Decreto 624 de 1989, modificado por el artículo 18 de la Ley 1731 de 2014, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 175 del Estatuto Tributario, que prevé un beneficio tributario para el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agropecuario de Garantías, el cual consiste en la deducción de las reservas técnicas del impuesto de renta. El demandante planteó la violación de los mandatos de igualdad y equidad tributaria,

debido a que la disposición acusada no le otorgó el mismo beneficio a los fondos de garantías regionales, que el actor denominó fondos de garantías de economía mixta y que, a su juicio, son comparables.

El ciudadano propuso un juicio integrado de igualdad y planteó una omisión legislativa relativa con fundamento en los mandatos de igualdad y equidad tributaria. El actor argumentó, en lo sustancial, que los fondos de garantías de economía mixta también deben ser objeto del beneficio tributario previsto en la norma acusada porque: (i) son sujetos del impuesto de renta; (ii) tienen la misma forma societaria, esto es, sociedades anónimas de economía mixta; (iii) se dedican a la actividad comercial de otorgamiento de garantías; (iv) son agentes comerciales del Fondo Nacional de Garantías en las regiones; y (v) constituyen reservas.

Si bien se habían admitido los cargos formulados por el actor tras un estudio detallado de la demanda y de las intervenciones presentadas, la Sala Plena decidió inhibirse, pues encontró que los cargos no cumplían con los requisitos para hacer un estudio de fondo.

En el cargo que propuso un juicio de igualdad, la Sala Plena encontró que el demandante no logró presentar razones ciertas, pertinentes y suficientes que demuestren que el Fondo Nacional de Garantías y los fondos de garantías de economía mixta son sujetos comparables. Esto, debido a que el demandante sustentó el parámetro de comparación en características muy generales, como la calidad de contribuyentes del impuesto de renta o la celebración de negocios de garantía, las cuales no evidencian el criterio de comparación. Adicionalmente, el ciudadano invocó supuestos rasgos comunes de los fondos como el tipo de societario, la participación del Estado, el tipo de actividad que ejercen, la finalidad de su actividad y el régimen de constitución de las reservas técnicas, pero estas características, revisadas con más detalle, difieren entre los sujetos y se trata de diferencias relevantes frente al objeto regulado en la norma acusada. En consecuencia, el actor no acreditó la comparabilidad entre los sujetos.

De otra parte, el actor le atribuyó al beneficio tributario una finalidad diferente a la expuesta por el legislador en el proceso de formación de la ley. En el trámite legislativo se indicó que el beneficio otorgado al Fondo Nacional de Garantías se justifica por: (i) la finalidad de las actividades de ese fondo, particularmente de protección y (ii) el monto de las reservas que debe apropiar. Estas finalidades fueron omitidas por el demandante, quién

decidió atribuirle al beneficio tributario un propósito diferente que, a su juicio, consistía en la protección de las reservas. Esta argumentación también afectó la pertinencia, especificidad y suficiencia del cargo.

En síntesis, el cargo que planteó un juicio de igualdad incumplió las exigencias de pertinencia, especificidad y suficiencia, debido a que el actor no logró demostrar que los sujetos son comparables y le atribuyó al beneficio tributario un propósito diferente al que expuso el legislador cuando otorgó el beneficio tributario acusado.

Finalmente, en el cargo por omisión legislativa relativa la Sala Plena constató que el actor reiteró los mismos argumentos presentados en el cargo inicial y ajustó la argumentación a la metodología de los cargos por omisión legislativa relativa preservando, en lo sustancial, el concepto de la violación. En este contexto, al verificar los presupuestos de aptitud del cargo, la Sala Plena encontró las mismas falencias advertidas en relación con la primera censura, razón por la que tampoco encontró acreditados los presupuestos de aptitud necesarios que permitieran efectuar un pronunciamiento de fondo.

SENTENCIA C-539/23

M.P. MIGUEL POLO ROSERO (E)

EXPEDIENTE: RE-359

CORTE RESOLVIÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1277 DE 2023, QUE PREVEÍA MEDIDAS EN MATERIA AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

1. Norma revisada

Decreto Legislativo 1277 de 2023: *Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Departamento de La Guajira*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y el artículo 3 del Decreto 1085 del 2 de julio de 2023 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira", y

(...)

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Departamento de La Guajira, con el propósito de contribuir al aumento de la disponibilidad del agua con fines de consumo humano, doméstico y de subsistencia, y velar por el aprovechamiento y explotación sostenible de este recurso.

Artículo 2. Regulación de condiciones especiales. Adicionar transitoriamente el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 de funciones del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así:

1. Regular las condiciones especiales para el uso, manejo, protección y conservación del agua en el departamento de La Guajira, y sobre los trámites ambientales respectivos, a fin de que se atiendan, de manera prioritaria, sostenible y suficiente, las necesidades básicas para la subsistencia de la población habitante del territorio.

2. Establecer criterios y medidas para ajustar las prioridades de uso del agua en el departamento de La Guajira y redistribuir los usos actualmente concesionados a partir de la definición de la oferta hídrica disponible, garantizando la preservación del caudal ambiental y priorizando el consumo humano y doméstico, que sea individual, colectivo y comunitario.

3. Adoptar, en conjunto con el Ministerio Agricultura y Desarrollo rural, medidas para regularizar el uso y aprovechamiento del recurso hídrico que se realiza actualmente en el departamento de La Guajira con el fin de asegurar el abastecimiento para usos de agricultura y acuicultura de subsistencia campesina, familiar y comunitaria, que garantice las condiciones de productividad y asegure el derecho humano a la alimentación.

Parágrafo transitorio 1. Las medidas que se adopten en virtud de los numerales 1 y 2 presente artículo serán implementadas por la autoridad ambiental competente, como administrador de los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción, propendiendo por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las condiciones especiales definidas por el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en concurrencia con las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental con competencias en el territorio.

Parágrafo transitorio 2. El ministerio de ambiente y desarrollo sostenible definirá el procedimiento especial para el trámite de licenciamiento de proyectos obras, o actividades de transición energética justa, en el departamento de la Guajira.

Artículo 3. Actos administrativos que implementen las condiciones especiales. Adicionar el artículo 31 de la ley 99 de 1993, así.

1. Establecer la modificación de los usos y caudales concesionados mediante un mismo acto administrativo respecto de múltiples concesiones, plenamente individualizadas e identificadas.

2. Conceder el aprovechamiento de aguas subterráneas de manera progresiva por áreas priorizadas, a las entidades públicas que estén realizando acciones de Emergencia en el departamento de La Guajira, o quien haga sus veces, orientadas a profundizar el conocimiento y control de las aguas subterráneas asegurar el consumo humano, doméstico, y de subsistencia campesina, familiar y comunitaria, y regularizar su uso.

Parágrafo transitorio 1. El acto administrativo de la modificación de los usos y caudales del numeral 1, se notificará mediante la publicación en la página electrónica de la entidad y en un diario de amplia circulación del departamento, contra este proceden el recurso de reposición en efecto devolutivo dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación.

Parágrafo transitorio 2. El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá las condiciones para el aprovechamiento de aguas subterráneas de manera progresiva, por áreas priorizadas, atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios: (i) áreas donde el agua subterránea sea la única o principal fuente de abastecimiento; (ii) áreas con escasez o susceptibles al desabastecimiento de agua; (iii) áreas con mayor densidad de captaciones de agua subterránea; (iv) destinación a los usos de consumo humano y doméstico.

Parágrafo transitorio 3. El aprovechamiento de aguas subterráneas de que trata el numeral segundo del presente artículo, estará sujeto a la imposición de medidas de manejo, control y seguimiento ambiental por parte de la autoridad ambiental competente, de conformidad con los lineamientos que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con fundamento en el monitoreo ambiental y la profundización del conocimiento del recurso.

Artículo 4. Publicidad de las decisiones. Adicionar transitoriamente el artículo 71 de la Ley 99 de 1993, así.

"**Parágrafo transitorio.** Las decisiones que inicien o pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso o autorizaciones que afecte o pueda afectar el medio ambiente, será sujeta de publicación en la página web de la autoridad ambiental competente".

Artículo 5. Procedimiento abreviado de trámites ambientales. Las autoridades ambientales del departamento de La Guajira deberán priorizar y dar trámite inmediato a las solicitudes de permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, conforme a la normativa vigente, con el objeto de garantizar el acceso al agua para usos de agricultura y acuicultura de subsistencia. En consecuencia, se reducirán a una tercera parte en lo que corresponde a la etapa del procedimiento administrativo cuyo trámite está a cargo de las autoridades ambientales competentes, garantizando los términos de ley para la publicidad y contradicción de las actuaciones administrativas y en ningún caso se reducirán los estándares de control y manejo del recurso hídrico.

Parágrafo. En todo caso se otorgarán las concesiones conforme al orden de prioridades definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en desarrollo del artículo 2,

numeral 2, del presente Decreto, en el cual prevalecerá el consumo humano y doméstico, y conforme a la disponibilidad del mismo según los reportes del monitoreo a las condiciones ambientales y las definiciones del Puesto de Mando Unificado para la atención de la emergencia en el departamento de La Guajira.

Artículo 6. Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira. Adicionar el literal (e) al Nivel 1 del artículo 10 sobre de la Ley 388 de 1997, sobre Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, así:

(e) El Análisis Situacional y la Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira, que realizará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las demás entidades del orden nacional y territorial competentes, instrumentos que serán vinculantes y configurarán determinante ambiental para la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

Artículo 7. Adiciónese el artículo transitorio 61A a la Ley 99 de 1993 en los siguientes términos.

Artículo 61A. Especial protección de las fuentes hídricas del departamento de La Guajira. Declárase las fuentes hídricas del departamento de La Guajira como de protección especial, cuya destinación prioritaria será el consumo humano y doméstico. Se deberá conservar y mantener el curso natural de las fuentes hídricas superficiales, proteger los acuíferos y sus zonas de recarga, y en consecuencia quedará prohibido:

i) Adicionar o prorrogar contratos de concesión minera o autorizar expansiones, ampliaciones o nuevos frentes de explotación de los proyectos de minería de carbón existentes.

ii) Desviaciones del cauce natural del río Ranchería o de sus afluentes.

iii) Desarrollo de nuevas actividades de exploración o explotación de minería de carbón sobre zonas de recarga de acuíferos o que impliquen la remoción de capas del acuífero.

Las anteriores prohibiciones se mantendrán hasta tanto se realice la Evaluación Ambiental Estratégica del Departamento de La Guajira, en la que se definirán las áreas de exclusión y restricción minera, teniendo en consideración atributos tales como sensibilidad ambiental de los medios biótico, abiótico y socioeconómico, la zonificación ambiental y de proyectos de transición energética justa, la contribución de las actividades mineras a la falta de disponibilidad del recurso hídrico superficial y subterráneo, y su impacto sobre la provisión de servicios ecosistémicos.

Artículo 8. Medidas presupuestales. Las Entidades del sector ambiente responsables de velar por el conocimiento y la disponibilidad del recurso hídrico de las aguas en el departamento de La Guajira, a efectos de adelantar las medidas y ejecutar los proyectos e intervenciones dirigidas a superar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, focalizarán y priorizarán la destinación de recursos, para lo cual, podrán realizar las modificaciones que sean necesarias, de conformidad con la normativa vigente.

Parágrafo. El Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y los demás fondos del sector Ambiental, podrán destinar recursos de la nación en la vigencias 2023 y 2024 a las entidades Públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación del sector ambiente y aquellas que realicen actividades que estén directamente relacionadas con el desarrollo de los estudios de conocimiento de las fuentes abastecedoras del departamento, el monitoreo de las condiciones hidroclimáticas, el Análisis Situacional y la Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira.

Artículo 9. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1277 del 31 de julio de 2023, “Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Departamento de la Guajira”.

SEGUNDO. La inexequibilidad de que trata el numeral anterior tendrá efectos inmediatos respecto de los artículos 2, 3, 5, 6 y 7, salvo la expresión de este último: “Declárase las fuentes hídricas del departamento de La Guajira como de protección especial, cuya destinación prioritaria será el consumo humano y doméstico. Se deberá conservar y mantener el curso natural de las fuentes hídricas superficiales, proteger los acuíferos y zonas de recarga”, que tendrá efectos diferidos por el término de un año contado a partir de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023.

TERCERO. La inexequibilidad del numeral primero también tendrá efectos diferidos respecto de los artículos 1, 4 y 9, por el término de un año contado a partir de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023, decisión que igualmente se extiende al artículo 8, con excepción de su parágrafo que se declara inexequible con efectos inmediatos.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el estudio del Decreto Legislativo 1277 de 2023, “Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Departamento de La Guajira”.

La Sala Plena precisó la metodología para el estudio del decreto con base en lo expuesto en la Sentencia C-439 de 2023. Como cuestión previa, descartó la existencia de cosa juzgada frente a las sentencias C-467 y C-464 de 2023, respecto del artículo 5 del decreto controlado.

En segundo lugar, analizó la relación de las disposiciones del decreto con la materia objeto de diferimiento en la sentencia C-383 de 2023, bajo criterios de estricta necesidad y conexidad. Así, encontró que los artículos 1, 2 (parcial), 3, 4, 5, 7 (parcial), 8 (parcial) y 9 tienen relación con dicho objeto, mientras que el segundo párrafo transitorio del artículo 2, el artículo 6, el último inciso del artículo 7 y el párrafo del artículo 8 no superaron dicho escrutinio.

En tercer lugar, la Corte verificó el cumplimiento de los requisitos formales y materiales definidos por la jurisprudencia para el control constitucional de los decretos legislativos. Así, se determinó que, en este caso, se observaron plenamente los requisitos formales, porque el decreto controlado (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 las medidas.

Acto seguido, la Sala se ocupó del control material de los artículos 1, 2 (parcial), 3, 4, 5, 7 (parcial), 8 (parcial) y 9 del decreto. Con ocasión de lo anterior, se concluyó que los artículos 1, 4, 8 (parcial) y 9 superaron los juicios materiales definidos por la jurisprudencia, al igual que la expresión *“Declárase las fuentes hídricas del departamento de La Guajira como de protección especial, cuya destinación prioritaria será el consumo humano y doméstico. Se deberá conservar y mantener el curso natural de las fuentes hídricas superficiales, proteger los acuíferos y zonas de recarga”* del primer inciso del artículo 7.

Por el contrario, encontró que los artículos 2 (parcial), 3, 5 y los apartes restantes del artículo 7 no cumplieron algunos de los juicios materiales, en particular, los juicios de conexidad material y necesidad jurídica, según cada caso puntual que fue objeto de examen.

Por último, la Corporación precisó el remedio judicial que debía adoptarse. Al respecto, estimó que los artículos que superaron los juicios materiales debían ser declarados inexecutable con efectos diferidos por el término de

un año contado a partir de la declaratoria de inexecutable del Decreto 1085 de 2023. De otra parte, determinó que los artículos que no superaron dicho escrutinio y aquellos que no tienen relación con el objeto de diferimiento debían ser declarados inexecutable con efectos inmediatos. Ello, al estimar que no se justificaba modular con efectos retroactivos la inexecutable.

4. Aclaraciones de voto

Respecto de la decisión adoptada aclararon su voto la magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO** y el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**.

SENTENCIA C-540/23

M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Y CRISTINA PARDO SCHLESINGER
EXPEDIENTE: D-15211AC.

CORTE DECLARÓ INEXECUTIBLES LAS NORMAS DE LA LEY 2277 DE 2022 QUE REGÍAN EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN PARA QUIENES TIENEN COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA LA EDUCACIÓN, LA ATENCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y ASISTENCIA SOCIAL, SERVICIOS PROFESIONALES DE CONSULTORÍA Y CIENTÍFICOS EN LOS QUE PREDOMINE EL FACTOR INTELECTUAL SOBRE EL MATERIAL, INCLUIDOS LOS SERVICIOS DE PROFESIONES LIBERALES

1. Normas demandadas

**“LEY 2277 DE 2022
(diciembre 13)**

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 42. Adiciónese un inciso al numeral 2 y modifíquese el numeral 6 del Artículo 905 del Estatuto Tributario, así:

Las personas que presten servicios profesionales de consultoría y científicos

en los que predomine el factor intelectual sobre el material incluidos los servicios de profesiones liberales, sólo podrán ser sujetos pasivos del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE si por estos conceptos hubieren obtenido ingresos brutos, ordinarios o extraordinarios inferiores a doce mil (12.000) UVT en el año gravable anterior.

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

[...]

ARTÍCULO 44. Modifíquese el inciso 1 y el párrafo 4 del Artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Artículo 908. Tarifa. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de Tributación –SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial así:

[...]

5. Servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales	Tarifa SIMPLE consolidada	
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

[...]

PARÁGRAFO 4o. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE, están obligados a

pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así.

[...]

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales	Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)	
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	7,3%
1.000	2.000	8,3%

2.Decisión

Primero. DECLARAR INEXEQUIBLE el inciso 2º del numeral 2º del artículo 905 del Estatuto Tributario, adicionado por el inciso 2º del artículo 42 de la Ley 2277 de 2022.

Segundo. DECLARAR INEXEQUIBLES los numerales 4º y 5º del artículo 908 del Estatuto Tributario y los numerales 4º y 5º del párrafo 4º del artículo 908 del Estatuto Tributario, de conformidad con la modificación efectuada por el artículo 44 de la Ley 2277 de 2022. Como consecuencia de lo anterior, se

revive el numeral 3° del artículo 42 de la Ley 2155 de 2021 que en su momento modificó el artículo 908 del Estatuto Tributario.

Tercero. EXHORTAR al Congreso de la República para que si decide regular la tarifa del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación para quienes tienen como actividad económica la *educación la atención de la salud humana y asistencia social y prestar servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales* lo haga con base en los criterios establecidos en la parte motiva de la presente decisión.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió un cargo de inconstitucionalidad formulado contra los artículos 42 y 44 (parciales) de la Ley 2277 de 2022, que modificaron los artículos 905 y 908 del Estatuto Tributario, respectivamente. El reparo consistió en que los acápites normativos que establecían el tope y la tarifa aplicable, en el marco del Régimen Simple de Tributación –RST–, a quienes prestan *servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales* generaban un trato más drástico, desigual e injustificado entre los siguientes sujetos contribuyentes: (i) quienes tienen como actividad económica la *educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social* –grupo 4 de contribuyentes al RST– y (ii) quienes tienen como actividad económica los *servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales* –grupo 5 de contribuyentes al RST–. Lo anterior, a pesar de que ambos grupos de contribuyentes están integrados por personas que ejercen profesiones liberales y, en consecuencia, tienen la misma capacidad contributiva. Para los actores, no existió una razón que justificara el trato diferente entre los referidos sujetos.

Con el fin de estudiar el anterior cargo de inconstitucionalidad, la Sala, de forma previa, realizó la integración de la unidad normativa del numeral 4° del artículo 44 y del numeral 4° del párrafo 4° del mismo artículo, de la Ley 2277 de 2022. Luego, formuló el siguiente problema jurídico: *¿vulneran el derecho a la igualdad y el principio de equidad horizontal en materia tributaria la tarifa y el tope de ingresos establecidos en el Régimen Simple de Tributación para las personas que prestan servicios profesionales de*

consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, al ser dicha tarifa y tope más exigentes en comparación con los previstos para quienes prestan servicios de educación y se dedican a actividades de atención de la salud humana y de asistencia social?

Para resolver el anterior interrogante, la Sala Plena (i) reiteró la jurisprudencia acerca del principio de equidad horizontal en materia tributaria como manifestación del principio de igualdad en el campo impositivo, (ii) expuso las características del Régimen Simple de Tributación, y (iii) estudió la reforma efectuada por la Ley 2277 de 2022 a las normas relacionadas con los sujetos pasivos y la tarifa del RST, en particular, para las personas que formaban parte de los grupos 4 y 5 de contribuyentes del RST.

Efectuado lo anterior, la Sala procedió a resolver el cargo de inconstitucionalidad. Para ello, consideró que lo apropiado era aplicar un juicio integrado de igualdad. Así, en primera medida, identificó que las finalidades perseguidas por las disposiciones demandadas, como parte del RST, eran: (i) reducir las cargas formales y sustanciales de quienes califiquen y opten por ser contribuyentes del régimen; (ii) impulsar la formalidad; (iii) facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente decidan acogerse a este régimen; (iv) permitir que la mayoría de micro y pequeñas empresas puedan acceder a este modelo opcional de tributación, y, en concreto, y (v) evitar que quienes tienen capacidad económica para contribuir ordinariamente al sistema tributario se vean beneficiados injustificadamente por el RST, a la vez que permitir que los nuevos profesionales o quienes no tengan ingresos tan altos sí puedan beneficiarse de las ventajas del régimen.

Identificadas las finalidades de las disposiciones demandadas, la Sala advirtió que se configuraba una afectación *prima facie* (a primera vista) al principio de igualdad. De un lado, señaló que dicho *tertium comparationis* que aplicaría sería el de la estructura de costos y la importancia social de las profesiones liberales desarrolladas de forma empresarial o independiente, que fue el que el Gobierno Nacional había utilizado para la expedición de las normas acusadas. Con base en este, concluyó que los grupos 4 y 5 de contribuyentes del RST no son comparables. Esto, por cuanto las personas naturales y jurídicas que forman parte de cada grupo y ejercen profesiones liberales son, dentro de su respectivo grupo, manifiestamente

disimiles y no comparten la misma estructura de costos, de manera que puedan ser asimiladas entre sí para la construcción de las condiciones en las que podrían acceder al RST, a pesar de que todas ellas ejercen profesiones igualmente valiosas para la sociedad.

Así las cosas, las reglas consagradas en las normas acusadas, en cuanto introducen deferencias de trato entre los grupos 4 y 5, con fundamento en la supuesta diferencia en estructura de costos, resultan arbitrarias y caprichosas, pues no distinguen dentro de cada grupo las enormes diferencias que al interior del mismo se presentan en esta materia. De conformidad con las normas demandadas, el límite de ingresos para optar por el RST y las tarifas aplicables son más exigentes para el *grupo 5*, en comparación con el *grupo 4*, sin que los contribuyentes de cada uno de estos grupos sean comparables entre sí, ni que las diferencias de trato se justifiquen respecto de todos los sujetos que integran estos dos grupos.

Debido a que el umbral y las tarifas establecidas para los *grupos 4 y 5* de contribuyentes del RST pareció ser una decisión arbitraria, carente de justificación por parte del Legislativo, la Sala Plena consideró pertinente extraer del ordenamiento jurídico las disposiciones de la Ley 2277 de 2022 que establecieron dicho umbral y tarifas. Lo anterior derivaba en un vacío normativo que obligó a revivir la norma que regía el impuesto unificado RST para los profesionales liberales, en general.

En suma, la Sala concluyó que (i) el tope de 12.000 UVT aplicable al *grupo 5* de contribuyentes del RST (inc. 2º del art. 42 de la Ley 2277 de 2022) y (ii) las tarifas previstas para el *grupo 4* (num. 4º del art. 44 y num. 4º del par. 4º del art. 44, de la Ley 2277 de 2022) y el *grupo 5* (num. 5º del art. 44 y num. 5º del par. 4º del art. 44, de la Ley 2277 de 2022) eran inexecutable. En consecuencia, dispuso la reviviscencia del numeral 3º del 42 de la Ley 2155 de 2021, que en su momento modificó el artículo 908 del Estatuto Tributario.

4. Salvamento y reserva de voto

El magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** salvó su voto y la magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Cortés González** salvó su voto y se apartó de la decisión mayoritaria sobre la inexecutable de las normas censuradas en relación

con el régimen SIMPLE de tributación. Su postura estuvo fundada en los siguientes aspectos:

La posición de la mayoría asumió un control de la norma tributaria revisada más allá de los argumentos de la demanda, pues esta no presentó argumentos relacionales basados en la capacidad contributiva, justificándose en la supuesta igualdad de las profesiones liberales sin precisar dicha similitud para efectos tributarios y dando por sentado que la regulación únicamente se refería a las profesiones liberales. De otra parte, la discusión sobre las tarifas del SIMPLE si bien fue planteada en la demanda, no acreditó el concepto de violación, por lo que no era posible identificar un problema constitucional sobre el particular.

La integración de la unidad normativa con la disposición que regula el acceso y las tarifas para actividades relacionadas con la educación y la salud era improcedente. Ninguno de los supuestos previstos por la jurisprudencia constitucional fue acreditado. Particularmente, la norma integrada al análisis de la Corte no presenta a primera vista serias dudas de constitucionalidad. Aquella, *prima facie*, contiene una regulación tarifaria diferencial establecida por el legislador en el marco de su amplio margen de configuración normativa en materia tributaria.

La motivación de fondo presenta las siguientes dificultades: i) desvirtuó el principio de equidad tributaria horizontal construido por la jurisprudencia de la Corte. En efecto, la postura mayoritaria se apartó de dicho postulado y lo encaminó hacia el análisis meramente relacional, sin considerar el elemento de capacidad contributiva necesario en materia impositiva. En el presente asunto, se aproximó equivocadamente al estudio de dicho principio al menos por dos aspectos: a) consideró que todas las profesiones liberales son iguales, sin atender razones objetivas para dicha conclusión; y b) adelantó el examen de constitucionalidad con base en esa sola premisa sin considerar el elemento de capacidad contributiva, desconociendo que los grupos regulados sí podían tener un trato tributario diferente.

En efecto, ii) no tuvo en cuenta las diferencias en cuanto a estructuras de costo, promedios de ingresos brutos, condiciones materiales de operación y régimen constitucional y legal diferenciado entre la generalidad de las profesiones liberales y los campos de la educación y la salud. Con ello se limitó la valoración del Congreso en una materia de su competencia, que por ejemplo puede diferenciar, para efectos tributarios, actividades

novedosas muy intensivas en gestión creativa e ingresos, pero de bajos costos, que eventualmente deberían tributar por el régimen ordinario.

Asimismo, iii) no existió arbitrariedad en el trato diferente otorgado por el legislador en materia de acceso y tarifas del SIMPLE. En efecto, el asunto fue ampliamente debatido en el Congreso de la República y se contó con la activa participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la DIAN. El director de esta última entidad indicó que la motivación de la reforma al SIMPLE era la necesidad de reducir alternativas para que personas con capacidad contributiva se beneficiaran del mencionado régimen tributario y contribuyeran en mayor medida. Por su parte, el Ministerio de Hacienda presentó una tabla que mide el equilibrio de contribución entre los sujetos pasivos de cada grupo, respecto de las personas jurídicas. En otras palabras, se midió qué tan proporcional es la contribución entre los sujetos pasivos en un mismo grupo. Lo anterior evidenció que las actividades profesionales referidas superan la tarifa de equilibrio del resto de actividades, entre ellas las del sector salud. Con base en lo señalado, el legislador optó por diferenciar las actividades profesionales de las de salud y educación.

Por su parte, en la intervención ante la Corte, esa cartera explicó que de haberse unido los sectores que hoy conforman el grupo 4 (salud y educación) y el 5 (profesiones liberales) del RST, no se hubiese logrado la tarifa de equilibrio para alguna de esas actividades. Asimismo, adujo que la reducción del umbral del grupo 5 tuvo como propósito que los beneficiarios del régimen SIMPLE fuesen, únicamente, aquellos con niveles de ingresos inferiores que el promedio de contribuyentes de dicho sector. Es decir, se propuso que sólo las micro y pequeñas empresas pudiesen acceder a este régimen.

De esta manera, el debate legislativo estuvo centrado en la identificación de la capacidad contributiva a partir de los ingresos brutos de los distintos grupos beneficiarios del SIMPLE. Con base en lo anterior, la medida también fue sustentada en la necesidad de evitar el abuso de dicho régimen de tributación por parte de quienes cuentan con altos ingresos. Tales aspectos habrían permitido concluir la constitucionalidad del ajuste al mencionado régimen.

iv) La reforma al SIMPLE fue una expresión del amplio margen de configuración del legislador en materia tributaria. La definición de la política

impositiva no está reducida a un aspecto meramente técnico. Aquella trasciende hacia una deliberación democrática, axiológica y política sobre los instrumentos de política fiscal. En este punto, la postura mayoritaria, al imponer un exigente debate técnico, estableció un requisito desproporcionado para el Congreso de la República orientado hacia una definición acerca de la calidad y el contenido del debate.

Conforme a lo expuesto, los preceptos estudiados por la Corte eran constitucionales y procedía la declaratoria de exequibilidad. Si, en gracia de discusión, se hubiera considerado que la norma presentaba problemas de equidad tributaria por el nivel de acceso al régimen SIMPLE para profesiones liberales, el remedio constitucional para superarlos no era declarar inexecutable toda la disposición con efectos inmediatos. Lo procedente era una inexecutable diferida para permitir que el legislador remediara la situación potencialmente inequitativa.

Este último aspecto no fue valorado por la postura mayoritaria, para de esta manera ponderar y materializar en la mayor medida posible, los postulados superiores comprometidos con la decisión, especialmente, para considerar el impacto a la sostenibilidad fiscal por la reducción de ingresos corrientes de la Nación que aquella produce.

SENTENCIA C-541/23

M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

EXPEDIENTE: D-15270

CORTE RESOLVIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-540 DE 2023 EN RELACIÓN CON LA INEXECUABILIDAD DE LAS NORMAS DE LA LEY 2277 DE 2022 QUE REGÍAN EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN PARA QUIENES TIENEN COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA LA EDUCACIÓN, LA ATENCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y ASISTENCIA SOCIAL, SERVICIOS PROFESIONALES DE CONSULTORÍA Y CIENTÍFICOS EN LOS QUE PREDOMINE EL FACTOR INTELECTUAL SOBRE EL MATERIAL, INCLUIDOS LOS SERVICIOS DE PROFESIONES LIBERALES

1. Normas demandadas

“LEY 2277 DE 2022
(diciembre 13)

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la

justicia social y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 42. Adiciónese un inciso al numeral 2 y modifíquese el numeral 6 del Artículo 905 del Estatuto Tributario, así:

Las personas que presten servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material incluidos los servicios de profesiones liberales, sólo podrán ser sujetos pasivos del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE si por estos conceptos hubieren obtenido ingresos brutos, ordinarios o extraordinarios inferiores a doce mil (12.000) UVT en el año gravable anterior.

6. La persona natural o jurídica debe contar con la inscripción respectiva en el Registro Único Tributario (RUT) y con todos los mecanismos electrónicos de cumplimiento, firma electrónica y factura electrónica o documentos equivalentes electrónicos.

[...]

ARTÍCULO 44. Modifíquese el inciso 1 y el párrafo 4 del Artículo 908 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Artículo 908. Tarifa. La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de Tributación -SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial así:

[...]

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos anuales	Tarifa SIMPLE consolidada

Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	3,7%
6.000	15.000	5,0%
15.000	30.000	5,4%
30.000	100.000	5,9%

5. Servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos anuales	Tarifa SIMPLE consolidada	
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	6.000	7,3%
6.000	12.000	8,3%

[...]

PARÁGRAFO 4o. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen SIMPLE, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

La base del anticipo depende de los ingresos brutos bimestrales y de la actividad desarrollada, así.

[...]

4. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:

Ingresos brutos bimestrales	Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)	
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	

0	1.000	3,7%
1.000	2.500	5,0%
2.500	5.000	5,4%
5.000	16.666	5,9%

5. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales:

Ingresos brutos bimestrales	Tarifa SIMPLE consolidada (bimestral)	
Igual o superior (UVT)	Inferior (UVT)	
0	1.000	7,3%
1.000	2.000	8,3%

2.Decisión

ÚNICO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-540 de 2023, en la cual se declaró la inexecutable del primer inciso del artículo 42 y los numerales 4 y 5 del inciso y del párrafo cuarto del artículo 44 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».

3.Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda en la que se solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del primer inciso del artículo 42 y el numeral 5, tanto del primer inciso como del párrafo, del artículo 44 de la Ley 2277 de 2022, por la vulneración de los principios tributarios dispuestos en los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política.

En síntesis, el actor sostuvo que los apartes que atacaba de estos artículos establecen un trato discriminatorio entre contribuyentes con las mismas actividades económicas y con iguales ingresos. Particularmente, adujo que, en el marco del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE-, el legislador separó a «las actividades de educación y actividades de atención de la salud y de asistencia social» de «los servicios profesionales de consultoría y científicos en los que predomina el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios profesionales». Esta distinción genera una violación de los principios a la igualdad, equidad, progresividad y justicia en el sistema tributario, puesto que: (i) para acogerse al impuesto unificado, se fija un límite de 12.000 UVT para los servicios profesionales, mientras que para las demás actividades, un límite de 100.000 UVT; y (ii) se fijaron tarifas

diferentes para ambos grupos de contribuyentes, aun teniendo ingresos iguales.

Previamente, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la sentencia C-540 de 2023 (Exp. D-15.211) dentro de la cual se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra los mismos artículos que se estudian en esta providencia. De manera que la Sala concluyó que existía cosa juzgada constitucional formal y absoluta y decidió estarse a lo resuelto.

4. Aclaración de voto

El magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** aclaró el voto.

SENTENCIA C-542 DE 2023

M.P. NATALIA ÁNGEL CABO Y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

EXPEDIENTE: D-15.104 Y D-15.110 (AC)

LA CORTE CONSTITUCIONAL, ENTRE OTRAS CONSIDERACIONES, DECIDIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-525 DE 2023 RESPECTO DE LA AUSENCIA DEL CONCEPTO DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL EN EL TRÁMITE DE LA LEY 2272 DE 2022, DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DE TODA LA LEY POR LOS CARGOS ESTUDIADOS SOBRE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, Y SE INHIBIÓ DE ADOPTAR UNA DECISIÓN FRENTE AL CARGO DE FONDO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 2 (PARCIAL)

1. Normas demandadas

La totalidad de la [Ley 2272 de 2022](#) y los artículos 2 (parcial), 10, 11 y 12 por vicios de trámite y los artículos 2 (parcial) y 5 (parcial) de la misma ley, por vicios de fondo.

2. Decisión

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-525 de 2023 por el cargo contra la totalidad de la Ley 2272 de 2022, en relación con la ausencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2272 de 2022 por el cargo de vulneración del artículo 160 de la Constitución Política (anuncio previo del proyecto en la plenaria del Senado); y por el cargo de vulneración de los artículos 160 y 161 de la Constitución Política (publicación y anuncio del informe de conciliación).

TERCERO. Declarar **EXEQUIBLE** los artículos 2 (parcial), 10 y 11 de la Ley 2272 de 2022 por el cargo de desconocimiento del artículo 157 de la Constitución Política (consecutividad e identidad flexible).

CUARTO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 por los cargos de desconocimiento de los artículos 157 y 158 de la Constitución Política (consecutividad e identidad flexible y unidad de materia).

QUINTO. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo por el cargo sustantivo formulado contra el inciso tercero del numeral (ii) del literal c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

SEXTO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-525 de 2023 mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la expresión "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" e INEXEQUIBLE la expresión "y se encuentra en privación de libertad" contenida en el inciso segundo del párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022; e **INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo por el cargo formulado contra los demás preceptos del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió ocho cargos de inconstitucionalidad, algunos en contra de la totalidad de la Ley 2272 de 2022, y otros respecto de artículos específicos de dicha ley. Seis de los cargos estaban relacionados con presuntos vicios de trámite, y dos de los cargos con reproches sustantivos. A continuación, se resumen los cargos, y las consideraciones de la Corte frente a cada uno de ellos.

3.1. Cargos por vicios de forma

Cargo contra la totalidad de la Ley 2272 de 2022 por la ausencia del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal.

Los demandantes consideraron que en tanto la Ley 2272 de 2022 se expidió sin que el Congreso contara con el concepto previo del Consejo de Política Criminal se presentó un vicio insubsanable que trae como consecuencia la inconstitucionalidad de la ley.

Frente a ese cargo la Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-525 de 2023. En esa providencia, la Corte consideró que a pesar de la relevancia de dicho concepto en los trámites de leyes que aborden asuntos de política criminal, ninguna norma constitucional u orgánica establece que su ausencia impida el desarrollo del trámite legislativo ni constituya un vicio en la formación de las leyes.

Cargo contra la totalidad de la Ley 2272 de 2022 por la omisión del anuncio previo del proyecto de ley en la sesión del 19 de octubre de 2022 en la plenaria del Senado.

El demandante en el expediente D-15.110 planteó que, durante el trámite legislativo del proyecto de ley que dio lugar a la Ley 2272 de 2022, el anuncio previo de la votación en la plenaria del Senado no cumplió con los requisitos del artículo 160 superior. El actor argumentó que en la sesión de la plenaria del Senado del 19 de octubre de 2022 el anuncio se realizó después de levantada la sesión, es decir, por fuera de la sesión correspondiente.

Para resolver el cargo, la Corte retomó su jurisprudencia sobre el principio de la instrumentalidad de las formas y los requisitos que debe cumplir el anuncio previo. Al analizar lo ocurrido en la sesión plenaria del Senado del 19 de octubre de 2022, la Sala concluyó que el anuncio previo sí ocurrió dentro de la referida sesión y cumplió con los fines constitucionales perseguidos a través de ese requisito formal.

La Sala Plena constató que el anuncio se dio de manera concomitante al momento en el que el presidente del Senado indicó que se levantaría la sesión. La Sala señaló que el orden de esas dos informaciones no restaba efectividad al anuncio previo y que, además, el anuncio realizado por el presidente del Senado fue complementado por el secretario de dicha cámara. La Corte precisó que el hecho de que la manifestación del anuncio previo fue enseguida de la del levantamiento de la sesión, no generó un vicio de trámite porque las finalidades del requisito de forma fueron cumplidas: (i) los congresistas tuvieron la oportunidad de conocer el anuncio previo y (ii) las expresiones que emplearon el presidente y el secretario permitían tener certeza sobre la sesión futura en la que se discutiría y votaría el proyecto que dio origen a la Ley 2272 de 2022.

Cargo contra la totalidad de la Ley 2272 de 2022 por la publicación y anuncio previo del informe de conciliación en el Senado de la República.

En el expediente D-15.104 las demandantes explicaron que la votación del informe de conciliación se anunció en la plenaria del Senado del 2 de noviembre de 2022, pasadas las 11 de la noche y fue votado al día siguiente, el 3 de noviembre de 2022 en la sesión convocada para las 12:05 am. De acuerdo con las demandantes, esa situación vulneró el principio de publicidad del informe de conciliación, consagrado en el artículo 161 de la Carta, e impidió que los congresistas tuvieran suficiente tiempo para considerar el informe, formar su criterio y decidir el sentido de su voto.

Tras revisar el trámite de la Ley demandada, la Sala Plena concluyó que no se había vulnerado el principio de publicidad del informe, pues la

publicación del mismo se había realizado dos días antes de su votación en la plenaria del Senado. Esta publicación se realizó en la Gaceta del Congreso, que es el medio oficial previsto para tal fin. En esas condiciones, la Corte concluyó que los legisladores tuvieron la oportunidad de conocer el contenido del informe de conciliación, preparar el debate y formar su voluntad antes de la discusión y votación del mismo.

Respecto del anuncio previo del informe de conciliación realizado en el Senado durante la sesión del 2 de noviembre, la Corte concluyó que este cumplió con los estándares constitucionales porque: (i) el anuncio fue hecho por el presidente y el secretario; (ii) ocurrió en sesión previa y diferente a aquella en la que se realizó la votación; (iii) se identificó plenamente el proyecto que iba a ser debatido y votado en sesión diferente; (iv) se votó en la sesión para la que fue anunciado; y (v) estaban determinadas la fecha y la hora para la sesión futura en la que tendría lugar la discusión y votación del informe de conciliación.

La Corte no dejó de considerar que el lapso entre el anuncio y el inicio del debate fue corto y transcurrió entre el final de un día y la madrugada del siguiente. Sin embargo, Sala Plena concluyó que, si bien este proceder no es una buena práctica para el adecuado debate legislativo, en el trámite analizado los fines perseguidos por las reglas de los anuncios y la publicación del informe de conciliación se cumplieron. Estos fines son los de la adecuada formación de la voluntad del legislador y la democracia participativa. En consecuencia, la Corte declaró exequible la totalidad de la Ley 2272 de 2022 en relación con este cargo.

Cargo contra los artículos 2 (parcial), 10, 11 y 12 de la Ley 2272 de 2022 por la vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible

Este cargo se planteó en la demanda del expediente D-15.104. En primer lugar, la Corte estudió el cargo respecto del artículo 2 (parcial). Para tal fin, la Sala identificó el tema del inciso demandado y estableció que este se refiere a las “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” (EAOCAI), lo que comprende: (i) la distinción entre esas estructuras y los grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, y (ii) la posibilidad de reconocer a los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado como parte de ellas. Al revisar los antecedentes legislativos, la Sala Plena concluyó que ese tema hizo parte de las deliberaciones y votaciones durante todo el proceso legislativo y que la diferencia entre los textos responde al transcurso del debate del contenido normativo. Asimismo, la Sala constató que la comisión accidental de conciliación incluyó el inciso demandado, que fue aprobado solo por una de las Cámaras. No obstante, la Corporación indicó que, como lo ha

reiterado con anterioridad, la comisión de conciliación puede someter a votación un texto que fue aprobado solo por el Senado o por la Cámara, siempre que el tema haya sido debatido en ambas plenarios, como efectivamente ocurrió en este caso.

En segundo lugar, sobre los artículos 10, 11 y 12, la Sala constató que, si bien no fueron aprobados en la plenaria del Senado, los tres sí fueron aprobados en la plenaria de la Cámara, con algunas modificaciones. Con posterioridad la comisión accidental de conciliación acogió los textos propuestos por la Cámara de Representantes. Bajo este escenario, la Sala comprobó que no se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible porque los artículos se debatieron en ambas plenarios. Adicionalmente, como se indicó, las comisiones accidentales de conciliación están facultadas para incluir artículos que fueron aprobados solo por una de las dos cámaras.

En tercer lugar, la Sala estudió un cargo adicional relacionado con el principio de consecutividad y de identidad flexible. En efecto, en el expediente D-15.110, el demandante indicó que en el trámite del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 se vulneró dicho principio, pues el artículo se añadió mediante una proposición en el último debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes. El demandante planteó que el tema del artículo era el del cumplimiento de la sentencia C-101 de 2022. Sin embargo, el tema del artículo no es el cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022. El tema de la norma es el tributo creado con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y, en particular, la autorización a las entidades territoriales que lo cobran de seguir haciéndolo, dicho asunto estuvo en el texto del proyecto desde su radicación.

En consecuencia, la Corte concluyó que no se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible y declaró la exequibilidad de los artículos 2 (parcial), 10, 11 y 12 de la Ley 2272 de 2022 por este cargo.

Cargo contra el artículo 12 por la vulneración del principio de unidad de materia

En el expediente D-15.110, el actor argumentó que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no tiene unidad temática con el objeto de la ley. Para el demandante, la ley trata sobre política criminal, mientras que el artículo 12 es una disposición tributaria.

Al analizar el cargo, la Sala Plena precisó que la Ley 2272 de 2022 tiene como materia fundamental el derecho a la paz y el mantenimiento del orden público. Por su parte, el artículo 12 fija el hecho generador del tributo contenido en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y autoriza a las entidades

territoriales que ya lo cobraban para seguir haciéndolo. Para la Sala el artículo 12 cumple con los criterios de conexidad temática y conexidad causal porque tanto la ley como el artículo responden a la necesidad de contar con herramientas que permitan lograr la paz en el país, mantener la convivencia y garantizar el orden público. Además, se cumple con el requisito de conexidad teleológica porque el tributo regulado en el artículo 12 es un medio para financiar medidas que permitan garantizar el orden público y la paz. Finalmente, la disposición cumple con el requisito de conexidad sistemática porque (i) el tributo está previsto desde el año 2010 pues fue incluido en la Ley 1421 de 2010, y las leyes 1738 de 2014 y 1941 de 2018 que prorrogaron la Ley 418 de 1997 a su vez prorrogaron la vigencia del tributo, y (ii) otras normas de la Ley 2272 de 2022 también se refieren a las facultades de las entidades territoriales para conservar el orden público y la seguridad ciudadana, así como a los recursos que deben estar disponibles para que puedan ejercer tal facultad.

Por lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 por este cargo.

3.2. Cargos por vicios de fondo

Cargo contra el artículo 2 (parcial) por desconocimiento de la prohibición de reincidencia del Acuerdo Final de Paz

El demandante en el expediente D-15.110 planteó que el inciso tercero del numeral (ii) del literal c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 era inconstitucional, porque permite la negociación con reincidentes y la suspensión de órdenes de captura contra ellos, lo cual constituye un tratamiento penal diferenciado, que no puede ser otorgado a quienes suscribieron un acuerdo de paz con el Estado y reincidieron en la violencia. El accionante indicó que el Acuerdo Final de Paz suscrito con las FARC-EP hace parte del bloque de constitucionalidad en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017 y que, en virtud de dicho acuerdo, está prohibido hacer negociaciones con quienes lo incumplieron o conceder tratamientos penales diferenciales. Para sustentar su argumento, el demandante citó el punto 4.1.3.4 del AFP según el cual el tratamiento penal diferenciado otorgado a los pequeños agricultores vinculados con cultivos de uso ilícito se podrá revocar cuando se reincide en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de dichos cultivos.

Sobre este cargo, la Corte decidió inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo. Sobre el punto la Corporación indicó que el cargo carece de certeza pues la norma demandada no tiene el contenido que el demandante le atribuyó. En primer lugar, no es verdad, como lo afirmó el demandante, que la norma autorice al Gobierno para realizar

“negociaciones”, pues la norma únicamente permite realizar “acercamientos y conversaciones” con las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI). En segundo lugar, contrario a lo planteado por el accionante, la suspensión de las órdenes de captura no es un tratamiento penal especial, pues no define la responsabilidad penal ni las sanciones que tendrán que enfrentar los sujetos a los que se refiere la norma, por los delitos que hayan cometido. La suspensión de órdenes de captura, en cambio, es un instrumento temporal que se orienta a permitir la participación de los miembros de las EAOCAI en las conversaciones y acercamientos.

El cargo tampoco cumplió con el requisito de pertinencia pues el demandante no identificó una norma constitucional como presuntamente violada, sino que invocó el Acuerdo Final de Paz como parámetro de constitucionalidad. Para sustentar el carácter constitucional del Acuerdo Final de Paz afirmó que este hacía parte del bloque de constitucionalidad y para sostenerlo citó una norma derogada¹. Sobre el punto, la Corte reiteró su jurisprudencia según la cual el Acuerdo Final no tiene valor normativo autónomo y tampoco tiene rango constitucional. Los contenidos del Acuerdo Final sólo adquieren validez normativa a través de los medios ordinarios de producción jurídica², sin perjuicio de que, de conformidad con el Acto legislativo 02 de 2017, exista una obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, obligación respecto de la que la Corte ha dicho que “ha de entenderse como una obligación de medio, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”.

Al carecer de certeza sobre el contenido de la norma demandada, y de pertinencia respecto del parámetro de constitucionalidad, el cargo no logró cumplir con el requisito de especificidad, pues no contrastó un contenido normativo real con un parámetro de constitucionalidad válido. En consecuencia, el cargo tampoco cumplió con la condición de suficiencia, pues no generó una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma.

Vulneración de los derechos de las víctimas por omisión legislativa relativa respecto de su participación en las decisiones de excarcelación de voceros integrantes de organizaciones sociales y humanitarias designados por el presidente de la República

¹ El demandante citó el artículo 4o del Acto Legislativo 01 de 2016, derogado por el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2017,

² Sentencia C-630 de 2017.

Las demandantes en el expediente D-15.104 presentaron un cargo por una presunta omisión legislativa relativa que afectaría la expresión del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 “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”. Aquella omisión se configuraría por la falta de un mecanismo para la participación de las víctimas en las decisiones sobre la libertad de voceros de organizaciones sociales y humanitarias, lo cual vulneraría los artículos 13, 229, 250 y 93 de la Constitución y 1, 24, 25.1 y 25.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No obstante, en la Sentencia C-525 de 2023, la Corte estableció que la excarcelación de los voceros a los que se refiere la norma demandada por fuera de las causales del régimen de libertades de la legislación penal vulneraba los derechos de las víctimas. En dicha sentencia, la Corte declaró exequible la expresión “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” e inexecutable la expresión “y se encuentren en privación de libertad”. Por consiguiente, frente a la expresión declarada inexecutable en la C-525 de 2023, la Corte constató que se configuró el fenómeno de la cosa juzgada.

Ahora bien, en el presente proceso de constitucionalidad, las demandantes habían impugnado además otros contenidos del artículo 5, que consideraban aplicables a los voceros de organizaciones sociales y humanitarias, en el mismo cargo por omisión legislativa relativa. En efecto, incluyeron en el cargo las expresiones relativas a la suspensión de órdenes de captura y de ubicación temporal, sin percatarse de que las mismas no se referían a los voceros de organizaciones sociales y humanitarias, sino a los voceros de GAOML y EAOCAI. No repararon en que mientras el artículo demandado incluye toda una normativa sobre los voceros de GAOML y EAOCAI, frente a los voceros de organizaciones sociales y humanitarias sólo dispuso que podían ser designados si a juicio del Presidente podían contribuir a la conflictividad social y siempre que se encontraran privados de la libertad. Por tanto, las disposiciones sobre suspensión de órdenes de captura y ubicación temporal no se dirigen a estos voceros. Como es evidente, el cargo por omisión legislativa relativa frente a estas expresiones carece totalmente de claridad, certeza y especificidad pues no hay un hilo conductor claro que permita vincular disposiciones referentes a los voceros de GAOML y EAOCAI con los voceros de organizaciones social y humanitarias, y por la misma razón la proposición jurídica no es cierta, y el cargo se funda en una interpretación que no se deriva objetivamente de la

norma. En tal virtud, la Corte decidió inhibirse de pronunciarse de fondo sobre aquellos.

4.Salvamento parcial y aclaración de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvó parcialmente su voto en la presente decisión. Por otra parte, el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** aclaró su voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** salvó parcialmente su voto en esta decisión. Su discrepancia se centra en la decisión contenida en el resolutivo primero de la sentencia.

Sobre tal aspecto, comienza por admitir, en primer lugar, que no existe una ley orgánica que prevea, como presupuesto formal para la elaboración de una ley que tiene reglas sobre política criminal como lo es la Ley 2272 de 2022, la exigencia de que se presente, antes de iniciar el proceso legislativo, el referido concepto, como lo destaca la mayoría.

Empero, en segundo lugar, como lo puso de presente en la discusión sobre el caso contenido en el expediente D-15.099, que se decidió en la Sentencia C-525 de 2023, de la anterior circunstancia no se puede concluir que la presentación del concepto del Consejo Superior de Política Criminal no sea un requisito material necesario para la confección material de una ley que defina, en todo o en parte, la política criminal del Estado.

En efecto, la aproximación que hace la mayoría al asunto es insuficiente, pues se basa sólo en parámetros legales orgánicos, que en efecto no existen para este caso, pero no en parámetros constitucionales, que no sólo sí existen, sino que resultan claramente relevantes para el asunto.

El concepto del Consejo Superior de Política Criminal no es un asunto menor, sino que representa un insumo de primer orden para, de una parte, ilustrar al Congreso de la República sobre las implicaciones que para la política criminal del Estado puede tener un proyecto de ley y, de otra, para adoptar medidas que no sólo sean armónicas con dicha política, sino que la fortalezcan.

Conforme a la Constitución, el Congreso de la República es el principal responsable en materia de política criminal del Estado, la cual concreta en leyes en las cuales se establecen las reglas penales que configuran el marco de dicha política (art. 150.1, 150.2 y 250 CP). Pero esta responsabilidad no es exclusiva, pues, por disposición de la Carta, de ella también participan el Gobierno (art. 154, 189.4 y 200.1 CP) y el Fiscal General de la Nación (art. 251.4 CP).

El Consejo Superior de Política Criminal es un órgano en el cual se articula, merced al principio de colaboración armónica, dicha política, para ilustrar al Congreso de la República sobre las implicaciones de aprobar o no ciertas normas que le son presentadas como proyecto de ley. Por ello, si bien el concepto de dicho órgano no es obligatorio, en el sentido de que el Congreso de la República puede adoptar las determinaciones que considere necesarias, lo cierto es que la presentación del concepto sí es obligatoria.

El concepto del Consejo de Política Criminal no es un documento más, de aquellos que pueden o no presentarse al Congreso de la República, para desarrollar mediante la ley la política criminal del Estado. Una visión así del asunto margina al Congreso de la República como a la Fiscalía General de la Nación de la colaboración armónica que las normas constitucionales indicadas prevén cuando se trata de formular el marco de la política criminal del Estado. Por esta vía se puede llegar a aprobar, como se hizo, reglas sobre procesos de sometimiento a la justicia de delincuentes comunes (EAOCAI), sin tener en cuenta lo que en esta materia pueda decir el Consejo Superior de Política Criminal, en el cual además tienen asiento otros órganos del Estado, de suerte que se llega a un proceso de sometimiento a la justicia diseñado de espaldas a la justicia, sin tenerla en cuenta y sin considerarla como lo que en efecto es, valga decir, como un corresponsable de la política criminal del Estado.

Al no haberse dado el espacio idóneo para la colaboración armónica, al no rendirse el concepto, como era obligatorio, también se afecta la tarea del Congreso de la República, al que se priva de conocer y valorar dicho documento, elaborado por un órgano especializado en la materia y en el que convergen diversas autoridades. Al no tener este importante insumo, la deliberación del Congreso de la República se afecta, pues, de una parte, tiene un grave déficit de información, pues desconoce elementos de juicios relevantes para su tarea y, de otra, se acaba por menoscabar el rigor en la deliberación, pues se adopta un marco legal que contiene la política criminal del Estado, sin considerar siquiera los aspectos que los expertos podrían haber planteado, valga decir, sin debatir los puntos que, ante la no presentación del concepto, quedaron sin proponer y, por ende, sin analizar.

Con la Sentencia C-525 de 2023 se declararon exequibles condicionadamente reglas sobre sometimiento a la justicia de las estructuras criminales organizadas de alto impacto, las cuales son una expresión de la política criminal del Estado en relación con tales estructuras. Justamente por ello, por ser una expresión de la política criminal del Estado, la presentación del aludido concepto en este caso no sólo era necesaria,

sino que al no haberse presentado se acaba por desconocer lo previsto en las antedichas normas constitucionales.

Uno de los condicionamientos hechos en la Sentencia C-525 de 2023 fue el de que el Congreso de la República debía establecer, en otra ley, las condiciones concretas del sometimiento a la justicia de tales estructuras. En el trámite de dicha ley, como ha debido ocurrir en el trámite de la Ley 2272 de 2022 que contiene reglas sobre sometimiento, debe presentarse el concepto del Consejo Superior de Política Criminal, pues allí como aquí se está ante una expresión de la política criminal del Estado.

En vista de las anteriores circunstancias, no puede compartir el argumento conforme al cual el proyecto que a la postre se convertirá en la Ley 2272 de 2022 no tiene ninguna incidencia en la política criminal 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 adelanten las conversaciones que lleven a un acuerdo o a un sometimiento a la justicia.

¿Qué ocurre si el Consejo Superior de Política Criminal no rinde el concepto técnico sobre un proyecto de ley que tiene incidencia en la política criminal del Estado? Para responder a esta pregunta, resulta necesario revisar los diferentes deberes materiales en el trámite legislativo, como por ejemplo, la existencia del análisis del impacto fiscal o la consulta previa, y cuáles son las consecuencias de su omisión.

Por ejemplo, en el caso del análisis de impacto fiscal, de manera reciente, la Corte, en la Sentencia C-175 de 2023, señaló que el desconocimiento del precitado deber constituía un vicio de inconstitucionalidad de carácter insubsanable cuando está ligada la iniciativa gubernamental en proyectos de ley aprobatoria de tratados internacionales (Sentencia C-170 de 2021). De manera puntual, adujo que uno de los aspectos por los cuales se considera insubsanable dicho vicio tiene que ver con la falta de ilustración suficiente sobre las implicaciones fiscales del proyecto sometido a discusión. Lo anterior, para mayor claridad y precisión, se explicó en los siguientes términos:

“[...] el carácter insubsanable guarda correspondencia con la incidencia que tiene la falta de análisis de impacto fiscal respecto del principio de publicidad en el trámite ante el Congreso de la República. De esta manera, la aprobación del tratado bajo estudio no contó con la ilustración suficiente acerca de sus implicaciones fiscales, frustrando precisamente ese objetivo que se persigue con la exigencia de dicho

estudio, en ambas cámaras y durante todo su tránsito. De la misma manera, esto compromete la adecuada deliberación y comprensión de los alcances y efectos en materia tributaria y fiscal en las distintas etapas que conforman el proceso de adopción de la ley aprobatoria. En suma, la Sala concluye que la falta de análisis de impacto fiscal en el trámite de la ley aprobatoria del tratado, sobre algunas cláusulas del tratado, configura un vicio insubsanable.”³

En los eventos de consulta previa, la Corte también ha declarado la inexecutable de medidas legislativas por incumplimiento del citado procedimiento. A manera de referencia, la Corte, en la Sentencia C-1051 de 2012, distinguió las consecuencias jurídicas de la omisión del requisito aludido, así:

“[...] respecto de medidas legislativas que afecten directamente a las comunidades étnicas, incluyendo dentro de éstas las leyes aprobatorias de tratados internacionales, la ausencia de la consulta previa, cuando tal mecanismo es obligatorio, comporta una violación directa de la Constitución Política, y, conforme con ello, da lugar a **(i) la declaratoria de inexecutable de la medida, o en su defecto, a (ii) la adopción de una declaratoria de executable condicionada**, ya sea para excluir a los grupos étnicos de la aplicación de la ley, o para decretar la existencia de una omisión legislativa relativa, derivada de la falta de previsión de medidas específicamente orientadas a los grupos étnicos, caso en el cual, se deberán adoptar en el fallo las medidas necesarias para subsanar la referida omisión.” (negritas adicionales).

Más allá de la razón meramente formal de que lo relativo al estudio de impacto fiscal esté previsto en una ley orgánica, la Sala, en su concepto, debe atender a la razón sustancial de otros elementos de juicio, como que el concepto es un elemento material necesario para ilustrar de manera suficiente sobre las implicaciones que conlleva el respectivo proyecto, como en este caso, sobre la política criminal. Cabe preguntar si la misma flexibilidad que ahora propone el proyecto se mantendría frente a una ley que aumenta o rebaja penas o que crea o suprime tipos penales. Estas materias tienen una importante carga técnica, respecto de la cual el Congreso de la República requiere ser ilustrado debidamente, para tomar una decisión que vislumbre con claridad las implicaciones de lo que está en juego.

En esa perspectiva comparada, resulta razonable admitir que, *mutatis mutandi* (cambiando lo que se debía cambiar), la falta de emisión del

³ Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2023.

concepto técnico a cargo del Consejo Superior de Política Criminal lleva, 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.

Dado que es evidente que la Ley 2272 de 2022 sí se ocupa de una materia penal, no puede haber duda sobre la circunstancia de que el concepto ha debido emitirse. A esto debe agregarse que el concepto no se emitió, circunstancia de lo cual tampoco hay duda. Frente a ello, la sentencia de la cual se aparta sostiene que en todo caso no hay vicio de inconstitucionalidad y, de paso, deja lo acaecido, que es de la mayor gravedad, como algo irrelevante. Ante esta circunstancia, no puede compartir la decisión, porque ante tales evidencias, debe reconocerse la existencia de un vicio, dado que no se ilustró debidamente al Congreso de la República, como ha debido hacerse, para que adoptara técnicamente la ley que contempla reglas de sometimiento a la justicia de estructuras criminales organizadas de alto impacto.

Sentencia SU-543/23

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente: T-9.217.712

LA CORTE AMPARÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA SOLICITANTE DE REFUGIO DE NACIONALIDAD VENEZOLANA DE LA TERCERA EDAD Y ORDENÓ AL GOBIERNO NACIONAL DISEÑAR E IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SUPERAR LA PROBLEMÁTICA DE SATURACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TRÁMITE DE SOLICITUDES DE REFUGIO

I. Antecedentes

Hechos. Una ciudadana (en adelante, “la accionante”) venezolana de 90 años, quien se encuentra en un delicado estado de salud pues tiene “problemas de movilidad, osteoporosis, osteopenia, problemas respiratorios, visuales y auditivos”. Asimismo, ha sufrido de desnutrición al punto de que “lleg[ó] a pesar 36 kilos por causa de la falta de alimentación” cuando vivía en Venezuela. El 12 de octubre de 2020, la ciudadana ingresó a Colombia de forma irregular “por trocha hacia Norte de Santander” para proteger su vida. Esto, porque, según afirma, en Venezuela “no es posible acceder a ningún tipo de medicamento, a una nutrición sana y estable, [y] mucho menos a los tratamientos y cuidados que requier[e] por [su] edad avanzada”.

El 26 de julio de 2021, en cumplimiento del Decreto 216 de 2021 -Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos- la accionante se inscribió en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y asistió a la

cita presencial para que se llevara a cabo el registro biométrico. Días después, radicó solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante, "CONARE"). En la solicitud, informó que para su manutención y cuidado depende plenamente de su hijo -quien ya había sido reconocido como refugiado- por lo que pidió la "aplicación de los principios de no devolución y unidad familiar".

El 11 de agosto de 2021, el Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) informó a la accionante que, conforme al párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el artículo 17 del Decreto 216 de 2021, "quienes voluntariamente decidan desistir de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, podrán solicitar el PPT".

El 5 de octubre de 2022, la accionante radicó un derecho de petición ante el MRE en el que presentó 5 solicitudes: (i) adelantar "en el menor tiempo posible, (...) la etapa de entrevista" en su proceso de solicitud de refugio, (ii) llevar a cabo la entrevista "de manera virtual o por escrito", habida cuenta de sus limitaciones de movilidad; (iii) adoptar un "enfoque diferencial" en el examen de su solicitud, (iv) tomar una decisión de fondo sobre su solicitud "en el menor tiempo posible, atendiendo al plazo razonable" y (v) ordenar a la UAEMC que no le exija "ir de manera presencial a recoger [su] salvoconducto SC-2".

El 14 de octubre de 2022, el MRE respondió el derecho de petición. Informó que había solicitado a la UAEMC prorrogar el salvoconducto de permanencia SC-2. Por otro lado, indicó que las solicitudes de refugio se resuelven "de acuerdo con el orden de radicación" y que el Decreto 1067 de 2015 no prevé un término para tramitarlas. Asimismo, manifestó que, habida cuenta del crecimiento exponencial de solicitudes de refugio en los últimos años, estaba resolviendo las solicitudes que habían sido radicadas en el año 2019 y, por lo tanto, aquellas que fueron presentadas en los años 2020 a 2022 -como la de la accionante-, "pasarían a surtir las etapas posteriores a la admisión de la solicitud (...) una vez [hubieran] concluido el procedimiento de las miles de solicitudes recibidas [con anterioridad]".

La acción de tutela. El 28 de octubre de 2022, la mujer presentó acción de tutela en contra del MRE por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, asilo y debido proceso administrativo. De un lado, argumentó que el MRE vulneró el derecho de petición porque no respondió de forma completa a la petición de información que radicó el 5 de octubre de 2022. En concreto, no respondió a su solicitud de priorización "con enfoque diferencial". De otro lado, sostuvo que el MRE vulneró sus

derechos fundamentales de asilo y debido proceso administrativo, por dos razones. Primero, desconoció la garantía procesal de plazo razonable, puesto que el trámite de la solicitud de refugio llevaba más de 2 años lo cual era irrazonable, conforme a la jurisprudencia constitucional e interamericana. Segundo, indicó que “no existe ninguna razón jurídica válida para [supeditar] la protección internacional que ofrece el asilo” a la renuncia del (Permiso por Protección Temporal)PPT y que dicha exigencia contraría “las obligaciones internacionales de Colombia” sobre la materia.

Sentencias de tutela de instancia. El 11 de noviembre de 2022, en primera instancia, el Juez Veintiocho de Familia de Bogotá concedió el amparo. Luego, el 5 de diciembre de 2022, la Sala Tercera de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo de primera instancia. En su criterio, el Ministerio de Relaciones Exteriores no había “vulnerado los derechos al debido proceso y asilo de la actora, pues como es de público conocimiento, la migración masiva de ciudadanos venezolanos a territorio colombiano en los últimos años ha sido muy alta, y el [ministerio] está resolviendo las solicitudes de refugio atendiendo el orden de llegada, respetando el derecho a la igualdad de todos aquellos, quienes, como la accionante, radicaron su solicitud de refugio y se encuentran en similares circunstancias”. En todo caso, concedió la tutela del derecho fundamental de petición.

2.Decisión

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos decretada en el presente trámite de tutela.

SEGUNDO. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 5 de diciembre de 2022 dictada por la Sala Tercera de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, que revocó la sentencia de 11 de noviembre de 2022, proferida por el Juez Veintiocho de Familia de Bogotá. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de la ciudadana al debido proceso administrativo, igualdad, petición y a solicitar asilo.

TERCERO. ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que, si no lo ha hecho, en el término de 1 mes a partir de la notificación de la presente sentencia adopte una decisión definitiva respecto de la solicitud de refugio de la accionante.

CUARTO. ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia que, mientras se adopta una decisión definitiva sobre la solicitud de refugio de la accionante -si no se ha adoptado al momento de la notificación de esta providencia-, inapliquen por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216

de 2021, que modificaron el párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, conforme a los cuales: (i) los solicitantes de refugio deben desistir voluntariamente de su solicitud si desean obtener el PPT y (ii) el SC-2 y el PPT son incompatibles. De acuerdo con la parte motiva de esta providencia, **EXTENDER** los efectos *inter pares* de esta orden a los migrantes venezolanos que solicitan refugio que, a la fecha de la presente sentencia: (i) se hubieren inscrito en el ETPMV dentro de las fechas que estaban previstas en el reglamento, (ii) hubieren aplicado al PPT, (iii) cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios para obtener el (Permiso por Protección Temporal) PPT; y (iv) se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social o formen parte de uno de los siguientes grupos de sujetos de especial protección constitucional: (a) niños, niñas y adolescentes, (b) mujeres embarazadas, (c) madres cabeza de familia, (d) personas en situación de discapacidad y (e) personas de la tercera edad.

QUINTO. ORDENAR al Gobierno Nacional que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia:

1. Diseñe e implemente una Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio. Esta Política Pública deberá estar encaminada a superar las barreras y obstáculos administrativos, financieros y normativos que, de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, inciden de forma negativa en la tramitación expedita de las solicitudes de refugio. El Gobierno Nacional podrá invitar a la sociedad civil y ACNUR a participar en el diseño de la Política Pública mediante la formulación de propuestas y la socialización de buenas prácticas y estándares internacionales.

2. Lleve a cabo los ajustes reglamentarios que correspondan para: (i) fijar un término procesal máximo para resolver las solicitudes de refugio, el cual deberá ponderar la complejidad probatoria de los procesos de solicitud de refugio y la situación de vulnerabilidad, así como riesgos de afectación de derechos, a los que los solicitantes de refugio se enfrentan; e (ii) implementar criterios de priorización con enfoque diferencial en la tramitación de las solicitudes de refugio que consulten: (a) el nivel de riesgo en el que se encuentra el solicitante, derivado de las causas que motivaron su migración forzada; (b) el nivel de vulnerabilidad al que se enfrenta el solicitante, de modo que se prioricen las solicitudes de aquellas personas que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social (*vgr.*, estado de salud, pobreza extrema etc.); y (c) la pertenencia del solicitante a uno de los siguientes grupos de sujetos de especial protección constitucional: niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad y personas de la tercera edad.

SEXTO. Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

3. Síntesis de los fundamentos

1. Examen de fondo

La Sala concluyó que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (UAEMC) vulneraron los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso administrativo, igualdad, petición y a solicitar asilo. Lo anterior, por las siguientes razones:

- (i) *Derecho fundamental de petición.* El MRE vulneró el derecho de petición de la accionante porque no respondió de forma completa y oportuna a la petición de información de 4 de octubre de 2022. En concreto, la accionada (a) guardó silencio sobre la solicitud mediante la cual la accionante solicitaba autorizar a su hijo para recoger la prórroga de su salvoconducto SC-2 y (b) no respondió a la solicitud encaminada a que la entrevista en el trámite de la solicitud de refugio fuera llevada a cabo de forma virtual.
- (ii) *Derecho fundamental al debido proceso administrativo.* El MRE vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en particular, la garantía de plazo razonable, porque la accionante había presentado la solicitud de refugio hace más de 2 años y, sin embargo, esta no había sido resuelta. A partir de los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional e interamericana, la Sala consideró que el plazo de dos años era irrazonable porque: (i) la solicitud de la accionante no tenía ninguna complejidad; (ii) las acciones y omisiones del MRE incidieron negativamente en la celeridad del trámite; (iii) la accionante demostró haber actuado con diligencia; y (iv) la accionante era una mujer de la tercera edad con precarias condiciones de salud, lo que implicaba que requería una pronta resolución de su solicitud.
- (iii) *Derecho fundamental a solicitar asilo.* La Sala Plena consideró que el MRE vulneró el derecho fundamental a solicitar asilo y, en concreto, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugio de la accionante, al informarle que, si deseaba obtener el PPT, debía desistir voluntariamente del trámite de refugio. En criterio de la Sala Plena, habida cuenta de la precaria protección que otorga el salvoconducto SC-2, esta exigencia era contraria a la Constitución porque (i) constituía una barrera desproporcionada para el ejercicio del derecho a solicitar asilo de los migrantes venezolanos que, como la accionante, se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad; (ii) incentivaba injustificadamente el desistimiento de las solicitudes de refugio y (iii)

colocó a la accionante en un dilema deshumanizante consistente en tener que decidir entre (a) ejercer el derecho a solicitar refugio o (b) satisfacer sus necesidades básicas por medio de la obtención del PPT.

(iv) *Derecho a la igualdad*. La Sala Plena consideró que la imposibilidad de que la accionante obtuviera el PPT, por el simple hecho de tener una solicitud de refugio vigente, vulneraba el principio de no discriminación. La Sala resaltó que, de acuerdo con la Constitución, la condición de solicitante de refugio de un migrante es un criterio sospechoso de discriminación. Esto implicaba que no podía ser el único criterio conforme al cual (a) se determinara el acceso a beneficios como el PPT y (b) se limitara el ejercicio de otros derechos fundamentales. Asimismo, a partir del juicio de igualdad, resaltó que, en este caso, el MRE y la UAEMC no explicaron, si quiera *prima facie*, las razones por las cuales los solicitantes de refugio no podían obtener el PPT y, además, tenían una garantía más precaria a sus derechos fundamentales a la salud, trabajo y educación.

En síntesis, la Sala Plena reiteró y reafirmó que, conforme a la Constitución, el Estado tiene la obligación de garantizar a los migrantes el derecho fundamental y humano a buscar asilo y, en particular, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Este derecho es la piedra angular del sistema de protección internacional y no puede ser restringido injustificadamente. Las barreras y obstáculos que, de *jure* o de *facto*, limiten de forma desproporcionada el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de refugio y estén fundadas exclusivamente en su estatus migratorio, desconocen el principio de no discriminación, desincentivan injustificadamente el ejercicio del derecho a buscar asilo y son deshumanizantes. La Corte resaltó que los migrantes venezolanos que solicitan refugio son personas que huyen de su país de origen por el temor fundado de persecución, lo que genera profundos sentimientos de desarraigo y marginalización social. Por lo tanto, el Estado colombiano, así como la comunidad internacional en su conjunto, tienen el deber humanitario de garantizar que estas personas puedan construir un nuevo futuro en un lugar donde sus derechos no estén en riesgo y su dignidad humana sea respetada.

2. Remedios

Para subsanar la violación a los derechos fundamentales y superar la problemática de saturación administrativa en el trámite de las solicitudes de refugio, la Sala Plena adoptó los siguientes remedios:

- (i) Ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores que, si no lo ha hecho, en el término de 1 mes a partir de la notificación de la presente sentencia, adopte una decisión definitiva respecto de la solicitud de refugio de la

accionante. La Sala consideró que, conforme a la jurisprudencia constitucional, en este caso la priorización de la solicitud de refugio de la accionante era procedente como orden de protección *excepcional*, habida cuenta de que (a) existía una vulneración a la garantía del plazo razonable y (b) la accionante se encontraba en una situación de extrema vulnerabilidad por razones de salud y era una persona de la tercera edad.

- (ii) Ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia que, mientras se adopta una decisión definitiva sobre la solicitud de refugio de la accionante-si no se ha adoptado al momento de la notificación de esta providencia-, inapliquen por excepción de inconstitucionalidad los artículos 16 y 17 del Decreto 216 de 2021, que modificaron el párrafo transitorio del artículo 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015, conforme a los cuales (a) los solicitantes de refugio deben desistir voluntariamente de su solicitud si desean obtener el PPT y (b) el SC-2 y el PPT son incompatibles. La Corte consideró que en este caso era procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad porque las exigencias previstas en esas normas reglamentarias restringían severamente los derechos de la accionante, habida cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraba.
- (iii) Ordenó extender los efectos *inter pares* de la excepción de inconstitucionalidad a todos los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana que se encontraran en una situación equiparable a la de la accionante. Lo anterior, con el propósito de garantizar el derecho a la igualdad y en atención a que en este caso se satisfacían las exigencias desarrolladas por la jurisprudencia constitucional para acudir a este mecanismo de amplificación.
- (iv) Ordenó al Gobierno Nacional que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la sentencia, (a) diseñara un Política Pública para resolver la problemática estructural de saturación y congestión en el trámite de las solicitudes de refugio y (b) llevara a cabo los ajustes reglamentarios en el trámite de la solicitud de refugio que resultaren necesarios para fijar un término procesal máximo para su resolución e implementar criterios de priorización de solicitudes con enfoque diferencial.

4.Salvamento y reserva de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** salvó parcialmente su voto. Por su parte, el magistrado encargado, **MIGUEL EFRAÍN POLO ROSERO**, se reservó la posibilidad de aclarar el voto.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó parcialmente el voto pues, aunque acompañó la decisión de proteger los derechos al debido proceso

administrativo, de petición y las garantías frente al mínimo vital y la prestación de salud de la actora, se apartó del estudio realizado en relación con los derechos de asilo e igualdad, en síntesis, porque (i) no se valoró la satisfacción de la mayoría de las pretensiones de la accionante; (ii) se desconoció la amplia facultad del Gobierno Nacional de fijar sus políticas migratorias y la complejidad del proceso para resolver las solicitudes de refugio derivadas del masivo flujo de migrantes venezolanos, incluyendo las dificultades probatorias; (iii) no se valoró que la finalidad del proceso administrativo de refugio es la protección internacional y no la regularización, y (iv) a pesar de que el mencionado procedimiento administrativo colombiano de protección cumple de forma amplia con las obligaciones internacionales, se descalificó con base en una comparación equívoca con el mecanismo de regularización que ofrece el PPT -de rasgos muy particulares y transitorio.

Además, el magistrado no compartió el juicio de igualdad realizado porque no sólo se hace entre objetos no comparables, sino que omite valorar las justificadas razones que nuestro Estado tiene para ofrecer diferentes alternativas de regularización a los migrantes y exigirles el cumplimiento de unos determinados requisitos para obtener sus beneficios (por ejemplo, visas de trabajo, estudio, cédulas de extranjería, etc). En definitiva, se equipararon regímenes de naturaleza y finalidades incomparables.

Adicionalmente, para el magistrado la declaración de la excepción de inconstitucionalidad que no tiene sustento y es problemática. En lugar de hacer un análisis comparativo para ofrecer una solución parcial y temporal para algunos migrantes que solicitan el reconocimiento del refugio debía haberse centrado en la garantía del mínimo vital y del servicio de salud para personas como la accionante, adultos mayores en situación de vulnerabilidad. En definitiva, consideró las órdenes de definir un plazo para la resolución de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugio y la relativa al diseño de una política pública que elimine las barreras, eran las necesarias para garantizar la protección de todos los solicitantes de refugio.



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Vicepresidente
Corte Constitucional de Colombia