



COMUNICADO 44

3 de octubre

Sentencia C-416/24

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-15.736

La Corte Constitucional declaró constitucional la reserva establecida en el parágrafo 1° del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022, siempre y cuando la denegación de acceso a la información sea suficientemente motivada y demostrada su necesidad. Sin embargo, declaró la inconstitucionalidad de la palabra “acuerdos” del mismo parágrafo por ser contrario a la Constitución

1. Norma demandada

LEY 2272 DE 2022

(noviembre 4)

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se modifica adiciona y proroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPÍTULO II.

MECANISMOS PARA LA PAZ TOTAL.

[...]

ARTÍCULO

6o. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

Artículo 8A. Gabinete de

Paz. Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia.

PARÁGRAFO 1o. El

Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así

como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.

PARÁGRAFO 2o. El Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes

autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz, así como a otros servidores públicos, integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República, Gobernadores y Alcaldes de zonas afectadas por el conflicto o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos.

El Alto Comisionado para la Paz será invitado permanente a las sesiones del Gabinete de Paz.»

2. Decisión

Único. DECLARAR EXEQUIBLE el párrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 en el entendido de que la información de las conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, es reservada, según la Constitución y el régimen estatutario vigente, y por tanto, su denegación deberá estar suficientemente motivada y demostrada su necesidad, salvo la palabra “**acuerdos**” que se declara **inexequible**.

3. Síntesis de los fundamentos

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, un ciudadano demandó el párrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 “Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”, por considerar que desconocía los derechos de petición

y acceso a documentos públicos a que se refieren los artículos 23 y 74 de la Constitución Política.

El demandante argumentó que la posibilidad de reserva de información sobre los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, es una restricción irrazonable y desproporcionada al no cumplir con los estándares jurisprudenciales de este tipo de restricciones.

Alegó que (i) la norma demandada vulneraba la obligación de precisión y claridad de la reserva de la información, toda vez que no se precisa el alcance de la reserva ni la autoridad competente para definirla. Según el actor, la norma es indeterminada y de textura abierta y no permite establecer, por ejemplo, si la reserva se aplica a todos los asuntos referidos a las conversaciones, acuerdos y negociaciones; aplica solo a los que trate el Gabinete de Paz; cuáles son las condiciones que justifican la reserva; y cuál es la autoridad que define la reserva de la información. (ii) La norma demandada no consagra un límite temporal para la reserva.

Sobre este punto, señaló que en la Sentencia C-540 de 2012, en la que se estudió la ley estatutaria del marco normativo de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, la Corte estableció que la reserva de la documentación debe ser temporal y que el plazo que se defina debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad al bien jurídico que se pretende proteger. Frente a esto, afirmó la demandante que la norma atacada no contiene un tiempo cierto en el que se tenga certeza de levantarse la reserva de la información. (iii) La norma demandada no estableció bajo qué criterio de excepción se inscribe la reserva de la información.

Luego de concluir que la demanda era apta para ser analizada de fondo, la Sala Plena de la Corte Constitucional formuló el siguiente problema jurídico: ¿la reserva que contempla el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 sobre los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, desconoce los derechos de petición y el acceso a la información pública, y con ello, los parámetros estatutarios de la Ley 1712 de 2014?

Para resolverlo, desarrolló las siguientes consideraciones jurídicas: (i) reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el contenido y alcance del derecho al acceso a la información pública y su relación con el derecho

de petición, y (ii) hizo una breve referencia al derecho al acceso a la información pública en materia de procesos de paz y de sometimiento a la justicia. Finalmente, resolvió el cargo propuesto por el demandante. Para el efecto, la Sala primero se refirió a los antecedentes legislativos de la norma demandada y luego analizó la norma acusada a la luz de los estándares estatutarios y jurisprudenciales, con el fin de definir si la reserva de información era o no constitucional.

Sobre este último asunto, la Sala precisó que el párrafo establece una facultad del consejero Comisionado de Paz como miembro del Gabinete de Paz, y encargado de custodiar las actas y demás documentos de sus sesiones, para definir, conforme a la Constitución y las leyes estatutarias aplicables, qué documentos deben ser reservados y motivar las peticiones de acceso que se presenten, de forma suficiente y demostrando la necesidad de la reserva. Esto quiere decir, según la Sala Plena, que la facultad a que se refiere la norma no es absoluta y debe estar definida por la naturaleza misma de los documentos e información que se califique como reservada según la ley. Además, la frase "podrán tener el carácter de reservados", indica que la reserva debe proceder de forma excepcional.

La Sala distinguió entre los "asuntos referidos a conversaciones (...) y negociaciones con actores armados" y los "acuerdos" con estos grupos. Al respecto precisó que, mientras para las fases de conversaciones y negociaciones, la reserva parecía ser una medida razonable y proporcional, en el caso de los "acuerdos" era una medida desproporcionada.

La Sala Plena desarrolló un test estricto de proporcionalidad en el que concluyó que (i) en asuntos de procesos de paz y sometimiento a la justicia, un nivel de reserva de información se encuentra justificado por asuntos de seguridad nacional y consecución de la paz. (ii) La medida escogida, además de ser efectivamente conducente, es necesaria. La Sala encontró que en los asuntos referidos a conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia puede haber temas que ameriten una reserva para proteger bienes de interés general y datos sensibles de involucrados. De ahí que la reserva de información es un medio adecuado para proteger bienes que se encuentran en juego en contextos de negociación entre el Estado y grupos armados; y la medida es necesaria, puesto que permite avanzar en las negociaciones bajo la confianza entre las partes. En todo caso, el mismo párrafo demandado contempla un canal de información periódico como lo es rendir un informe a la Nación acerca

del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.

Finalmente, (iii) la medida es proporcional en sentido estricto, puesto que los beneficios de adoptar la reserva no exceden las restricciones impuestas sobre el ejercicio de acceso a la información y a los documentos públicos de los asuntos del Gabinete de Paz. La Sala encontró que la restricción impuesta al acceso a la documentación o información pública no afecta el ejercicio de este derecho fundamental, toda vez que (i) es eventual y condicionada a los asuntos que se traten y su relación con el interés general; y (ii) la norma dispone canales de publicidad sobre el avance de los procesos y negociaciones de paz que se adelanten por el Gobierno nacional.

Sin embargo, la Sala Plena encontró que la norma demandada admitía una interpretación contraria a la Constitución y, por tanto, era necesario condicionar su contenido. Esto, debido a que, como lo sugirió el demandante, podría entenderse que establece una facultad muy amplia para determinar la reserva de la información. De acuerdo con ello, decidió condicionar su entendimiento en el sentido de que la información de las conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, es reservada, según la Constitución y el régimen estatutario vigente y, por tanto, su denegación deberá estar suficientemente motivada y demostrada su necesidad.

Por su parte, en cuanto a los asuntos referidos a los “acuerdos” con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, la Sala lo encontró inconstitucional. Advirtió que una vez se alcanza un acuerdo no hay un fin legítimo que deba proteger la reserva de la información. Además, es desproporcionada en estricto sentido, toda vez que se entiende que al ser “acuerdos” se van a reflejar en las políticas públicas del Estado y, en consecuencia, como lo indica la misma norma, en la ejecución presupuestal de los Ministerios a cargo, al ser parte de los planes de desarrollo. Lo anterior se ve respaldado con otras disposiciones de la Ley 2272 que contemplan que “se fijarán programas, políticas y proyectos dirigidos al cumplimiento de los *acuerdos pactados*” y que establecen que los acuerdos y acuerdos parciales constituyen una política pública de Estado. De acuerdo con ello, no se justifica razonablemente la existencia de una reserva de información sobre la documentación que sea parte de estos acuerdos.

Por tanto, la Sala Plena declaró inconstitucional la palabra “acuerdos” del párrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.

Sentencia SU-417/24

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente T-10.116.823

La Corte dejó sin efectos la decisión del Consejo de Estado que anuló la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general impuesta por la Procuraduría General de la Nación en el año 2014 al entonces alcalde Duber Fabio Trujillo Medina. Reiteró su precedente sobre la competencia de dicho ente de control para disciplinar a los servidores públicos de elección popular, contenido en las sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, y destacó el carácter vinculante de sus pronunciamientos de constitucionalidad

1. Antecedentes

En sede de revisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional conoció de la acción de tutela formulada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la sentencia proferida el 3 de agosto de 2023, por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al conocer del recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia proferida en el proceso promovido por el entonces alcalde Duber Fabio Trujillo Medina. En su sentencia, la aludida subsección confirmó la declaración de nulidad de los actos que imponían dichas sanciones al referido ciudadano, con el argumento de que ello era lo que correspondía hacer en ejercicio del control de convencionalidad sobre las normas legales que permitían a la Procuraduría declarar la destitución del servidor público y establecer una inhabilidad general en su contra. En concreto, la subsección puso de presente que estas competencias, a su juicio, eran incompatibles con lo previsto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En la demanda de tutela, la Procuraduría señaló que dicha sentencia desconoció las competencias constitucionales y legales que ella tiene para ejercer el control disciplinario de los servidores públicos, incluso de aquellos que lo son por elección popular, competencias que además estaban avaladas por la jurisprudencia constitucional al momento de adoptar la decisión y que incluso actualmente son reconocidas. Por ello, señaló que el fallo había incurrido en los defectos de violación directa de la Constitución, desconocimiento del precedente y defecto sustantivo,

vulnerando así su derecho al debido proceso, frente al cual solicitó el amparo.

Los jueces de tutela, en primera y segunda instancia declararon improcedente la acción, al considerar que ésta carecía de relevancia constitucional, puesto que, a su juicio, estaba orientada a reiterar los argumentos expuestos en el trámite ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en ese sentido cuestionaba la decisión de fondo adoptada por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

2. Síntesis de los fundamentos

Luego de analizar el asunto, la Sala concluyó que la acción era procedente, pues la demanda de tutela cumplía todos los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. En el análisis de procedencia, la Sala destacó que, contrario a lo sostenido por los jueces de instancia, el asunto sí tenía relevancia constitucional, en la medida en que, además de estar de por medio la posible violación de un derecho fundamental, lo que estaba en juego era precisar el sentido y alcance de las competencias constitucionales y legales atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, lo que, desde luego, tiene una estrecha relación con el ejercicio y la limitación de los derechos políticos fundamentales.

Superado lo anterior, la Sala analizó el fondo del asunto. Para ello consideró, de una parte, los defectos específicos que señaló la Procuraduría y de otra, cuál era el estado de la cuestión en la época en la que se tomaron las decisiones disciplinarias. A modo de contexto, se revisó lo correspondiente a las decisiones que había tomado esta Corporación en torno a las competencias de la Procuraduría, en relación con lo previsto en el artículo 23.2 de la CADH y a las interpretaciones que sobre este enunciado había hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (CorteIDH).

Con estos elementos, la Sala se ocupó del caso concreto. Comenzó por reiterar su precedente contenido en las Sentencias SU-381 y SU-382 de 2024, en las cuales se resolvieron casos análogos. Conforme a dicho precedente, la Sala concluyó que, para la época en que se adoptaron las decisiones disciplinarias, la Procuraduría General de la Nación sí era competente para imponer las sanciones de destitución e inhabilidad de servidores públicos de elección popular; que dicha competencia había sido declarada como compatible con la CADH por esta Corporación, en varias sentencias con efectos *erga omnes*, que hicieron tránsito a cosa

juzgada constitucional; y, que tal competencia no se oponía a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por esta razón, la Sala encontró que en este caso la Subsección B del Consejo de Estado, al desconocer la competencia del ente de control incurrió en el defecto de violación directa de la Constitución; al no tener en cuenta que dicha competencia había sido declarada exequible, luego de juzgar su compatibilidad con la Constitución y con la CADH, incurrió en un defecto sustantivo; y, al pasar por alto el precedente fijado por esta Corporación en sentencias de unificación de tutela, incurrió también en desconocimiento del precedente.

3. Decisión

Primero. REVOCAR la sentencia del 22 de febrero de 2024, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la Sentencia del 13 de diciembre de 2023, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que había declarado improcedente la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** el derecho al debido proceso de la actora.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 3 de agosto de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Duber Fabio Trujillo Medina, que se tramitó con el radicado 18001-23-33-000-2015-00321-02.

Tercero ORDENAR a la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, dentro de dos meses siguientes a la notificación de esta Sentencia, deberá resolver de fondo la demanda formulada, teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación sí tenía competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular para la fecha en que fueron proferidos los actos administrativos demandados dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho número 18001-23-33-000-2015-00321-02.

Cuarto. INSTAR a las autoridades judiciales que tramitan procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se cuestionan actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría General de la Nación, proferidos también por los procuradores regionales, y que comprometan intensamente los derechos políticos por tratarse de sanciones de

suspensión, destitución e inhabilidad, que adopten las medidas del caso y dirigidas a garantizar el acceso a la administración de justicia de manera oportuna.

Quinto. INSTAR a todas las autoridades, en particular a quienes conocen del recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 54 y siguientes de la Ley 2094 de 2021, para que den cumplimiento a lo decidido en la Sentencia C- 030 de 2023, en razón a que constituye cosa juzgada constitucional y tiene efectos *erga omnes*.

Sexto. Reiterar el **EXHORTO** realizado en la Sentencia C-030 de 2023, dirigido a que el Congreso de la República adopte un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

Séptimo. Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

Las magistradas **Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger** y el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclararon su voto. El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** salvó su voto.

El magistrado **Fernández Andrade salvó su voto en relación con la decisión adoptada en la Sentencia SU-417 de 2024**, pues, contrario a la resuelto por la mayoría, no consideró que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado hubiera incurrido en defecto alguno que llevara a la Corte Constitucional a dejar sin efectos las decisiones que profirió esa autoridad judicial. Para el magistrado Fernández, la Sala debió negar el amparo y preservar lo resuelto por la autoridad judicial accionada.

En particular, el magistrado señaló que el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que integra el bloque de constitucionalidad (CP art. 93), dispone que las autoridades administrativas o de otra naturaleza, pero que adoptan decisiones de ese tipo, como ocurre con los actos que se profieren por los órganos de control, carecen de competencia para restringir los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente, ya que la norma convencional establece un claro *principio de jurisdiccionalidad*.

Precisamente, en consideración con este principio, resulta de gran relevancia que el fundamento jurídico 112 de la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* haya precisado que los artículos 277-6 y 278-1 de nuestra Carta Política, esto es, los que prevén las facultades disciplinarias del Procurador General de la Nación, admiten la “(...) posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución (...), a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador”.

Así las cosas, y con total independencia de los efectos en el tiempo de la orden dada en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* sobre la adecuación del ordenamiento sancionatorio interno, el magistrado Fernández consideró que, en el escenario nacional, siempre fue posible armonizar los artículos 277-6 y 278-1 superiores con el principio de jurisdiccionalidad del artículo 23.2 de la CADH. Por ello, era de esperarse que una interpretación respetuosa del mencionado principio fuera acogida por los jueces nacionales en algún momento, tal y como ocurrió con las sentencias que la Sala Plena de la Corte ha decidido dejar sin efecto y valor, en un claro desconocimiento de lo dispuesto en la CADH y en los pronunciamientos que, sobre la materia, ha adoptado la CortelDH. Esta línea acorde con los dictados de la tutela multinivel y con los deberes de respeto y garantía que se esperan de las autoridades internas de los Estados miembros del Sistema Interamericano, venía siendo aplicada, incluso, por algunos tribunales administrativos del país¹.

De esta manera, el hecho de que las sentencias censuradas, tanto de primera como de segunda instancia, hayan decidido declarar la nulidad de las sanciones disciplinarias de destitución e inhabilidad general, que impuso la Procuraduría General de la Nación en el año 2014, contra el ex alcalde Duber Fabio Trujillo Medina, con fundamento en un ejercicio interpretativo dirigido a tornar compatible el artículo 277-6 de la Carta con el principio de jurisdiccionalidad que prevé el artículo 23.2 de la CADH, esto es, tal y como lo hizo la CortelDH en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia* y la Corte Constitucional en las sentencias C146 de 2021 y C-030 de 2023, en las que este tribunal destacó que la restricción o limitación temporal del derecho a ser elegido de un servidor

¹ Sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 25/02/2021 en el expediente 15001-23-33-000-201900194-00 y Sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima el 15/06/2023 en el expediente 73001-2333-000-2019-00480-00.

público de elección popular, en ejercicio de sus funciones, tiene *reserva judicial*, en el marco del bloque de constitucionalidad, no configura un vicio de violación directa de la Constitución, como lo consideró la mayoría de la Sala Plena. Por el contrario, para el magistrado Fernández, la postura adoptada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado se traduce en una interpretación dialógica, armónica y sistemática de la CADH frente a la Constitución Política.

Por lo demás, el magistrado recordó que las autoridades judiciales pueden apartarse válidamente de los precedentes, siempre que cumplan con las cargas de transparencia y suficiencia en la argumentación, lo que fue debidamente acreditado por la autoridad judicial accionada, pues, precisamente, la CortelDH ratificó que la sentencia López Mendoza vs Venezuela de 2011 no era un fallo aislado, sino que se trataba de una verdadera interpretación uniforme y reiterada sobre el alcance de los derechos políticos de los elegidos popularmente. Por ello, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado puso de presente que su interpretación, en el marco de la autonomía e independencia que rige la administración de justicia, resultaba imperiosa para estar en sintonía con el alcance que el Sistema Interamericano le ha dado a la CADH, sobre la ausencia de competencia de las autoridades distintas a las judiciales, para restringir los derechos políticos de funcionarios democráticamente electos.

Bajo esta consideración, para el magistrado, la decisión que adoptó la mayoría en el caso sometido a examen conduce a un sacrificio desproporcionado de cara a la garantía de los derechos políticos, pues se limitó a preservar una sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad adoptada mediante actos de carácter administrativo, y dejó de lado la aplicación del principio *pro homine*, al preferir una solución restrictiva a la garantía de estos derechos. En efecto, y con asombro frente al papel que tiene el Estado de garantizar la efectividad de los derechos ciudadanos (CP art. 2), el magistrado Fernández constató que la respuesta de la Sala Plena, en casos en los que claramente se compromete la responsabilidad internacional del Estado (Convención de Viena, art. 27), sólo se enfocó en preservar una competencia sancionatoria, sin advertir la afectación total que se produce frente a los derechos políticos de los ciudadanos y la decisión consecuente de cercenar la reserva judicial que los protege.

En criterio del magistrado Fernández Andrade, la realización efectiva de los derechos humanos no debe pasar por una defensa irreflexiva de las competencias orgánicas del poder público, cuando se ha advertido que

ellas son lesivas de un instrumento internacional de derechos humanos, en la forma como internamente se viene aplicando, sino por la búsqueda necesaria de una respuesta que permita, bajo el principio de unidad constitucional, la realización del contenido prevalente de la parte dogmática de la Carta y de los fines esenciales del Estado.

Por lo anterior, a juicio del magistrado Fernández Andrade, la Corte debió negar el amparo propuesto por la Procuraduría y preservar lo resuelto por el Consejo de Estado, si era del caso, complementando la decisión adoptada por este último tribunal, en el sentido de preservar los derechos políticos de los accionantes, lo que en este caso era posible, incluso acudiendo al principio de favorabilidad -de aceptarse que hubo un cambio de estándar en materia sancionatoria-, y a la vez adoptando una medida que permitiese armonizar lo resuelto en su momento por el órgano de control frente a lo previsto en la CADH, lo cual supondría requerir que la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilidad sólo podrían llegar a ser exigibles, en el escenario en que las mismas sean objeto de un examen amplio, integral, con libertad probatoria y de verificación completa de los hechos y de lo reprochado por parte de una *autoridad judicial*, según el desarrollo legislativo que se produzca sobre la materia, y que ha sido objeto de exhorto reiterativo por parte de la Corte Constitucional.

La magistrada **Ángel Cabo** presentó aclaración de voto y recordó que junto con las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger salvó parcialmente el voto en la sentencia C-030 de 2023. En particular, las magistradas cuestionaron el remedio adoptado en la mencionada providencia para adecuar el ordenamiento jurídico colombiano a las órdenes de la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Dicho remedio consistió en disponer el “recurso extraordinario de revisión” previsto en la Ley 2094 de 2021 para convertirlo en una intervención automática del juez de lo contencioso administrativo frente a sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular. Como se indicó en el salvamento de voto conjunto, el remedio adoptado por la Corte en la sentencia C-030 de 2023 contradujo las consideraciones de las sentencias C-146 de 2021 y C-091 de 2022 en cuanto a (i) la reserva judicial que deben tener las sanciones que implican la restricción de derechos políticos a servidores de elección popular y (ii) la inconstitucionalidad del control automático e integral de las sanciones administrativas. Sin embargo, debido a que la sentencia C-030 de 2023 tiene fuerza de cosa juzgada constitucional y efectos *erga omnes*, la magistrada Ángel acompañó en esta oportunidad la decisión

de instar a las autoridades públicas a que cumplan estrictamente con lo decidido en dicha providencia. La magistrada Ángel enfatizó en la importancia de que los jueces cumplan con el precedente constitucional y, por ende, su postura en este caso.

Sentencia C-418/24

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente LAT-496

Es constitucional “la Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018

1. Norma objeto de control

Ley 2309 de 2023 (agosto 2)

Por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018.

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7a de 1944, la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2309 de 2023, “por medio de la cual se aprueba la ‘Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación’, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018”.

SEGUNDO. Declarar **CONSTITUCIONAL** la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018.

TERCERO. ADVERTIR al presidente de la República que si, en ejercicio de su competencia constitucional de dirección de las relaciones internacionales, decide ratificar esta Convención, debe evaluar la aplicación de la reserva a que alude el artículo 8.1.a) de la Convención, teniendo en cuenta los fundamentos 254 a 260 de esta providencia.

CUARTO. Disponer que se comuniquen esta sentencia a los presidentes de la República y del Congreso de la República.

3. Síntesis de los fundamentos

Con fundamento en el artículo 241.10 de la Constitución, la Corte Constitucional declaró constitucional la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018, y exequible la ley que la aprobó.

Dicha Convención, también conocida como “Convención de Singapur sobre la Mediación”, promueve la mediación como método alternativo para la solución de las controversias (MASC) en materia de comercio internacional, y proporciona seguridad jurídica frente a Estados con ordenamientos normativos y sistemas económicos diferentes.

La Convención consta de un preámbulo y 16 artículos, agrupados de la siguiente manera: los artículos 1º, 2º y 3º determinan el alcance y algunas definiciones necesarias para poner en funcionamiento la ejecución de los acuerdos fruto de la mediación comercial internacional; los artículos 4º, 5º, 6º y 7º contienen instrucciones en materia procesal para la ejecución de los acuerdos de transacción internacional o su oponibilidad frente a una controversia acerca de una cuestión que una parte alegue que ya ha sido resuelta a través de tal instrumento y los artículos 8º a 16 corresponden a la parte operativa del tratado, en cuanto consagran lo relativo a (i) reservas; (ii) depositarios; (iii) firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión; (iv) participación de organizaciones regionales de integración económica; (v) aplicación en ordenamientos jurídicos no unificados; (vi) entrada en vigor; (vii) modificación, y (viii) denuncia.

La Corte Constitucional, en ejercicio de su competencia, desarrolló la revisión en dos etapas. Primero, efectuó el control del procedimiento de

formación de la Ley 2309 del 2023 y, segundo, revisó el contenido material de la Convención y de la ley aprobatoria.

En lo que tiene que ver con el control formal de la Ley 2309 de 2023, concluyó que tanto la fase gubernamental previa como el trámite ante el Congreso de la República se adelantaron de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales. En particular, comprobó que en el presente caso no se requería agotar el proceso de consulta previa ni realizar el análisis del impacto fiscal.

Además, revisó la exequibilidad de los 3 artículos que componen la Ley 2309 de 2023, aprobatoria del tratado en cuestión, y concluyó que se adoptaron en ejercicio de las atribuciones del Congreso de la República frente a lo convenido por el Gobierno con otros Estados o entidades de derecho internacional, así como de conformidad con las reglas de vigencia y aplicación establecidas en el artículo 1 de la Ley 7ª de 1944.

En relación con el control material de la Convención, describió el contenido de la Ley aprobatoria (3 artículos) y de la Convención propiamente dicha (finalidad, preámbulo y 16 artículos). Mas adelante, analizó el marco constitucional de la autocomposición en Colombia, dada la estrecha relación del tratado con este tema, a fin de poner de relieve que, de cara a los artículos 116, 228 y 229 de la Carta Política, entre otros, la solución pacífica de los conflictos es un componente esencial del Estado social de derecho, razón por la que los mecanismos orientados a ese propósito son compatibles con la Constitución, como lo ha sostenido esta corporación.

A continuación, se refirió a varios antecedentes jurisprudenciales que han encontrado acorde con la Constitución la celebración de tratados internacionales en los que se han establecido instrumentos jurídicos para la solución pacífica de conflictos, entre ellos el arbitraje, destacando su rol preponderante en el campo de las relaciones mercantiles internacionales. De ahí que su utilización en el orden interno no resulte ajeno a nuestro sistema jurídico, de conformidad con el preámbulo y los artículos 9, 29, 116, 226 y 227 de la Constitución.

La corporación encontró que la finalidad de la Convención es conforme a la Carta Política, en tanto procura la ejecución de acuerdos de transacción internacional en materia comercial y ofrece nuevos espacios para la solución pacífica de controversias, con beneficios en eficacia, celeridad y descongestión judicial, lo cual resulta concordante con los mandatos de soberanía, reciprocidad, seguridad jurídica y debido proceso.

Con todo, la Corte estimó conveniente efectuar algunas precisiones con el fin de advertirle al presidente de la República que si, en ejercicio de su competencia constitucional de dirección de las relaciones internacionales, decide ratificar esta Convención, evalúe la aplicación de la reserva prevista en el artículo 8.1.a) de dicho instrumento, en cuanto a que no se aplicará a los acuerdos de transacción en los que sea parte el Estado colombiano o cualquier organismo del Estado, o cualquier persona que actúe en su nombre.

4. Salvamentos parciales de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **Juan Carlos Cortés González** salvaron parcialmente su voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** acompañó las decisiones de declarar constitucional la Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018, y exequible su Ley aprobatoria 2309 de 2023, por cuanto cumplió con todos los requisitos de trámite especial establecido para las leyes aprobatorias de tratados. No obstante, salvó su voto respecto de la decisión de advertirle al Presidente de la República que, en caso de ratificar la convención, debe evaluar la aplicación de la reserva prevista en el artículo 8.1.a) de la Convención, ya que, a su juicio, la Corte debió ordenar que se realice la reserva contemplada en la citada norma de la Convención, por la manifiesta vulneración de los mandatos constitucionales de nuestro ordenamiento, tal como pasa a exponerse.

El artículo 8 de la Convención, en su numeral 1, prevé que “[t]oda Parte en la Convención podrá declarar que: a) No aplicará la presente Convención a los acuerdos de transacción en los que sea parte, o en los que sea parte cualquier organismo del Estado, o cualquier persona que actúe en nombre de un organismo del Estado, en la medida que se establezca en la declaración”.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, la sentencia debió determinar la exigencia de que el Presidente de la República establezca tal reserva en aras de proteger mandatos constitucionales como el respeto del orden jurídico, el patrimonio público, el interés público y los principios que orientan el ejercicio de las funciones públicas, los cuales se concretan en la regla constitucional conforme a la cual las autoridades solo pueden ejercer las funciones y facultades que expresamente les atribuyen la Constitución, la ley o los actos administrativos normativos sean

reguladores o reglamentarios. Actualmente no existe una disposición legal que regule la mediación en Colombia y las entidades públicas solo pueden utilizar los mecanismos de resolución de conflictos que autorice la ley como la conciliación extrajudicial ante el ministerio público y la aprobación judicial, la amigable composición y el arbitraje.

En efecto, en lo que respecta a la mediación o su figura más próxima que es la conciliación, la regla legal existente es aquella conforme a la cual las entidades públicas solo pueden concurrir a procesos de conciliación extrajudicial ante el ministerio público y la ulterior aprobación del juez contencioso administrativo, y en tratándose de conciliaciones judiciales ellas solo se pueden adelantar en el proceso judicial y deben contar con la aprobación de la respectiva autoridad judicial. Precisamente, según el numeral 3 del artículo 1 de la Convención, en tales casos ella no se aplica. El problema radica en que de conformidad con el artículo 1 de la Convención ella se aplica a todo acuerdo de transacción internacional, lo cual implica que queda abierta tanto para particulares como para entidades públicas y en este último caso, si éstas llegaren a utilizar este mecanismo, para efectos de su acuerdo y ejecución por ellas o contra ellas, no se requeriría la intervención de una autoridad judicial según lo que se prevé en el artículo 4 de la Convención, lo cual pone en serio riesgo el orden jurídico, el patrimonio público y el interés público.

Por lo tanto, no basta con realizar solo una advertencia en los términos expuestos para que se examine la posibilidad o conveniencia de hacer uso de una reserva que la Convención contempla precisamente para señalar que el Estado no se obliga a usar la mediación sin intervención o aprobación judicial puesto que de lo contrario se pone en riesgo la efectiva protección y garantía de los mencionados mandatos superiores, de los cuales el Legislador determinó el necesario control judicial con que deben contar las conciliaciones que adelantan las entidades públicas. Esto, en la medida en que el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales tiene por propósito garantizar que las obligaciones internacionales que adquiera el Estado colombiano sean compatibles con la Constitución.

Para explicar su postura, el magistrado señaló que el artículo 1 de la Convención objeto de análisis, en su numeral 1, determina que *“será aplicable a todo acuerdo resultante de la mediación que haya sido celebrado por escrito por las partes con el fin de resolver una controversia comercial (“acuerdo de transacción”) y que, en el momento de celebrarse, sea internacional”*. A su vez, los numerales 2 y 3 se refieren a los escenarios o eventos en los que la Convención no será aplicable. De manera concreta el numeral 3 señala que la Convención no se aplicará:

“a) Los acuerdos de transacción: i) Que hayan sido aprobados por un órgano judicial o concertados en el curso de un proceso ante un órgano judicial; y ii) Que puedan ejecutarse como una sentencia en el Estado de ese órgano judicial; b) Los acuerdos de transacción que hayan sido incorporados a un laudo arbitral y sean ejecutables como tal”.

A efectos de comprender el alcance de tal disposición en el ordenamiento jurídico interno, resulta imperativo determinar qué se refiere por *mediación* y, para tal efecto, deben examinarse los antecedentes de la Convención (Informe del Grupo de Trabajo II -Arreglo de Controversias) sobre la labor realizada en su 68º periodo de sesiones - Nueva York, 5 a 9 de febrero de 2019-).² De ahí que, es posible determinar que el concepto de *mediación* se utiliza como un género de otros medios alternativos de solución de conflictos y que incluye necesariamente a la conciliación. Por lo que, para efectos del tratado, sería lo mismo la mediación y la conciliación. A su vez, de acuerdo con la convención, es razonable entender que las partes que pueden celebrar la *mediación/conciliación* podrán ser tanto particulares como entidades del Estado.

Ahora bien, el magistrado Ibáñez Najar recordó que en Colombia las distintas clases de mecanismos alternos de solución de conflictos tienen una naturaleza y alcance propios que la Corte no puede desconocer, sobre todo cuando están involucradas entidades públicas, en atención a la protección de los ya anunciados principios y mandatos constitucionales. Recalcó que la Constitución Política de 1991 en sus artículos 6 y 121 prevén que las autoridades públicas no podrán ejercer funciones o facultades diferentes a las que les atribuyen la Constitución y la ley.

En tal virtud, en Colombia se ha admitido que para resolver sus controversias las entidades públicas pueden acudir al uso de métodos alternos de solución de conflictos ya sea de autocomposición (arreglo directo, conciliación y amigable composición) o de heterocomposición (como el arbitraje). En esa medida, solo pueden utilizarlos en los estrictos y precisos términos en que lo establezcan la Constitución y la Ley.

En torno a la mediación o la conciliación -asuntos a los que se refiere la Convención objeto de análisis-, el Legislador ha establecido que las

² Sobre el documento de trabajo de los grupos para realizar la Convención, consultar: párrafos 4, 5 y 6 del siguiente documento <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v17/083/19/pdf/v1708319.pdf>; párrafos 102 y 104 del siguiente documento <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/v17/072/82/pdf/v1707282.pdf>; párrafos 120 a 122 del siguiente documento <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/v16/008/03/pdf/v1600803.pdf> Para los antecedentes de la Convención, ver: https://uncitral.un.org/es/texts/mediation/conventions/international_settlement_agreements/travaux

entidades públicas solo pueden celebrar dos tipos de conciliación: la judicial, esto es, aquella que se adelanta en el marco de un proceso judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o en los procesos arbitrales; y, la conciliación extrajudicial que se adelanta ante un agente del ministerio público pero que luego debe someterse a aprobación judicial en los términos previstos en la Ley 2220 de 2022. En línea con lo expuesto, en el ordenamiento jurídico colombiano las reglas de la Convención no son exigibles respecto de las conciliaciones judiciales y prejudiciales que son las únicas que la ley habilita a las entidades públicas a realizar, tal como expresamente lo dispone al excluirlas el numeral 3 del artículo 1 del tratado.

Sin embargo, ante la formulación amplia del texto de la Convención sobre su ámbito de aplicación, el artículo 1 incluye la posibilidad de que una entidad pública pueda adelantar una conciliación extrajudicial propiamente dicha, esto es, ante un centro de conciliación y que no requiere la intervención del ministerio público y la aprobación de una autoridad judicial. Esto constituye un escenario que, como se anotó, desde hace varios años, está proscrito en el ordenamiento jurídico interno.

Tales parámetros legales y restricciones en el ejercicio de medios de solución de conflictos para las entidades públicas responde a unas exigencias y mandatos constitucionales. En concreto, ante la necesidad de proteger el patrimonio público, el interés público y los principios que rigen la función pública de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución, así como el principio de legalidad que condiciona las actuaciones de las autoridades. Incluso, tal restricción asegura la legalidad del gasto en los términos del artículo 346 de la Constitución. Esta relevancia constitucional ha sido expresamente señalada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-404 de 2016 y C-071 de 2024, en el sentido que si bien el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia de conciliación, no puede diseñar fórmulas que generen un marco de desprotección para los principios constitucionales referidos.

En consecuencia, aceptar la posibilidad mencionada que se deriva de la aplicación del artículo 1 de la Convención para que las entidades públicas puedan acudir a mecanismos alternos de solución de conflictos, como lo son la mediación y la conciliación, sin sujetar su actuación y acuerdo a la revisión de una autoridad judicial, pone en riesgo los mandatos constitucionales referidos. En otras palabras, con el ámbito restrictivo de acción que tienen las entidades públicas en esta materia se garantiza la defensa de los intereses públicos.

Finalmente, para el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales tiene como propósito fundamental garantizar que las obligaciones internacionales que asuma el Estado colombiano sean compatibles con la Constitución. En esa medida, no puede convertirse en una mera verificación del cumplimiento de los trámites de forma por parte del Ejecutivo y del Legislativo. Debe ser un control efectivo de las disposiciones sometidas a su consideración respecto de las cuales la Corte ejerce su función de garante de la integridad y supremacía constitucional. De manera que, al advertir que la interpretación de alguna de ellas puede poner en riesgo la supremacía constitucional, no solo debe ponerlo de presente, sino que debe adoptar los remedios constitucionales que tiene a su disposición para corregir la situación. Por tanto, en este caso, la Sala Plena debió disponer que, al manifestar el consentimiento en obligarse por este tratado, el Presidente de la República como jefe del Estado debe hacer uso de la reserva prevista por la Convención en su artículo 8.1.a).

Por su parte, el magistrado **Cortés González** presentó salvamento parcial de voto, porque consideró que, si bien procedía declarar la constitucionalidad de la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018”, la decisión debió acompañarse de la instrucción para que el Estado colombiano formule la reserva contenida en el artículo 8, numeral 1o, de la Convención, en el sentido que el instrumento internacional no aplica a los acuerdos de transacción en los que sea parte el Estado, una entidad pública o cualquier persona que actúe en su nombre.

Para el magistrado parcialmente disidente, la posibilidad de que se aplique la Convención a acuerdos de transacción en materia de comercio internacional en los que participe el Estado colombiano, resultaría contraria al ordenamiento jurídico superior, pues en tales casos el acuerdo conciliatorio quedaría desprovisto de un mecanismo de aprobación judicial por medio del cual se salvaguarde el patrimonio público. Lo anterior, en el entendido que este último se encuentra consagrado como un derecho constitucional colectivo (art. 88 C.P.) y que, además, es un instrumento para la consecución de los fines del Estado (art. 2 C.P.) y para la garantía del principio de efectividad de los derechos (art. 5 C.P), del correcto funcionamiento de los órganos del Estado (art. 113 C.P.) y de la moralidad administrativa (artículo 209 C.P.).

Con la aprobación sin reserva en este punto de la Convención, se restringe la competencia del legislador para definir el régimen de la

función pública y la solución de controversias en que participe el Estado, pues se impondrá el esquema de aplicación directa e inmediata de las transacciones que se celebren en virtud de aquella.

Sentencia SU-419/24
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente T-8.237.218

La Corte amparó los derechos fundamentales a la autonomía, al autogobierno y a la identidad étnica y cultural del pueblo Arhuaco, los cuales fueron vulnerados por el Ministerio del Interior. Esa entidad inscribió en su registro a una autoridad tradicional a pesar de que conocía de la existencia de un grave conflicto interno sobre la conformidad del proceso electoral con el derecho propio. Esta situación, además, agravó el desencuentro al interior del pueblo Arhuaco.

En esta decisión las órdenes de la Corte tuvieron como marco el principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas y de la acción sin daño. El fallo extendió varias invitaciones a los mamos del pueblo Arhuaco y, entre otras órdenes, dispuso que el Ministerio del Interior deberá diseñar, tras una consulta previa con los pueblos indígenas, un protocolo para ejercer sus funciones cuando conoce de la existencia de un posible conflicto intraétnico.

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la acción de tutela que presentaron José María Arroyo Izquierdo y Hermes Torres Torres, miembros de la Directiva General elegida en el año 2014, junto con otras autoridades como Mayores, Mamos y representantes de asentamientos del pueblo Arhuaco, en contra del Ministerio del Interior, de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y del señor Zarwawiko Torres Torres.

Los accionantes solicitaron la protección de los derechos fundamentales colectivos a la autonomía y a la integridad del pueblo Arhuaco, al igual que sus derechos fundamentales individuales a la participación en la toma de decisiones, a la igualdad y al debido proceso. A su juicio, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior vulneró dichos derechos, pues inscribió en el registro de autoridades tradicionales a una persona como cabildo gobernador del Resguardo de la Sierra Nevada de Santa Marta y la certificó en dicha calidad, a pesar de que sabía que al interior del pueblo Arhuaco existía una controversia en torno al proceso electoral en el marco del cual dicho individuo fue

designado. Así, una parte del pueblo Arhuaco consideró que la elección de la autoridad tradicional, la cual tuvo lugar entre el 10 y el 17 de junio de 2020, fue ilegítima porque incurrió en varios vicios contrarios al derecho propio y ocurrió en un momento en el que estaban vigentes las medidas de aislamiento impartidas por el Gobierno para enfrentar la pandemia del Covid 19.

En consecuencia, además de dejar sin efectos la inscripción del cabildo gobernador del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta en el registro de autoridades tradicionales a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, los actores pidieron que se le ordene al Ministerio del Interior generar escenarios propios para que el pueblo Arhuaco pueda solucionar el conflicto político interno y tomar decisiones consensuadas. En efecto, según los accionantes, en dicho pueblo existe una división interna entre quienes impulsaron el proceso electoral y quienes lo consideraron ilegítimo

2. Síntesis de los fundamentos

Luego de analizar varias cuestiones previas relacionadas, entre otros temas, con solicitudes de medidas provisionales, incidentes de desacato y una acción de cumplimiento presentadas durante el trámite de revisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional delimitó el asunto objeto de la controversia y planteó el problema jurídico. Al respecto, la Corte precisó que su pronunciamiento se restringe a analizar si, con sus actuaciones y omisiones en torno a la inscripción y a la certificación del cabildo gobernador y representante legal del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales a la autonomía, al autogobierno y a la identidad e integridad étnica y cultural del pueblo Arhuaco.

A partir de la delimitación del objeto de la controversia y del problema jurídico planteado, la Sala Plena encontró que la acción de tutela analizada cumplió los requisitos de procedibilidad. Posteriormente, para responder el problema jurídico planteado, la Sala Plena, en primer lugar, se refirió a los derechos de las comunidades étnicas a la diversidad étnica, a la identidad cultural, a la autonomía, a la autodeterminación y al autogobierno.

En segundo lugar, abordó la regulación en el ordenamiento jurídico de figuras político-administrativas en relación con los pueblos indígenas: los resguardos, los territorios y las entidades territoriales indígenas que están bajo el mando de las autoridades tradicionales. Estas últimas son elegidas

o designadas autónomamente por los pueblos indígenas y, por regla general, asumen la representación legal de dichas comunidades.

En tercer lugar, mencionó la importancia del registro y la certificación de autoridades tradicionales y representantes legales a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. Al respecto, el fallo recordó que el registro y posterior certificación de autoridades tradicionales y representantes legales se fundamenta en el principio de la autonomía indígena, de manera que dicho instrumento constituye un medio para dar fe y publicidad a las decisiones autónomas que toman los pueblos indígenas en relación con sus formas de organización, liderazgos y representación legal. Adicionalmente, el registro y la certificación analizados constituyen mecanismos para facilitar la interlocución de las autoridades públicas con los pueblos indígenas y permitir que dichas comunidades y sus miembros puedan ejercer sus derechos fundamentales al autogobierno y a la administración del territorio y de los recursos, así como gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La sentencia también se refirió a los criterios desarrollados por el Ministerio del Interior para orientar tanto a alcaldes y gobernadores, como a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías para posesionar y registrar a las autoridades tradicionales, respectivamente.

En cuarto lugar, expuso la línea jurisprudencial sobre las funciones de posesión, registro y certificación de autoridades tradicionales y representantes legales en el marco de conflictos internos ligados a procesos electorarios surtidos al interior de comunidades indígenas.

En quinto lugar, con el fin de unificar y hacer avanzar la jurisprudencia constitucional en esta materia, precisó principios, criterios y reglas que deben tener en cuenta las autoridades estatales frente a los conflictos intraétnicos como el analizado en esta ocasión. En particular, la sentencia se refirió a la obligación de las autoridades estatales de guiarse por y maximizar: (i) la autonomía indígena y el autogobierno, en función de los cuales le corresponde a cada pueblo indígena determinar quiénes son sus autoridades tradicionales y sus representantes legales de forma autónoma, sin interferencias externas y (ii) el principio de acción sin daño, según el cual las autoridades del Estado están obligadas a no causar daños en el modo de vida, en los derechos o en los procesos propios de los pueblos étnicos. El fallo también hizo referencia a las obligaciones que debe cumplir el Ministerio del Interior en este campo, al igual que a los contornos de la intervención del juez de tutela en este tipo de casos.

Con base en las consideraciones antes mencionadas, la Sala Plena resolvió el caso concreto. Para ello, este Tribunal abordó los siguientes aspectos.

Primero, se refirió a la incidencia del Covid 19 en los procesos políticos propios del pueblo Arhuaco e invitó a dicho pueblo a crear medidas que le permitan preservar el diálogo en momentos de emergencia.

Segundo, analizó el rol que desempeñó el Ministerio del Interior en la controversia estudiada y mencionó algunos de los remedios a adoptar frente a las funciones a cargo de dicha entidad. La sentencia precisó que esa entidad vulneró los derechos a la autonomía, al autogobierno y a la identidad e integridad étnica y cultural del pueblo Arhuaco. Así, en contravía de sus propias directrices, el Ministerio del Interior inscribió en sus bases de datos en dos oportunidades consecutivas a una autoridad tradicional a pesar de que conocía de la existencia de un grave conflicto interno sobre la conformidad del proceso electoral llevado a cabo con el derecho propio. Además, el ministerio accionado no sólo obstaculizó los procesos internos de diálogo entre las partes del conflicto, sino que agravó el desencuentro político y aumentó la polarización al interior del pueblo Arhuaco.

Más allá de los remedios concretos a adoptar, respecto a la inscripción de cabildo gobernador y representante legal del Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada, la Corte concluyó que el Ministerio del Interior debe crear, después de garantizar la respectiva consulta previa con los pueblos indígenas de Colombia, un protocolo para proceder frente a posibles conflictos intraétnicos y situaciones de emergencia como la ocurrida por la pandemia que puedan afectar los espacios autonómicos de dichas comunidades.

Tercero, explicó que, según las partes, el conflicto del pueblo Arhuaco es, en principio, político-administrativo, y de conformidad con el respeto a la autonomía de los pueblos indígenas no es a la Corte a quien corresponde resolverlo.

Al respecto, a partir de lo que manifestaron las dos partes del desencuentro, la sentencia concluyó que el conflicto no tiene un carácter fundamentalmente cultural, pues ambas están de acuerdo en que: (i) la comunidad Arhuaca se rige por el Kunsamu o la Ley de Origen, de la que emana el gobierno tradicional del pueblo Iku, y en que (ii) los Mamos son las autoridades que interpretan dicha ley en los ka'dukwu (espacios sagrados), de manera que son los guías tradicionales del pueblo encargados de tomar las decisiones como la elección del cabildo gobernador. Ambas partes también están de acuerdo en que hay cuatro

Kankurwas o centros de pensamiento principales (Seykúmuke, Numa'ka, Künzikta-Negarka y Séynimin). Adicionalmente, el pueblo Arhuaco pretende mantener la unidad, aunque comprende que está fracturada.

No obstante, las partes del conflicto están en desacuerdo sobre: (i) cuáles son las funciones de gobierno que se le atribuyen a las cuatro Kankurwas y si todas tienen la misma preeminencia en la designación del cabildo gobernador; (ii) si existe o no un vocero o representante de las Kankurwas que deba participar en los procesos de consulta sagrada con la Zaku (Madre) y en los trabajos espirituales a realizar para designar a un candidato en el cargo de cabildo gobernador; (iii) cuáles son el rol y las funciones que cumple la Asamblea General en el marco del proceso electoral de cabildo gobernador y, finalmente; (iv) cuál es el lugar en el que se debe reunir dicho órgano.

Frente a esos desacuerdos, la Sala Plena no puede elegir entre las versiones de las partes del pueblo Arhuaco porque: (i) ambas se oponen a que la Corte Constitucional interprete la Ley de Origen de la comunidad y el conflicto es de tipo político; (ii) dichas narraciones son coherentes e irreconciliables entre sí y a la Corte no le corresponde determinar cuál es el derecho propio del pueblo Arhuaco sobre procesos electorales de cabildo gobernador; y, finalmente, (iii) el desencuentro puede reflejar un momento coyuntural relacionado con el sistema de gobierno Arhuaco o una alteración de las estructuras profundas de la sociedad Iku, de manera que elegir quién tiene la razón conllevaría una vulneración grave de la autonomía y del autogobierno del pueblo Iku.

Cuarto, se refirió a los demás remedios a adoptar en el caso concreto. La Sala Plena se decantó por un remedio escalonado que busca maximizar los principios de autonomía indígena y de acción sin daño, al igual que promover el diálogo entre los Mamos del pueblo Arhuaco. En ese sentido, por un lado, la Sala Plena invitó a esas autoridades tradicionales a que se reúnan con el fin de resolver el desencuentro y de establecer una fórmula temporal o definitiva respecto a quién o quiénes deben ser registrados como cabildo(s) gobernador(es) del pueblo Arhuaco y representante legal del Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada. Por otro lado, la Corte solicitó a los Mamos del pueblo Arhuaco que, en un plazo que no exceda de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, le informen a las autoridades públicas qué persona o que junta de personas ostenta la calidad de representante legal del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, de forma transitoria o definitiva.

Asimismo, la Corte levantó la medida provisional mantenida en el ordinal segundo del Auto 149 de 2022³ y aclaró que la inscripción de cualquier autoridad tradicional está supeditada a lo que decidan los Mamos.

Además, la Corte profirió una serie de órdenes adicionales dirigidas al Ministerio del Interior. También recordó que la labor de seguimiento y verificación judicial del cumplimiento de la sentencia recae y se mantiene sobre el juez de primera instancia y le ordenó a la Procuraduría Delegada para verificar el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento y el acompañamiento permanente a dicho cumplimiento.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos que se había dispuesto en la presente acción.

Segundo. RECHAZAR por incompetencia la acción de cumplimiento presentada directamente ante esta Corporación por los Mamos Kunchanawíngumu Izquierdo, Enrique Márquez, Zarey Mejía, Kunchanawíngumu Márquez Chaparro, Bunkwanaringumu Suárez, Bunkwaney Torres, Dwiawingumu Márquez, Jesús Arroyo Izquierdo y Dwiki Izquierdo Torres, el día 21 de mayo de 2023. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** la demanda a la oficina de reparto de los juzgados administrativos de Valledupar.

Tercero. LEVANTAR la medida provisional establecida en el ordinal segundo del Auto 149 de 2022, de conformidad con lo establecido en esta sentencia. En ese ordinal, se ordenó mantener la suspensión provisional del registro oficial de Zarwawiko Torres Torres como representante general de todo el pueblo Arhuaco ante el Ministerio del Interior y ante las autoridades de los departamentos del Cesar, del Magdalena y de la Guajira.

Cuarto. MODIFICAR la sentencia del 19 de enero de 2021, por medio de la cual la Sala Civil, Familia y Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar revocó la decisión del juez de primera instancia y amparó los derechos a la autonomía, a la autodeterminación y al autogobierno de los accionantes. En su lugar, **AMPARAR** los derechos a la autonomía, al

³ Por medio de ese ordinal, se ordenó mantener la suspensión provisional del registro oficial de Zarwawiko Torres Torres como representante general de todo el pueblo Arhuaco ante el Ministerio del Interior y ante las autoridades de los departamentos del Cesar, del Magdalena y de la Guajira.

autogobierno y a la identidad e integridad étnica y cultural del pueblo Arhuaco, los cuales fueron vulnerados por el Ministerio del Interior en los términos expuestos en esta sentencia.

Quinto. ORDENAR al Ministerio del Interior que, en el término de un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia, cree un protocolo que esté orientado por los principios de maximización de la autonomía y de acción sin daño y en el que se establezcan, como mínimo, directrices y mecanismos claros, precisos y objetivos para ejercer las funciones dispuestas en los numerales 7 y 10 del artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011⁴ cuando: (i) conoce de la existencia de un posible conflicto intra-étnico; y (ii) se presenten situaciones de emergencia como una pandemia que puedan afectar los espacios autonómicos de los pueblos indígenas.

Para elaborar dicho protocolo, el Ministerio del Interior: (i) deberá garantizar la consulta previa con los pueblos indígenas de Colombia; y (ii) articularse con la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que estas entidades le presente su colaboración en el marco de sus competencias y de conformidad con el principio de colaboración armónica.

Sexto. INVITAR a los Mamos del pueblo Arhuaco a que se reúnan, sin injerencia de terceros internos o ajenos al pueblo lku, con el fin de resolver el desencuentro y de establecer una fórmula temporal o definitiva respecto a quién o quiénes deben ser registrados como cabildo(s) gobernador(es) del pueblo Arhuaco y representante legal del Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada.

Séptimo. SOLICITAR a los Mamos del pueblo Arhuaco que, en un plazo que no exceda de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, le informen al Ministerio del Interior y al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, con la ayuda de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo si así lo solicitan dichas autoridades tradicionales, qué persona o junta de personas ostenta, de forma transitoria o definitiva, la calidad de representante legal del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta

⁴ Modificado por el Decreto 2340 de 2015.

Octavo. INVITAR al pueblo Arhuaco para que cree medidas que permitan preservar el diálogo en momentos de emergencia como los suscitados con ocasión a la pandemia.

Noveno. ORDENAR al Ministerio del Interior que -en ejercicio de su función de promover la solución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades, establecida en el numeral 10 del artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011⁵, brinde todas las garantías materiales para que los Mamos puedan reunirse lo antes posible en las condiciones y lugares que ellos estimen pertinentes, durante todo el tiempo que requieran y sin injerencia de terceros internos o ajenos al pueblo Arhuaco, siempre que dichas autoridades tradicionales así lo deseen.

Décimo. ORDENAR al Ministerio del Interior que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, actualice los estudios etnológicos y capacite a sus funcionarios sobre los elementos de la organización política, social y cultural del pueblo Arhuaco que deberán ser considerados para acompañar a dicha comunidad de una forma que respete sus particularidades. Asimismo, el Ministerio del Interior deberá implementar un sistema de monitoreo que le permita respetar el principio de acción sin daño en el marco de las actuaciones que despliegue en cumplimiento de este fallo.

Decimoprimer. ORDENAR a la Procuraduría Delegada para verificar el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento y acompañamiento permanente al cumplimiento de las órdenes de esta sentencia, para lo cual deberán ejercer todas las facultades constitucionales y legales con las que cuenten y rendir informes cada seis (6) meses ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, quien ejercerá la supervisión general de dicho proceso. En todo caso, la Corte se reserva la posibilidad de asumir la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta providencia.

Decimosegundo. ORDENAR al Ministerio del Interior que, dentro de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia, traduzca a la lengua Iku el acápite "Síntesis de la decisión" contenido en esta providencia, lo publique en su página de Internet en un lugar de fácil acceso y lo difunda en dicho idioma y en español entre los miembros del pueblo Arhuaco a

⁵ Modificado por el Decreto 2340 de 2015.

través de una o varias emisoras radiales de amplia cobertura, accesibles en los lugares en los que habita dicha comunidad. La transmisión radial deberá tener lugar cada primer domingo del mes al menos durante cuatro meses, después de las 8:00 a.m. y antes de las 9:00 p.m. Además, el Ministerio del Interior deberá enviar a la Corte Constitucional una copia de ese documento traducido, dentro de los tres días siguientes a la expiración del plazo dispuesto para hacer la respectiva traducción.

Sentencia C-420/24
M.P. Juan Carlos Cortés González
Expediente D-15253

La Corte declaró constitucional la disposición que establece que las empresas que se dediquen a la extracción de petróleo crudo deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, conforme a la variación de los precios internacionales

La decisión se produjo al conocer cargos por vicios de trámite legislativo, que también se dirigieron contra la norma que modificó los descuentos tributarios, y por asuntos de fondo, respecto de los principios de irretroactividad y justicia tributaria.

1. Normas demandadas

A continuación, se transcriben parcialmente las disposiciones acusadas y se subrayan los apartados demandados:

“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 (...)

Artículo 10. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240. Tarifa General para Personas Jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades

nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

(...)

PARÁGRAFO 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de

entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicional a la tarifa general del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o

algunas de las siguientes actividades económicas, así:

2. Extracción de petróleo crudo CIIU – 0610, así:

<u>Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta</u>	<u>Condición de adición de los puntos adicionales</u>
Cero (0) puntos adicionales Cero por ciento (0%)	<u>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</u>
Cinco (5) puntos adicionales Cinco por ciento (5%)	<u>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil treinta (30) y cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</u>
Diez (10) puntos adicionales Diez por ciento (10%)	<u>Cuando el precio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil cuarenta y cinco (45) y entre el percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</u>
Quince (15) puntos adicionales Quince por ciento (15%)	<u>Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.</u>

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo crudo CIIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent, USD/Barril deflactado con el Índice de Precios al Consumidor, para todos los

consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU 0510 y extracción de

carbón lignito CIIU 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIIU- 0610, publicarán a más tardar, el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

2. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

3. El precio promedio del petróleo crudo que se encuentre en el percentil sesenta (60) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

4. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil setenta - y cinco (75) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son - aplicables a los contribuyentes de que trata este parágrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a cincuenta mil (50.000) UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

Quando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.

Quando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se determinarán .al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores de este parágrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales". [...]

Artículo 19. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 115. Deducción de impuestos pagados y otros. Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del Impuesto sobre la renta y complementarios.

En el caso del gravamen a los movimientos financieros será deducible el cincuenta por ciento (50%) que haya sido efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Las deducciones de que trata el presente artículo en ningún caso podrán tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

Parágrafo 1. La contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y 261 de la Constitución Política no será deducible del impuesto sobre la renta ni podrá tratarse como costo ni gasto de la respectiva empresa, indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, e independientemente de la forma del pago de la misma, ya sea en dinero o en especie. Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables.

Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables (CTP) será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo (ΣCP), así:

$$CTP = \Sigma CP$$

El costo anual de producción (CP) de los recursos naturales no renovables pagados en especie a título de regalía de cada pozo corresponde al resultado de multiplicar el volumen de hidrocarburos pagados en especie a título de regalía (VR) por el costo unitario (CU) de producir el hidrocarburo pagado en especie, así

$$CP = VR \times CU$$

Donde:

VR= Es el volumen de hidrocarburo que se paga a título de regalías en especie por cada pozo, expresado en barriles o barriles equivalentes, durante el año gravable.

CU = El costo unitario (CU) se calculará dividiendo el costo total anual (CT) por pozo entre el volumen total anual de barriles producido por el pozo (VT), así:

PARÁGRAFO 2. El impuesto al patrimonio y el impuesto de normalización no son deducibles en el impuesto sobre la renta.

PARÁGRAFO 3. Las cuotas de afiliación pagadas a los gremios serán deducibles del impuesto de renta.

PARÁGRAFO 4. No se podrán deducir del impuesto sobre la

renta los pagos por afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda u otras actividades

ajenas a la actividad productora de renta, gastos personales de los socios, partícipes, accionistas, clientes y/o sus familiares”.

2. Decisión

PRIMERO. Declararse **INHIBIDA** para fallar respecto de las censuras por violación de la retrospectividad tributaria y por el desconocimiento de la igualdad y la equidad tributaria, contra el párrafo 3.º (parcial) del artículo 240 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 10º 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”, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-489 de 2023, que declaró inexecutable el párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

TERCERO. Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, el párrafo 3.º (parcial) del artículo 240 y el artículo 115 del Estatuto Tributario, modificados por los artículos 10º y 19 de la Ley 2277 de 2022, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, respectivamente, esta última norma con excepción de su párrafo 1º.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el párrafo 3.º (parcial) del artículo 240 y el artículo 115 del Estatuto Tributario, modificados por los artículos 10.º y 19 de la Ley 2277 de 2022, respectivamente. Previo al análisis de los cinco cargos planteados, la Sala Plena concluyó que se configuró la cosa juzgada absoluta en relación con el párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, que fue declarado inexecutable en la Sentencia C-489 de 2023 y dispuso estarse a lo resuelto en esa providencia.

En cuanto a los vicios de procedimiento, la demanda formuló tres cargos contra el párrafo 3.º del artículo 240 y el artículo 115 íntegro del Estatuto Tributario. La primera censura se fundó en la violación de los artículos 157 de la Constitución y 157 y 173 de la Ley 5ª de 1992, al omitirse en la

Comisión Tercera del Senado la votación de la ponencia de archivo del proyecto de ley. Al respecto, la Sala Plena constató que la omisión de la votación aludida configuró un vicio de inconstitucionalidad, pero aquel, en atención al principio de instrumentalidad de las formas que orienta el proceso legislativo y el postulado *pro legislatore*, fue convalidado y subsanado por el Congreso de la República.

El segundo cargo consistió en el supuesto desconocimiento de los artículos 157.2 superior y 111, 112, 115, 160 y 162 de la Ley 5ª de 1992, porque los artículos demandados se habrían aprobado sin que se debatieran y votaran dos proposiciones modificativas de los mismos, presentadas por congresistas de partidos minoritarios y que no fueron retiradas ni dejadas como constancias por sus autores. La Sala Plena concluyó que este vicio no se presentó en el trámite del proyecto de ley que dio lugar a la Ley 2277 de 2022. En particular, se verificó que en el debate en las comisiones conjuntas hubo una solicitud del coordinador ponente en cuanto que las proposiciones sobre el bloque de artículos en el que se encontraban las disposiciones demandadas, fueran dejadas como constancias y esto fue avalado por los integrantes de las comisiones terceras conjuntas, incluidos los autores de varias de las proposiciones que sustentaron el reproche de la demandante. Además, la Corte señaló que no podría entenderse configurada esa irregularidad, en tanto los autores de las proposiciones que no estuviesen de acuerdo con que fueran tramitadas como constancias, no aplicaron la diligencia necesaria para garantizar que se sometieran aquellas a debate y votación, si ese era su propósito.

El tercer cargo formulado se refirió a la supuesta violación de los artículos 134, 158 y 173 de la Ley 5ª de 1992 al haberse votado las normas demandadas, en primer debate, en un bloque de artículos sin cumplir los requisitos previstos para ello. Para resolver esta censura, la Corte recordó que es el artículo 134 del Reglamento del Congreso la norma especial que regula la votación por partes de los proyectos de ley. Además, la Sentencia C-044 de 2015 fija parámetros para que la decisión discrecional de la mesa directiva de optar por la votación en bloque no se torne arbitraria. A partir del trámite que se adelantó para adoptar la decisión de votar parte de articulado en bloque, la Sala Plena estimó que se cumplieron las exigencias jurisprudenciales para que esa decisión se tomara en forma adecuada. Lo anterior, porque (i) la mesa directiva otorgó oportunidad para exponer los argumentos a favor o en contra de la propuesta de votación por partes, antes de la votación de la proposición al respecto, (ii) no hubo consenso acerca de votarse en bloque y, finalmente, (iii) no se desconocieron las garantías de la votación por artículo, puesto que se demostró que durante el debate en sesiones

conjuntas se consideraron proposiciones por parte de los congresistas que tenían observaciones a algunos artículos, pero no se pidió por ello votación separada, sino que se dejaron como constancia, y no se afectó la finalidad de la votación individualizada.

Los cargos cuarto y quinto de la demanda eran de carácter material y estaban dirigidos únicamente contra el parágrafo 3.º (parcial) del artículo 240 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 10 de la Ley 2277 de 2022. Por una parte, la demandante sostuvo que el apartado demandado contradice la prohibición de retroactividad y retrospectividad de la ley tributaria, prevista en los artículos 338 y 363 de la Constitución. A su juicio, esa disposición impone tributos aplicables en el mismo año en que entra a regir la ley y se aplica al año gravable ya transcurrido, además establece que los sujetos pasivos del sobrecargo solo pueden conocer uno de los elementos esenciales de la tarifa luego de finalizar el período gravable respectivo. Lo anterior, pues los puntos porcentuales de la sobretasa se definen cada año, pero se aplican a la renta líquida gravable del año inmediatamente anterior.

Por otro lado, la parte actora señaló que esa disposición también desconoce los principios de justicia, equidad e igualdad tributarias, al no tener en cuenta la capacidad contributiva de las compañías de la industria del petróleo y tratarlas de manera discriminatoria frente a otras empresas gravadas con renta. Lo anterior, al contemplar que los puntos porcentuales adicionales no obedecen a la renta líquida de los contribuyentes, sino a un factor externo, que corresponde a los precios del crudo. Por lo tanto, la tarifa no se basa en la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, sino en su pertenencia a un grupo, aplicando un tributo de carácter “estrangulador”.

En relación con la cuarta censura, la Sala Plena encontró que, en cuanto a los argumentos dirigidos a sustentar que la norma no se ajustaba a la retrospectividad tributaria, la demanda no era apta para generar un pronunciamiento de fondo, por falta de claridad, especificidad y certeza. En concreto, porque la argumentación presentada compartió similitudes con la censura por violación del principio de irretroactividad; si bien refirió el artículo 338 de la Constitución no precisó las razones para comprender el parámetro de control sobre el principio de retrospectividad y la estructura de la sobretarifa no prevé su aplicación a situaciones jurídicas en proceso de consolidación.

De otra parte, analizó de fondo la censura basada en el presunto desconocimiento de la irretroactividad tributaria y destacó que la sobretarifa relacionada con la extracción de petróleo crudo que

consagra la norma acusada no prevé su aplicación a un año gravable determinado y anterior a la vigencia de la ley. Por el contrario, la determinación del año gravable aplicable corresponde al siguiente al de la entrada en vigor de la Ley 2277 de 2022, y del contenido de la norma examinada no se advierte que esta disponga efectos sobre liquidaciones del impuesto de renta de años gravables anteriores o en curso al momento de su entrada en vigor. En este punto, la Sala encontró que el legislador estableció la base gravable y el método para determinar la tarifa, todo lo anterior en el marco del periodo fiscal en que se causa el impuesto de renta. La aplicación de dicho método implica la actuación de una autoridad administrativa en enero de cada anualidad, con carácter meramente informativo, y a efectos de que se liquide el impuesto que ya se causó, con base en el criterio fijado por el legislador y la realidad económica del respectivo periodo de causación y de periodos anteriores, lo cual ha sido pacíficamente admitido por la jurisprudencia constitucional. Esta circunstancia descartó la afectación de situaciones jurídicas consolidadas, que suponga la infracción de la prohibición de irretroactividad.

En cuanto al quinto cargo, la Corte consideró que la censura fundada en el desconocimiento de la igualdad y la equidad tributaria no era apta para generar un pronunciamiento de fondo por falta de especificidad y suficiencia. En concreto, la demanda no acreditó que los grupos identificados en la demanda fueran comparables, por cuanto no identificó las razones por las que los obligados con la sobretarifa y el resto de contribuyentes del impuesto de renta compartan similitudes y deban ser destinatarios de un tratamiento fiscal igual.

De otra parte, en relación con el reproche por justicia y equidad tributaria, la Corte Constitucional consideró que la sobretarifa sí consultó la capacidad contributiva de los sujetos pasivos porque: i) está sustentada en la renta líquida de los contribuyentes; ii) se establecieron tarifas progresivas y iii) la arquitectura de la medida contiene elementos y criterios de fijación de la tarifa sensibles a la realidad económica del sector. En consecuencia, la norma acusada se estimó exequible por esta censura.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia