



Boletín

# RELATORÍA

Sentencias de

TUTELA &

CONSTITUCIONALIDAD

2023

Marzo - Abril

COLOMBIANOS: LAS ARMAS  
OS HAN DADO INDEPENDENCIA  
LAS LEYES OS DARÁN LIBERTAD

SANTANDER

**Sentencias de**

**TUTELA &**

**CONSTITUCIONALIDAD**

**2023**

**Marzo - Abril**

# RELATORÍA



**José Francisco Ortega Bolaños**

Relator de Tutela

**María del Pilar Forero Ramírez**

Relatora de Constitucionalidad

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

[Formulario para Peticiones,  
Quejas, Reclamos o Sugerencias](#)

Carrera 8 # 12A-19

Bogotá, D.C. - Colombia

Tel.: (+57) 601 350 6200 Ext. 9110

# Sentencias de TUTELA

## Marzo

- 01** **SU-288/22**  
cRégimen especial de baldíos y deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos

---

- 02** **T-023/23**  
Vulneración del debido proceso al ordenar pago de indemnización de contrato de seguro, ante evidencia de un acuerdo fraudulento

---

- 03** **T-028/23**  
Aplicación de perspectiva de género en procesos de cuidado y custodia personal de los niños, niñas y adolescentes para contrarrestar escenarios de violencia contra la mujer

---

- 04** **T-033/23**  
Responsabilidad solidaria en los contratos de aportes que celebra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

---

- 05** **T-040/23**  
Enfoque diferencial en el marco de las evaluaciones de riesgo realizadas a periodistas por parte de la Unidad Nacional de Protección

## Abril

- 01** **SU-022/23**  
Principio de favorabilidad en la interpretación de las convenciones colectivas en materia pensional

---

- 02** **T-046/23**  
Derecho al acceso a la tierra, al debido proceso y a la libertad de profesión u oficio de la mujer cabeza de familia campesina en el marco de los procesos agrarios

---

- 03** **T-064/23**  
Aplicación de perspectiva de género en procesos de penales por violencia intrafamiliar psicológica y digital

---

- 04** **T-072/23**  
Obligaciones de los particulares y de las autoridades locales ante riesgo inminente de desastres naturales en garantía del derecho a la vivienda digna en su faceta de habitabilidad y al medio ambiente sano

2023



### **Régimen especial de baldíos y deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos: Configuración del defecto sustantivo en los casos en los que se declara la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios cuya naturaleza jurídica está en duda por carecer de antecedentes registrales**

*La definición de la dudosa naturaleza jurídica de los bienes pretendidos debe resolverse, en aplicación de la legislación agraria, mediante una interpretación armónica y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto*

### **Sentencia SU-288/22**

**Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo**

En este caso se revisan trece fallos de tutela que la Corte clasificó en dos grupos: el primero, once solicitudes de amparo presentadas por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- contra providencias judiciales que declararon la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios rurales que pretendían a través de procesos de pertenencia. La entidad alega que dichos fallos incurrieron en los defectos sustantivo, fáctico y orgánico al fundarse, entre otros argumentos, en la aplicación de la presunción de propiedad privada contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, a pesar de carecer de antecedentes registrales y titulares de derechos reales inscritos. El segundo, dos acciones de tutela formuladas por particulares en contra las providencias judiciales que les negaron la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios rurales, por existir dudas sobre la naturaleza privada de los mismos, a pesar de estarlos explotando económicamente, en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936. En términos generales los demandantes aducen que las providencias cuestionadas incurrieron en los defectos sustantivo, orgánico y fáctico.

Una vez determinada la procedencia de las acciones la Corte se plantea tres problemas a resolver. En primer lugar, se cuestiona si los jueces que conocieron de los procesos de pertenencia incurren en un defecto sustantivo al interpretar que los predios rurales pretendidos eran de naturaleza privada y, por tanto, prescriptibles, con base en la ocupación con explotación realizada por los demandantes en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, a pesar de carecer de antecedentes registrales y titulares de derechos reales inscritos y, con ello, habrían desconocido el derecho al debido proceso de la accionante -ANT-.



En segundo lugar, respecto a las acciones formuladas por particulares, se pregunta si los jueces que conocieron los procesos de pertenencia incurrían en un defecto sustantivo al negar la prescripción del predio rural pretendido respectivamente, por no encontrar acreditada su naturaleza privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y, con ello, desconoce el derecho al debido proceso de los accionantes. Respecto a una de estas acciones, también se cuestiona si el defecto se configura al no tener en cuenta la suma de posesiones necesaria para completar el tiempo mínimo requerido para dicha pretensión.

Con el fin de dar respuesta a estos interrogantes, este tribunal reitera jurisprudencia relacionada con la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales y se hace una caracterización del defecto sustantivo. Así mismo, se analiza temática relacionada con: (i) el régimen constitucional y legal de los bienes baldíos en Colombia, (ii) las divergencias interpretativas en la aplicación judicial del régimen especial de baldíos y, (iii) la problemática estructural en el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

En concreto la Corte determina que las sentencias de pertenencia en las que se aplicó el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 bajo la interpretación según la cual la presunción de propiedad privada que contemplaba dicha disposición permitía adquirir por prescripción bienes baldíos incurrieron en defecto sustantivo. No obstante, tal defecto, y solo para los casos objeto de revisión en el expediente acumulado que ahora se estudia, la Corte deja en firme las sentencias de pertenencia, en cuanto (i) los supuestos fácticos alegados permitan inferir que se cumplió la finalidad subyacente de las normas de reforma agraria, que consisten en garantizar el acceso a la tierra de la población campesina, razón por la que resultan materialmente compatibles con el artículo 64 superior; (ii) que los predios no superen el área máxima adjudicable conforme a la legislación vigente en el momento en que se acreditó el inicio de la ocupación; y (iii) que fueron prescritos en favor de personas que, en principio, cumplirían las condiciones subjetivas exigidas por la normatividad vigente, sin perjuicio de que puedan ser revisadas durante el barrido predial mediante la fase judicial del procedimiento único, en el evento de que tales condiciones subjetivas y objetivas no hubieran sido cumplidas.

Tras constatar un grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos, la Corte se ocupa de unificar la interpretación y las reglas de decisión en materia de baldíos, y de dictar criterios orientadores para el ejercicio de funciones de la ANT para: (i) los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a este fallo, (ii) para aquellas sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y hasta el momento en que profiere esta decisión, (iii) los problemas específicos planteados antes decisión y, (iv) las situaciones no previstas en las reglas anteriores.

Por otra parte, la Corte adopta medidas complejas orientadas fundamentalmente a la implementación de los compromisos del Acuerdo de Paz en materia de tierras, adquiridos por el Gobierno Nacional e incorporados como política de Estado mediante el Acto legislativo 02 de 2017, específicamente, frente a los siguientes puntos: (i) el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras, (ii) la creación de la jurisdicción especial agraria, (iii) la consolidación del catastro multipropósito, (iv) la actualización del sistema de registro, (v) el cumplimiento de las metas del fondo nacional de tierras, y (v) la elaboración y ejecución del plan de formalización masiva de la propiedad rural.

En suma, la Corte resuelve los casos planteados de acuerdo a las reglas fijadas y dependiendo de los supuestos en los que se enmarca cada uno. Por otra parte, imparte una serie de órdenes estructurales y exhortos dirigidos al Congreso de la República, al Gobierno Nacional, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Agencia Nacional de Tierras y al Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural. Este tribunal asume el seguimiento de las órdenes y establece una Sala Especial de Seguimiento.

Frente a la presente decisión salva parcialmente su voto el magistrado Alejandro Linares Cantillo. Aclaran su voto los magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Jorge Enrique Ibáñez Najjar, Hernán Correa Cardozo, Paola Andrea Meneses Mosquera e, igualmente, el magistrado Alejandro Linares.

### Derechos amparados

- Debido proceso
- Derecho al acceso progresivo a la tierra

### Reglas de decisión para los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a esta sentencia (SU-288/22)

**1. Deber de información:** Al admitir una demanda de pertenencia sobre un bien rural, los jueces civiles deberán informar a la ANT sobre la iniciación del proceso.

**2. Naturaleza de la participación de la autoridad de tierras en los procesos de pertenencia:** La información de la iniciación del proceso de pertenencia a la ANT tiene una función esencialmente probatoria y, en consecuencia, no implica vincularla como litisconsorte.

**3. Vigencia del artículo 1 de la Ley 200 de 1936:** el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 debe interpretarse dentro del contexto de la Ley 160 de 1994 y conforme con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente sólo en cuanto establece que la posesión consiste en la explotación económica del suelo con cultivos o ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. A partir de la Ley 160 de 1994, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada. No obstante, los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

**4. Acreditación de la propiedad privada:** la propiedad privada de predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley. De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.

**5. Carga de la prueba:** quien pretenda adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio tiene la carga de acreditar dentro del proceso de pertenencia los requisitos para ello, sin perjuicio de las siguientes reglas que establecen deberes específicos a cargo de la autoridad de tierras y de los jueces.

**6. Prueba de oficio:** en los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales, el juez de conocimiento, además de tomar en consideración el certificado del registrador de instrumentos públicos que deberá allegarse a la demanda, recaudará, de oficio, las pruebas que considere necesarias para establecer el dominio privado en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

**7. Especial diligencia de la ANT:** la ANT tiene la obligación de actuar con especial diligencia para contribuir de manera eficaz a la administración de justicia.

**7.1.** Una vez sea informada del inicio de un proceso de pertenencia relacionado con un predio rural, deberá reconstruir la historia jurídica del inmueble con base en escrituras, sentencias u otros actos, y remitirla con destino al proceso correspondiente.

**7.2.** La ANT también expresará su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, es decir, si considera que se trata de un bien baldío, de un bien privado, o si existe duda sobre su naturaleza, caso en el cual solicitará al juez adelantar el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.

**7.3.** En caso de tratarse de un baldío o de persistir duda sobre la naturaleza jurídica del predio, y la ANT constate que los casos involucran a sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras, y en especial a mujeres rurales<sup>25</sup>, familias pobres y familias desplazadas, deberá ofrecerles información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en materia de adjudicación, titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y demás programas para el acceso, formalización y regularización de la propiedad rural, a efectos de que decidan si continúan su trámite en la fase judicial o en la fase

administrativa ante la ANT del procedimiento único previsto en el Decreto 902 de 2017. La ANT deberá ofrecer acompañamiento hasta que culmine el correspondiente trámite que materialice el acceso y goce efectivo de la tierra. Las facultades aquí descritas no pueden contradecir los mandatos que dispongan, de ser el caso, los jueces de restitución de tierras.

**8. Terminación anticipada del proceso:** cuando en los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales actualmente en trámite y en los que se inicien con posterioridad a esta sentencia, luego de recaudadas las pruebas a que hubiere lugar, incluido el informe de la ANT, no pueda acreditarse la naturaleza privada del bien de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el juez declarará la terminación anticipada del proceso. En esta decisión solicitará a la ANT elaborar el informe técnico jurídico preliminar sobre el predio al que se refiere el artículo 67 del Decreto 902 de 2017, en un escrito que cumplirá los requisitos de la demanda del proceso verbal sumario, en los términos del artículo 390 del Código General del Proceso.

A continuación, si es competente para ello, el juez dispondrá adelantar la etapa judicial del procedimiento único previsto en el artículo 61 del Decreto 902 de 2017. De no ser competente, remitirá el expediente al que corresponda de conformidad con el artículo 15 del Código General del Proceso.



### Sentencias citadas

C-060/93  
C-595/95  
T-488/14  
SU 235/16  
T-461/16  
T-727/16  
T-567/17  
T-496/18  
SU 128/21

## Vulneración del debido proceso al ordenar pago de indemnización de contrato de seguro, ante evidencia de un acuerdo fraudulento.

*El fraude en las actuaciones procesales se presenta en aquellos eventos en los que las partes o el juez usan el proceso con fines ilegales o dolosos y con ello afectan los derechos de terceros y atentan contra el bien social de la administración de justicia.*

### Sentencia T-023/23

**Magistrada Ponente:  
Paola Andrea Meneses Mosquera**

Como antecedentes de este asunto se tiene que quince ciudadanos presentaron acciones de tutela en contra de Seguros Bolívar S.A., porque consideraron que esta aseguradora vulneró sus derechos fundamentales al negarse a reconocer el pago de la indemnización a la que tenían derecho, en virtud del seguro de vida de grupo que les amparaba, entre otros, el riesgo por incapacidad total y permanente. De estos casos, se concede el amparo a doce peticionarios. Seguros Bolívar S.A. presenta varias acciones de tutela en contra de los fallos que le ordenaron pagar las indemnizaciones previstas en las pólizas, así como los intereses moratorios correspondientes. Adujo la existencia de varios indicios que demostraban que los fallos eran producto de una situación de fraude, por lo que solicitó declarar la existencia de cosa juzgada fraudulenta, revocar las decisiones cuestionadas y ordenar el reintegro de las indemnizaciones que fueron pagadas a los asegurados.

En este sentido, la Corte se pregunta si las sentencias de tutela dictadas en el marco de las acciones de tutela en las que se ordenó el pago de la indemnización prevista en la póliza en favor de los asegurados, vulneran el derecho fundamental al debido proceso de Seguros Bolívar S.A. al ser producto de una situación de fraude.

Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos de procedencia de acciones de tutela en contra de sentencias de tutela en las que se alega la existencia de cosa juzgada fraudulenta, la Corte determina que en este caso se presentó el fenómeno de la cosa juzgada fraudulenta en nueve de los once expedientes mencionados.

Se encuentra en dichos expedientes varios indicios graves, conducentes y trascendentes que prima facie permitieron inferir que, entre los tomadores de las pólizas, sus abogados y los jueces de instancia existía un acuerdo fraudulento para emplear el proceso de tutela con fines ilegales y dolosos de enriquecimiento económico en perjuicio de la aseguradora.

De acuerdo a las particularidades de cada caso se adoptan decisiones diferentes, entre ellas, se destaca la declaratoria de improcedencia de la sentencia de tutela cuestionada, la orden a los asegurados de restituir el pago efectuado por Seguros Bolívar S.A. con ocasión de estos fallos y la devolución del expediente al juez de primera instancia, para que tramite la impugnación formulada por la aseguradora.

## Derechos amparados

- Debido proceso

## Contenidos de interés

**Cosa juzgada fraudulenta:** la institución de la cosa juzgada es un pilar esencial de la administración de justicia. Los fallos de tutela hacen tránsito a cosa juzgada constitucional una vez la Sala de Selección de la Corte Constitucional decide no seleccionarlos para revisión, o en caso de que sean seleccionados, después de que profiera la sentencia de revisión.

El respeto por la cosa juzgada constitucional implica que, por regla general, la tutela contra fallos de tutela no es procedente. Esta regla, sin embargo, no es absoluta. La Corte Constitucional ha sostenido que la tutela contra sentencias de tutela que no han sido seleccionadas para revisión y han cobrado ejecutoria es procedente cuando se configura el fenómeno de la cosa juzgada fraudulenta.

## Requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela en situaciones de fraude:

la acción de tutela procede excepcionalmente contra decisiones de tutela cuando exista fraude, siempre que se cumplan tres requisitos: (i) la acción de tutela presentada no debe compartir identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada. (ii) Deben existir pruebas o indicios que demuestran de manera “clara y suficiente” que la decisión de tutela fue producto de una situación de fraude. (iii) El accionante no cuenta con otro mecanismo legal para revertir la situación de fraude.

La acreditación de estos requisitos es una condición necesaria para emitir una orden de amparo y declarar la existencia de cosa juzgada fraudulenta. Por esta razón, si estos requisitos no se constatan, el amparo debe ser negado.

## Sentencias citadas

C-590/05  
T-218/12  
T-399/13  
SU-627/15  
SU-061/18  
T-470/18  
SU 379/19

# Aplicación de perspectiva de género en procesos de cuidado y custodia personal de los niños, niñas y adolescentes para contrarrestar escenarios de violencia contra la mujer

*El fraude en las actuaciones procesales se presenta en aquellos eventos en los que las partes o el juez usan el proceso con fines ilegales o dolosos y con ello afectan los derechos de terceros y atentan contra el bien social de la administración de justicia.*

## Sentencia T-028/23

### Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

En esta oportunidad, la Corte decide una acción de tutela formulada por la Defensoría del Pueblo contra un Juzgado, al considerar que vulneró el derecho al debido proceso de Irene y su hijo en la sentencia mediante la cual dispuso conservar la custodia provisional del menor de edad en la familia paterna.

De esa forma, el tribunal se pregunta si la decisión proferida por dicho Juzgado, en el marco del proceso de custodia y cuidado personal cuestionado, vulnera el derecho fundamental de los accionantes, al incurrir en los defectos: i) fáctico, por fallar el asunto sin haberse realizado visita e informe interdisciplinario al demandante y a la familia paterna; ii) sustantivo, por no decidir bajo las facultades extra y ultra petita teniendo en cuenta los hechos de violencia intrafamiliar puestos de presente durante el proceso; iii) procedimental absoluto, al otorgar la custodia del niño a la abuela paterna pese a que es un derecho inherente a la patria potestad; y iv) decisión sin motivación, ante la ausencia de sustento argumentativo que soporte la sentencia dictada. De otra parte, también se cuestiona si las distintas autoridades que tuvieron conocimiento sobre los hechos de violencia intrafamiliar denunciados por la señora Irene vulneraron su derecho a la integridad personal al no adoptar las medidas necesarias para garantizar su protección y evitar la repetición de los hechos denunciados.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se hace referencia a: i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; ii) la perspectiva de género como un elemento de análisis en las decisiones judiciales, particularmente, en los procesos de cuidado y custodia personal de los niños, niñas y adolescentes; y iii) el ejercicio de la custodia y el cuidado personal de los hijos desde un enfoque constitucional.

En concreto, la Corte CONCEDE la protección del derecho fundamental al debido proceso los accionantes tras constatar que el juzgado accionado incurrió en múltiples deficiencias en su decisión: i) no desplegó sustento argumentativo que le permitiera concluir que la custodia provisional de José debía continuar en su familia paterna; ii) aunque decretó algunas pruebas, estas no fueron mencionadas ni valoradas para adoptar la decisión; además, omitió decretar otros medios de convicción para dilucidar los diferentes hechos planteados por demandada, principalmente aquellos relacionados con la violencia



## Contenidos de interés

intrafamiliar de la que presuntamente fue víctima y del constreñimiento para ceder la custodia de su hijo; iii) incurrió en un defecto procedimental absoluto pues no tuvo en cuenta que la custodia está encomendada a los progenitores, y solo en caso de inhabilidad física o moral de estos, el juez podrá otorgar la custodia a una persona distinta y iv) ignoró las facultades extra y ultra petita otorgadas por el legislador para fallar los asuntos de familia, e ignoró la obligación constitucional de toda autoridad judicial de atender a la perspectiva de género en su decisión.

Se reitera que, los jueces deben incorporar criterios de género y, cuando menos, analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial.

### Derechos amparados

- Debido proceso
- Derecho a tener una familia y no ser separado de ella

**Perspectiva de género:** el análisis de género es la herramienta teórico-metodológica que permite el examen sistemático de las prácticas y los roles que desempeñan las mujeres y los hombres en un determinado contexto económico, político, social o cultural. Sirve para captar cómo se producen y reproducen las relaciones de género dentro de una problemática específica y con ello detectar los ajustes institucionales que habrán de emprenderse para lograr la equidad entre los géneros. El análisis de género también se aplica en las políticas públicas. Este consiste en identificar y considerar las necesidades diferenciadas por género en el diseño, implementación y evaluación de los efectos de las políticas sobre la condición y posición social de las mujeres y hombres respecto al acceso y control de los recursos, su capacidad decisión de empoderamiento de las mujeres.

## Sentencias citadas

T-012/16  
T-462/18  
T-388/18  
T-016/22  
C-111/22



### Responsabilidad solidaria en los contratos de aportes que celebra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

*Incluso los contratos de aportes están regidos por la solidaridad patronal del artículo 34 del CST.*

#### Sentencia T-033/23

#### Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo

En esta oportunidad, la Corte analiza la acción de tutela formulada por el ICBF en contra de las decisiones adoptadas en el marco de un proceso ordinario laboral emprendido en contra de la entidad por ocho madres comunitarias. En dichos fallos, se declara al Instituto solidariamente responsable de las condenas impuestas a la Asociación de Padres de Familia de los Niños Usuarios del Hogar Infantil Caperucita. El fundamento jurídico utilizado por las autoridades judiciales cuestionadas fue el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual señala que en los eventos en los que se contrate a un trabajador para la ejecución de una o varias obras

o para la prestación de un servicio en beneficio de terceros, el beneficiario del trabajo o dueño de la obra será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio.

De esa forma, luego de determinar la procedencia de la acción, la Corte se plantea dos problemas jurídicos. En primer lugar, se pregunta si se configura un defecto por desconocimiento del precedente cuando una autoridad judicial se aparta del precedente fijado por la Sala de Casación Laboral en relación con la improcedencia de la solidaridad prevista en el artículo 34 del CST en los contratos de aportes celebrados por el ICBF porque considera que su decisión resuelve mejor el conflicto normativo entre el artículo 34 del CST y el Decreto 2388 de 1979. En segundo lugar, se cuestiona si se configura el defecto sustantivo por desconocimiento de la regulación sobre el contrato de aportes cuando un juez condena solidariamente al ICBF al pago de acreencias laborales impuestas a una asociación que presta el servicio de madres comunitarias con base en el artículo 34 del CST.

Para resolver los problemas jurídicos descritos, la Corte se pronuncia sobre temas relacionados con: (i) desarrollo normativo de los programas de hogares comunitarios de bienestar y las madres comunitarias; (ii) los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo; (iii) la línea jurisprudencial de la Sala de Casación Laboral sobre la aplicación del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo; y (iv) los pronunciamientos de la Sala de Casación Laboral sobre la aplicación del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo al ICBF.



## Contenidos de interés

**Solidaridad patronal:** la solidaridad laboral del artículo 34 del CST es un mecanismo constitucional que asegura que la contratación no se convierta en una herramienta para evadir el cumplimiento de las obligaciones laborales. Por lo tanto, indicó este Tribunal, la solidaridad regulada en el artículo 34 del CST representa un mecanismo de garantía de los derechos de los trabajadores que asegura que, si una empresa o entidad contrata a terceros para el desarrollo propio de sus funciones, dicho contratante será responsable por las acreencias laborales. De esa manera, se logran respetar los principios previstos en el artículo 53 de la Constitución, que incluye la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, el principio de favorabilidad y la primacía de la realidad sobre las formas.

## Derechos tratados

- Debido proceso
- Derecho al trabajo

## Sentencias citadas

C-465/14  
C-593/14  
T-309/15  
T-459/17  
SU 068/18  
SU-228/21



El tribunal considera que la autoridad judicial accionada cumple la carga de transparencia y suficiencia para apartarse del precedente de la Sala de Casación Laboral establecido en la sentencia SL-4430 de 2018. En concreto, determina que el accionado presenta una argumentación suficiente porque (i) utiliza estrategias argumentativas que entablan un diálogo directo con los argumentos de la Sala de Casación Laboral; (ii) presenta razones para demostrar que las premisas de la sentencia de la Sala de Casación Laboral llevan a conclusiones distintas a las que propuso esa corporación; y (iii) emplea argumentos normativos e interpretativos que son coherentes y suficientes, y que aportan elementos adicionales para defender una solución diferente a la planteada por Sala de Casación Laboral.

En cuanto al defecto sustantivo la Sala concluye que la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín (i) no desconoce que existen normas especiales sobre el contrato de aportes; (ii) identifica un conflicto normativo que era razonable derivar ante la existencia de las normas del CST y de las normas especiales de ese tipo de contratos; y (iii) resuelve la contradicción normativa con argumentos razonables y suficientes, incluido el principio de favorabilidad. Se confirman las decisiones de instancia que DENEGARON el amparo invocado.



### Enfoque diferencial en el marco de las evaluaciones de riesgo realizadas a periodistas por parte de la Unidad Nacional de Protección

*Las medidas de protección dirigidas a garantizar la vida e integridad de los periodistas deben atender al nivel de riesgo que estos enfrentan, de modo que la autoridad administrativa tiene la obligación de verificar en cada caso que el peligro se encuentre individualizado y concreto como presupuesto para adoptar las medidas de seguridad correspondiente*

#### Sentencia T-040/23

**Magistrado Ponente:  
José Fernando Reyes Cuartas**

En esta sentencia se resuelve el caso de un periodista que, en ejercicio de su profesión, desarrolla trabajos de investigación y reportería en temas relacionados con grupos armados ilegales, la gestión de la administración local, hechos de corrupción y problemas de orden pública. Por lo anterior, el actor fue víctima de amenazas y hostigamientos contra su vida e integridad física, al igual que su familia. En la acción de tutela se alega que la Unidad Nacional de Protección -UNP- vulnera derechos fundamentales al no adoptar medidas de protección a favor del peticionario, sin tener en cuenta su perfil, el contexto en el cual desempeña su labor y el contenido de la información que difunde.

En ese sentido, la Corte se pregunta si la decisión de la UNP consistente en no adoptar medidas de protección a favor del accionante, sin tener en cuenta su perfil, el contexto en el cual desempeña su labor y el contenido de la información que difunde, vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al debido proceso y a la libertad de expresión.

Para dar respuesta al interrogante planteado, este tribunal reitera la jurisprudencia constitucional relativa a: (i) el derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración; (ii) el debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la UNP; y (iii) el deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los periodistas.

En concreto, se concluye que la UNP vulnera los derechos a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo del accionante. Por tanto, revoca las decisiones proferidas por los jueces de instancia y, en su lugar, concede la protección invocada.

En el presente caso, la Corte encuentra que la entidad demandada no cumplió con su deber de evaluar en debida forma el conjunto de elementos relevantes que deben ser considerados cuando se pretenda establecer el nivel de riesgo de un periodista, estos son (i) el perfil del comunicador; (ii) el contenido de la información u opinión que difunde; y (iii) el contexto del lugar en el cual desempeña sus funciones. En consecuencia, la Sala resuelve (i) ordenar a la Unidad Nacional de Protección la realización de una nueva evaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo que afronta el accionante, en la cual debe considerar los elementos relevantes descritos.

Además, la se advierte a los jueces de instancia que, a futuro, procuren garantizar los derechos de las personas que se encuentren en inminente riesgo contra su vida e integridad personal, de conformidad con las pruebas acreditadas y, con ello, evitar imponer cargas desproporcionadas a estas. Se insta a la Unidad Nacional de Protección para que, en lo sucesivo, procure aplicar un enfoque diferencial en el marco de las evaluaciones de riesgo realizadas a periodistas, con el fin de evitar configurar una amenaza contra el ejercicio de su profesión y la garantía del derecho a la libertad de expresión.

## Derechos amparados

- Derecho a la vida
- Seguridad personal
- Debido proceso administrativo
- Libertad de expresión

## Contenidos de interés

**Aspectos relevantes que deben evaluarse cuando se pretenda analizar el nivel de riesgo de un periodista que se dedica a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales:**

**1. Perfil del comunicador:** se refiere al hecho de que la autoridad debe valorar el tipo de audiencia a la que se dirige el periodista y el nivel de difusión de los contenidos informativos o de opinión que presenta. En consecuencia, debe tener en cuenta si el periodista cuenta con respaldo institucional para ejercer su profesión, por cuanto quienes suelen ser víctimas de amenazas en mayor grado son aquellos que realizan sus labores sin el apoyo de un gran medio de comunicación.

**2. Contenido de la información u opinión que difunde:** en concreto, la autoridad competente debe evaluar si se trata de un contenido de carácter político, social o ideológico que implique un riesgo particular al periodista. Ello, puesto que se encuentra en un mayor grado de riesgo aquel que divulga información en un contexto de violencia o polarización política.

**3. Contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista:** la autoridad administrativa debe analizar si el periodista ejerce su profesión en un contexto marcado por la violencia política y armada, pues, de ser así, los medios locales y regionales son más propensos a sufrir agresiones, presiones o persecuciones por parte de actores del conflicto.

## Sentencias citadas

T-1026/02  
T-719/03  
T-339/10  
T-199/19  
T-367/19

### Principio de favorabilidad en la interpretación de las convenciones colectivas en materia pensional

*Aunque el actor cumplía con los requisitos para acceder a la pensión de jubilación convencional, su derecho no fue reconocido debido a que ese despacho judicial optó por aplicar una interpretación de la convención colectiva desfavorable contraria al precedente constitucional*

#### Sentencia SU-022/23

**Magistrada Ponente:  
Paola Andrea Meneses Mosquera**

En este caso se tiene que el actor presentó demanda ordinaria laboral contra el Departamento de Antioquia, con el fin de que se le reconozca una pensión de jubilación, de acuerdo con la cláusula duodécima de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el departamento de Antioquia y Sintradepartamento el 9 de diciembre de 1970. El accionante cumplió 50 años el 22 de enero de 2010, cuando ya no trabajaba en la entidad.

Tanto en el proceso ordinario laboral, como en sede de casación, se negó la pretensión al considerar que la referida convención colectiva exigía que el requisito de edad se cumpliera mientras el actor tenía la calidad de trabajador del Departamento de Antioquia. Asimismo, los jueces de tutela negaron el amparo al considerar que el fallo acusado era razonable y ajustado a la interpretación del máximo tribunal ordinario. Además, argumentaron que la simple discrepancia de criterio con las decisiones de la Corte Constitucional en casos similares no hace procedente el amparo.

Por lo anterior, la Corte se plantea como problema a resolver si la decisión adoptada en sede de casación incurre en una violación directa de la Constitución al interpretar la cláusula duodécima de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el Departamento de Antioquia y Sintradepartamento el 9 de diciembre de 1970, en el sentido de que la edad es un requisito que debe cumplirse en vigencia de la relación laboral.

Asimismo, se cuestiona si dicha interpretación de la cláusula convencional desconoce el precedente constitucional.

Para dar respuesta a esos cuestionamientos, este tribunal hace referencia a temas relacionados con (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las convenciones colectivas de trabajo y (ii) la jurisprudencia constitucional sobre la cláusula duodécima de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el Departamento de Antioquia y Sintradepartamento; particularmente a las sentencias SU-267 de 2019 y SU-027 de 2021 que habían analizado dicha cláusula colectiva a la luz del principio de favorabilidad contenido en el artículo 53 de la Constitución.

A partir de lo anterior, la Corte determina que la decisión de la Sala de Descongestión núm. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia desconoce el principio de favorabilidad contenido en el artículo 53 de la Constitución al interpretar la cláusula convencional, por lo que

incurrió en violación directa de la Constitución. Se estima, en este caso, que el actor como beneficiario de la referida convención colectiva y dado el cumplimiento del tiempo de servicio, tiene derecho a la pensión de jubilación, pudiendo cumplir con el requisito de edad luego de finalizado el vínculo laboral con la entidad territorial.

En concreto, halla que la sentencia objeto de censura vulneró los derechos fundamentales del accionante. Asimismo, en atención a que el principio de favorabilidad ha sido aplicado con anterioridad por la jurisprudencia constitucional para la interpretación de la citada cláusula convencional, entre otras, en las sentencias SU-267 de 2019 y SU-027 de 2021, razón por la cual, la decisión también incurrió en desconocimiento del precedente constitucional.

En ese escenario, como quiera que el actor acredita los requisitos para acceder a la pensión de jubilación convencional, la Corte ampara sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la negociación colectiva, al debido proceso e igualdad y deja sin efecto la decisión de la Sala de Descongestión núm. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Frente a esta decisión, el magistrado Alejandro Linares Cantillo presenta aclaración de voto.

## Derechos amparados

- Debido proceso
- Derecho a la seguridad social
- Derecho a la negociación colectiva
- Derecho a la igualdad

## Contenidos de interés

**Convenciones colectivas:** son acuerdos bilaterales celebrados entre una o varias asociaciones profesionales de trabajadores y uno o varios patronos para regular las condiciones que regirán los contratos de trabajo, a fin de mejorar los derechos y garantías mínimas que las normas jurídicas les reconocen a todos los trabajadores. Al tratarse de disposiciones con vocación de permanencia instituidas para regular las relaciones de trabajo individual, tienen carácter normativo. Así, al analizar la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas de trabajo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que «son normas jurídicas y constituyen una verdadera fuente formal del derecho». Por lo tanto, «deben analizarse a la luz de las reglas, principios y valores constitucionales».

**Principio de favorabilidad en materia laboral:** está establecido en el artículo 53 de la Constitución, y su desarrollo legal se encuentra en el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo. Según este principio, en caso de duda sobre la aplicación e interpretación de las normas o fuentes formales de derecho debe prevalecer la que es más favorable al trabajador. Esta garantía opera tanto en los conflictos que surgen entre la aplicación de dos normas diferentes o ante las diversas interpretaciones que puede admitir una norma; en este último caso se aplica el principio in dubio pro operario. Además, la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador.

Sobre la aplicación del principio de favorabilidad en la interpretación de las convenciones colectivas de trabajo, la Corte Constitucional ha reiterado que «si a juicio del fallador la norma –y esto incluye a las convenciones colectivas– presenta dos alternativas posibles de interpretación, el juez debe inclinarse por la más favorable al trabajador, en aplicación del principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 C.P. y del derecho fundamental al debido proceso». Por el contrario, si se elige aplicar la interpretación menos beneficiosa al trabajador, se configura un defecto por desconocimiento de la Constitución.

### Sentencias citadas

SU 241/15

SU 113/18

SU 267/19

SU 445/19

SU 027/21

## Derecho al acceso a la tierra, al debido proceso y a la libertad de profesión u oficio de la mujer cabeza de familia campesina en el marco de los procesos agrarios

*La decisión de la ANT de revocar la adjudicación omitió la especial vulnerabilidad de la mujer rural y los fines de mejorar el nivel de vida que tiene la adjudicación del predio, así como el énfasis en el acceso a la formación técnica que han buscado tanto el Legislador como el rector de la política pública, de tal manera que se mejoren las condiciones en el campo y se evite la continua migración de la mujer hacia las ciudades*

### Sentencia T-046/23

**Magistrado Ponente:  
Alejandro Linares Cantillo**

En este caso, la accionante estima que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- vulnera sus derechos fundamentales al dejar sin efectos el acto de adjudicación argumentando que, debido a su formación académica, ya no se identificaba como campesina. Según la actora, el hecho de que la entidad considere que una mujer campesina no puede contar con formación técnica porque ello implica que pierda su vocación agrícola, desconoce la autonomía de las personas para fijar su proyecto de vida.

En consecuencia, la Corte se pregunta si, en efecto, la ANT desconoció el principio de la dignidad humana, los derechos la igualdad, la libertad de profesión u oficio, el acceso progresivo a la tierra y el debido proceso de la actora, con ocasión de la expedición de la Resolución N.º 5187 de 2021, por medio de la cual se revocó la decisión de adjudicarle el predio "Quita Sueño".





Para resolver el interrogante planteado, este tribunal se refiere a temas relacionados con: (i) el contexto fáctico y jurídico del acceso a la tierra por parte de la mujer rural y madre cabeza de familia, esto, con la finalidad meramente ilustrativa de indicar a la ANT el conjunto de elementos a tener en cuenta para resolver sobre el cumplimiento de las condiciones objetivas y subjetivas de adjudicación de los bienes baldíos, (ii) el procedimiento de acceso a baldíos según lo previsto en la Ley 160 de 1994 y demás normas aplicables, y (iii) jurisprudencia sobre el debido proceso administrativo (con especial énfasis a los procesos administrativos agrarios).

En primer lugar, la Corte advierte que la ANT incurre en una indebida valoración probatoria, al derivar de los elementos de juicio allegados al expediente que la señora Hernández “ya no ostenta la calidad de campesina”. Esto, se debe a que dio un valor probatorio equivocado al hecho de que la señora Hernández actualmente es empleada pública y cuenta con un grado de instrucción técnica. En efecto, la ANT omite el hecho de que la accionante sigue habitando el predio que le fue adjudicado y desempeñando diferentes actividades agrícolas en el mismo, tal y como fue constatado con los elementos de juicio recaudados para expedir la Resolución N.º 6914 de 2014.

En segundo lugar, el tribunal evidencia que la dilación injustificada para resolver el recurso de reposición interpuesto por la Procuraduría en el año 2014, mismo que fue resuelto en el año 2021, constituye a todas luces una mora administrativa injustificada e irrazonable, que no puede argumentarse, al menos con la breve exposición en sede de revisión, en la transición del INCODER a la ANT.

En tercer lugar, se resalta que la decisión de la ANT de revocar la adjudicación omitió la especial vulnerabilidad de la mujer rural y los fines de mejorar el nivel de vida que tiene la adjudicación del predio, así como el énfasis en el acceso a la formación técnica que han buscado tanto el Legislador como el rector de la política pública, de tal manera que se mejoren las condiciones en el campo y se evite la continua migración de la mujer hacia las ciudades. Ninguno de estos factores estructurales y sistemáticos contenidos en la legislación y los documentos de política pública fueron tenidos en cuenta por la accionada cuando adoptó la decisión cuestionada. Todo esto se hizo a título meramente enunciativo y a manera de reiteración de lo que ya se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico, en la medida en que corresponde a la ANT, dentro de su autonomía y en calidad de autoridad técnica, resolver sobre el cumplimiento de las condiciones objetivas y subjetivas de adjudicación de los bienes baldíos.

En suma, la Corte ampara los derechos fundamentales de la accionante y ordena dejar sin efectos la Resolución en comento.

Frente a esta decisión, salvó su voto la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

### Derechos amparados

- Dignidad humana
- Derecho a la igualdad
- Derecho a la libertad de profesión u oficio
- Derecho al acceso progresivo a la tierra
- Derecho al debido proceso

### Contenidos de interés

**Derecho al acceso progresivo a la tierra:** tiene el carácter de derecho fundamental por su carácter subjetivo y su relevancia para la realización de la dignidad humana. De conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Constitución, el Estado cuenta con el deber de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. Esta garantía, junto con los demás servicios

sociales y económicos a los que se refiere esa disposición, tiene por objeto mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. Por su parte, el artículo 65 establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, y se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

Con base en las gacetas de la ANC, se evidencia que las disposiciones sobre función social de la propiedad y acceso a la tierra estuvieron precedidas de “una fuerte atención a la situación problemática de la población agricultora” que justamente llevó a buscar, a través de la adjudicación y/o formalización, un mejoramiento en las condiciones de vida. En este sentido, ha señalado que, luego de una lectura del artículo 64 superior, puede colegirse el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada, así como el derecho al territorio.

**Mujer cabeza de familia:** para certificar esta condición se deben tener en cuenta los siguientes requisitos: “(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.

## Sentencias citadas

SU 388/05

SU 691/17

C-300/21

SU 288/22

SU 214/22

SU 067/22

T-010/23



### Aplicación de perspectiva de género en procesos de penales por violencia intrafamiliar psicológica y digital

*Se entiende la importancia que para una investigación penal tienen los elementos digitales con lo que se puede estar cometiendo un presunto delito. Con lo cual es indispensable que el ente investigador pueda aplicar medidas cautelares a dicho material con la finalidad de evitar que el desconocimiento o vulneración de derechos sea continuo, aun cuando la conducta sea objeto de investigación penal*

#### Sentencia T-064/23

**Magistrada Ponente:  
Cristina Pardo Schlesinger**

En este caso, la actora aduce que la Fiscalía accionada vulneró varias de sus garantías constitucionales, como consecuencia de la presunta negligencia y forma de proceder del funcionario encargado de tramitar la denuncia penal por violencia intrafamiliar que interpuso en contra de su excompañero permanente y padre de su hijo. Lo anterior, por cuanto transcurrieron más de dos años desde el momento en el que interpuso la denuncia sin que obtuviera noticia de adelanto del proceso y por el trato y respuesta que le brindó el fiscal, cuando fue a preguntar personalmente sobre su caso.

La Corte se pregunta entonces si el ente investigador vulnera los derechos fundamentales a la dignidad, una vida libre de violencia contra las mujeres, debido proceso, acceso a la administración de justicia de la accionante, además de sus derechos como víctima a recibir un trato digno y respetuoso por parte de los funcionarios de la Fiscalía y a ser informada de las actuaciones desplegadas durante la investigación, teniendo en cuenta que transcurrieron más de dos años desde el momento en el que la accionante interpuso la denuncia sin que obtuviera noticia de adelanto del proceso.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, el tribunal se refiere a temas relacionados con (i) la protección de la mujer frente a todo tipo de violencia y la protección de la mujer víctima de violencia intrafamiliar, violencia psicológica y violencia digital, (ii) los derechos de las víctimas en los procesos penales, (iii) el alcance del derecho a la administración de justicia, (iv) la violencia institucional contra la mujer en el acceso a la administración de justicia, (v) el derecho de petición y su alcance en el marco del desarrollo de un proceso judicial, y (vi) la carencia actual de objeto por hecho superado.

Concluye la Corte que, tanto el fiscal como el juez, actuaron en desconocimiento de los derechos de la accionante. El primero, por cuanto la revictimizó al momento de acudir a solicitar información sobre el estado de su denuncia, pues subestimó su condición de presunta víctima y restó importancia al hecho de que su proceso llevara varios meses sin trámite alguno en la entidad. El juez, porque decretó la carencia actual de objeto sin verificar si la situación de violación de los derechos de la accionante realmente había cesado. Además, porque en su decisión solo se pronunció sobre el derecho de petición, dejando de lado la solicitud que realmente motivó la presentación de la acción de tutela, consistente en la negligencia y trato revictimizante por parte del fiscal cuestionado.

En suma, se concede el amparo invocado. Entre otras disposiciones de la Sala, se destaca la orden al funcionario de la Fiscalía accionado de adoptar las medidas necesarias que tiendan a la protección integral de la peticionaria y abstenerse de actuar en desconocimiento de los derechos de las mujeres cuando acuden a la administración de justicia, de manera que no revictimicen a ninguna mujer por su condición y se proceda con el enfoque de género necesario para cada caso y, la advertencia hecha al juez de primera instancia para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en conductas que desconozcan los derechos de las mujeres y que incluya el enfoque de género en sus providencias siempre que corresponda.

Frente a esta decisión, salva parcialmente su voto el magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

## Derechos amparados

- Dignidad humana
- Derecho a una vida libre de violencia
- Derecho al debido proceso
- Derecho al acceso a la administración de justicia

## Contenidos de interés

**Violencia psicológica:** se manifiesta a través de actos de “control, aislamiento, celos patológicos, acoso, denigración, humillaciones, intimidación, indiferencia ante las demandas afectivas y amenazas.”. Por ello, es un “imperativo del Estado Constitucional repudiar la violencia física contra la mujer, pero no apenas esto, sino en general todas las formas de ejercer violencia contra ella; no puede dejarse de lado que hay formas silenciosas y sin secuelas visibles, en el mundo naturalístico, como lo es la violencia psicológica”.

Violencia de género digital: escenario constituido por “todo acto de violencia por razón de género contra la mujer cometido, con la asistencia, en parte o en su totalidad, del uso de las TIC, o agravado por este, como los teléfonos móviles y los teléfonos inteligentes, Internet, plataformas de medios sociales o correo electrónico, dirigida contra una mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”.

Esta forma de violencia es multidimensional y se manifiesta en daños psicológicos y sufrimiento emocional, afectaciones físicas, aislamiento social, perjuicios económicos, reducción de la movilidad tanto en línea como en los espacios no digitales y autocensura. De ahí la relación intrínseca que existe entre los escenarios de violencia de género psicológica, digital e intrafamiliar. Por esta razón, frente a la violencia de género en línea, “los Estados deben hacer pedagogía sobre la

gravedad de esta forma de violencia; implementar medidas internas de prevención; diseñar mecanismos judiciales idóneos y efectivos; proporcionar asistencia jurídica; asegurar una investigación coordinada de los hechos vulneradores; identificar a los responsables y sancionarles; establecer medidas de reparación (i.e. compensación financiera y atención en salud) y crear protocolos de investigación y actuación como garantías de no repetición”.

### Sentencias citadas

T-212/21

T-355/21

SU 349/22

T-280/22

T-227/22

T-198/22

T-016/22

## Obligaciones de los particulares y de las autoridades locales ante riesgo inminente de desastres naturales en garantía del derecho a la vivienda digna en su faceta de habitabilidad y al medio ambiente sano

*Existe una obligación en cabeza del Estado de garantizar la faceta de habitabilidad del derecho al asegurar la protección de la vivienda contra los riesgos potenciales.*

### Sentencia T-072/23

**Magistrado Ponente:  
José Fernando Reyes Cuartas**

En esta oportunidad, la Corte analiza la acción de tutela en donde el actor alega que las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales, al no dar respuesta a la comunicación que presentó para solicitar la ejecución de las recomendaciones contenidas en el concepto técnico de la Dirección de Gestión del Riesgo del municipio, en el cual daba una serie de recomendaciones dirigidas a las entidades públicas y a particulares, para atender un deslizamiento de tierra que se presentó en un barrio de dicho ente territorial. En dicho documento se determinó como factores detonantes y contribuyentes del deslizamiento el mal manejo de las aguas lluvias y la ubicación de estructuras en la parte superior del talud, la destrucción e intervención de la zona forestal protectora, la socavación lateral de una quebrada y el tipo de suelo, así como su uso y cobertura actual.



En este contexto, la Corte se pregunta si se vulneraron los derechos de petición, a la vivienda digna y a un ambiente sano del accionante por parte de las accionadas – entidad pública-particular– al no haber acogido todas las recomendaciones emitidas por la DIGER en el Concepto Técnico.

Para resolver el interrogante planteado, se expone temas relacionados con (i) el derecho a la vivienda digna, enfatizando en la faceta de habitabilidad; (ii) el régimen y los principios de la gestión del riesgo por desastres naturales; (iii) el contenido del derecho a un ambiente sano. Además, (iv) se analizó la participación de los particulares en la protección de los derechos.

Al estudiar el fondo del asunto se determina que se vulneraron los derechos del accionante. En primer lugar, sobre el derecho de petición, es claro que no se ha dado una respuesta clara y de fondo a la petición del accionante. En segundo lugar, frente al ambiente sano y la vivienda digna pues no se ha eliminado el riesgo para el hogar del accionante ni se han acatado todas las recomendaciones de la DIGER encaminadas a resolver la problemática.

En ese sentido se concede el amparo invocado y se dictan órdenes encaminada a establecer términos claros y precisos para el cumplimiento de las recomendaciones del concepto técnico mencionado, así como las necesarias para para garantizar la protección de los derechos tutelados.

Frente a esta decisión, aclaró su voto la magistrada Natalia Ángel Cabo.

**Derecho a la vivienda digna en su faceta de habitabilidad:** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas. (...)

Sobre la faceta de habitabilidad, la Corte ha considerado que la afectación de esta puede vulnerar otros derechos, como la seguridad o la integridad personal. Por lo anterior, se ha concluido que la habitabilidad se compone de dos elementos: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes.

Sobre este punto, en la sentencia T-206 de 2019 se estableció que “el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa, a cargo del Estado, de garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas. Lo anterior, implica que las autoridades municipales deben (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; y (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas”.

### Derechos amparados

- Derechos de petición
- Derecho al ambiente sano
- Derecho a la vivienda digna

### Sentencias citadas

T-175/13  
SU-217/17  
T-325/17  
T-206/19  
T-614/19

# Sentencias de CONSTITUCIONALIDAD

## Marzo

**01** **C-367/22**  
Remisiones normativas contenidas en disposiciones que regulan delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

---

**02** **C-386/22**  
Límites en el nombramiento, ascenso e inscripción a concursos para cargos públicos por no pago de multas.

---

**03** **C-395/22**  
Potestad del Gobierno Nacional para fijar el porcentaje de descuento en la prima del SOAT y el tope porcentual a los cargos por intermediación en su venta.

---

**04** **C-406/22**  
Facultad otorgada a la Policía Nacional con el fin de que acceda a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para acciones de prevención, identificación y judicialización.

---

**05** **C-438/22**  
Inconstitucionalidad de la facultad atribuida a las contralorías y demás órganos de control fiscal de establecer responsabilidad fiscal de particulares que ocasionan daños al patrimonio público sin realizar gestión fiscal.

## Abril

**01** **C-030/22**  
Exclusión de ingenieros geólogos para las tareas de diseño y revisión de diseños de construcciones sísmo resistentes no desconoce derecho a la igualdad, a la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo

---

**02** **C-411/22**  
Delitos de apropiación ilegal y financiación de la apropiación ilegal de bienes baldíos de la Nación vulneran el principio de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal.

---

**03** **C-015/23**  
Funciones atribuidas a la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca y a su órgano de gobierno en materia de ordenamiento territorial son constitucionales.

---

**04** **C-020/23**  
Indemnización por expropiación administrativa de predios privados en los que existen asentamientos humanos ilegales consolidados.

---

**05** **C-054/23**  
Deber de consulta previa a las comunidades indígenas al adoptar medidas legislativas relacionadas con la municipalización de áreas ubicadas en sus territorios.

2023

## Remisión normativa contenida en los artículos que consagran delitos contra los recursos naturales y del medio ambiente

*Las normas de reenvío que sean de naturaleza administrativa deben ser expedidas por las instituciones públicas pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental con competencias regulatorias; sean precisas, previas a la configuración de la conducta, con alcance general y de conocimiento público*

### Sentencia C-367/22

#### Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo

**Norma demandada:**  
artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021.

La Corte Constitucional estudia una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 2111 de 2021, por medio de la cual se sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, por la violación del artículo 29 de la Constitución que

consagra el derecho al debido proceso, los principios de legalidad y tipicidad de las normas penales. Puntualmente, el demandante considera que la remisión normativa, presente en los artículos sustituidos, es inconstitucional porque no cumple con los estándares de certeza, claridad y precisión que debe acreditar cualquier tipo penal en blanco.

En atención al cargo de inconstitucionalidad, la Corte determina si la utilización de la fórmula de remisión o reenvío normativo consistente en la expresión “con incumplimiento de la normatividad existente”, presente en las disposiciones demandadas, quebranta el derecho al debido proceso y los principios de legalidad y taxatividad de las normas penales consagrados en el artículo 29 de la Constitución. Al realizar este análisis, se considera la diversidad de las normas de derecho ambiental y el hecho de que sean expedidas por autoridades de diferentes niveles como el nacional, el departamental y el municipal.

Para dar solución al problema jurídico, en primer lugar, la Corte hace un breve recuento sobre el derecho al debido proceso y su relación con los principios de legalidad y taxatividad en materia de legislación penal. En segundo lugar, recuerda las reglas constitucionales para remisiones normativas en materia penal. En tercer lugar, revisa la naturaleza especial de la regulación ambiental en el país y su dimensión como bien jurídico protegido por el derecho penal.

Al abordar el análisis del caso concreto, la Corte encuentra que los tipos penales demandados eran tipos penales en blanco, en los cuales se encontraba justificada la remisión normativa a la regulación ambiental porque regula actividades que son amplias, dinámicas y deben estar sujetas a la constante actualización. Se recuerda que estos tipos penales se usan para regular aspectos de la vida social, de manera que puedan determinarse “conductas solo hasta donde lo permitan la naturaleza de las cosas”. Ello implica que si cierto grado de indeterminación de las normas, no afecta los elementos estructurales básicos para determinar los delitos y las penas, esa indeterminación es superable y no supone la violación de los principios de legalidad y de taxatividad.

## Contenidos de interés

En estos casos concretos, la referencia a la fórmula “con incumplimiento de la normatividad existente” habilita a los operadores jurídicos, dentro del marco del Código Penal, para que adopten decisiones ajustadas a las condiciones o circunstancias de cada caso concreto, que no pueden ser anticipadas plenamente por la ley, pero deben ser tenidas en cuenta para que la finalidad de la ley penal se cumpla. Así, para la Corte, la fórmula en mención no supone una indeterminación insuperable y, a pesar de que no se determina con precisión las autoridades que pueden emitir la “normatividad vigente”, considera que este problema debe ser superado a partir de un condicionamiento.

La Corte declara la exequibilidad condicionada de los artículos 328, 328A, 328B, 328C, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 del Código Penal, sustituidos por el artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021, siempre y cuando se entienda que las normas de reenvío que sean de naturaleza administrativa deben ser expedidas por las instituciones públicas pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental con competencias regulatorias; sean precisas, previas a la configuración de la conducta, con alcance general y de conocimiento público.

Frente a esta decisión, salvan voto las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Alejandro Linares Cantillo.

**Principio de taxatividad:** La Corte ha indicado que para que se pueda predicar el cumplimiento del principio de taxatividad deben reunirse al menos tres elementos: i) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley, ii) que exista correlación entre la conducta y la sanción, y iii) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque dicha conducta está determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas.

**Requisitos para evaluar el grado de determinación de la conducta en los tipos penales en blanco:** para determinar si un tipo penal en blanco respeta o no los principios de legalidad y taxatividad, esta Corte debe evaluar el grado de determinación de la conducta a partir los siguientes requisitos: (i) la remisión normativa debe ser clara y precisa a efectos de que permita a la ciudadanía delimitar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y la sanción correspondiente. (ii) La redacción de la norma debe permitir al intérprete establecer claramente cuál es la conducta que el legislador pretende sancionar y determinar, al menos, los elementos estructurales del tipo penal; es decir, la conducta y las sanciones. (iii) Solo si la indeterminación de un tipo penal

es insuperable puede ser declarada inexecutable. Es decir, si existen elementos que permitan a los operadores jurídicos establecer el alcance de los tipos penales en blanco, entonces la Corte debe respetar el principio democrático y conservar la norma penal. (iv) La remisión normativa, puede ser propia o impropia. En caso de una remisión propia no existe mayor tensión con la reserva de ley. Sin embargo, cuando las remisiones son impropias su adecuación con la Constitución dependerá de que el reenvío normativo sea: (i) preciso, (ii) previo a la configuración de la conducta, (iii) tenga un alcance general y sea de conocimiento público y (iv) preserve los principios y valores constitucionales. (v) La norma a la que se hace la remisión debe existir al momento de materializarse la conducta y debe realizar la respectiva adecuación típica en el caso particular. Esta regla admite que la norma complementaria sea expedida con posterioridad al tipo penal, siempre y cuando la adecuación típica sea posterior a la norma complementaria. Esto garantiza el derecho a ser juzgado solo con base en las leyes preexistentes.

## Sentencias citadas

C-345 de 2019  
C-492 de 2016  
C-203 de 2011  
C-227 de 2009

**Tipos penales en blanco:** son normas que se caracterizan por no consagrar la totalidad de los elementos del tipo penal de manera autónoma. En esa medida, para determinar la conducta sancionada, el legislador remite a disposiciones extrapenales del ordenamiento jurídico. Estas pueden ser de rango legal, caso en el cual la remisión es propia, o infra-legal, conocida como remisión impropia. En otras palabras, el tipo penal en blanco, es un tipo penal que contiene una norma imperfecta, dado que algunos de sus elementos deben ser complementados o determinados a través de normas jurídicas distintas que puede ser otra ley, un decreto, una resolución o, incluso, un mandamiento de una autoridad administrativa.

## Sentencias citadas

C-191 de 2016  
C-501 de 2014  
C-917 de 2001  
C-333 de 2001  
C-739 de 2000

## Límites en el nombramiento, ascenso e inscripción a concursos para cargos públicos por el no pago de multas

*La Corte declaró exequible la norma que limita el nombramiento y ascenso a cargos públicos de las personas que presenten más de seis meses de mora en el pago de multas por infracciones a la convivencia, pero concluyó que limitar la inscripción en concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil por esa misma razón es inexecutable por cuanto vulnera el derecho fundamental de acceso a cargos públicos.*

## Sentencia C-386/22

### Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

#### Norma demandada:

artículos 43 y los literales b, c, e y f del artículo 47 de la Ley 2197 de 2022.



La Corte estudia una demanda en la que se cuestiona la prohibición para ser nombrado o ascendido en cargo público (numeral 2), así como la limitación para inscribirse en concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (numeral 6), por mora en el pago de multas por infracciones a la convivencia contenidas en el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016. Los demandantes señalan que estas limitaciones resultan desproporcionadas y desconocen el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Antes de resolver de fondo, la Sala estima que en este caso no se configura la cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-093 de 2020 pues, a pesar de que se analizó una de las normas demandadas, el cargo era distinto, esto es, se cuestionaba la presunta vulneración del principio de mérito previsto en el artículo 125 de la Constitución Política.

Con el fin de decidir esta demanda, se plantean dos problemas jurídicos: primero, determinar si la prohibición para ser nombrado o ascendido en cargo público desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos; segundo, determinar si la prohibición para inscribirse en concursos que apertura la Comisión Nacional del servicio civil, desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Para resolver estos cuestionamientos, la Corte analiza temáticas relacionadas con: i) el contenido del derecho fundamental a acceder a funciones y cargos públicos, así como la competencia del legislador para limitarlo; ii) la competencia del legislador para imponer consecuencias por el no pago de multas.

Respeto al primer problema referido, y en aplicación de un test estricto de proporcionalidad para analizar el contenido de la prohibición de ser nombrado o ascendido en cargo público, se concluye que no se desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas. Este tribunal señala que i) la medida tiene como finalidad el cumplimiento del principio de moralidad administrativa y la promoción de la convivencia; ii) es idónea para lograr el recaudo de las multas por violación a las normas de convivencia; iii) es necesaria porque no hay otros medios menos lesivos para lograr las finalidades; y iv) es proporcional en sentido estricto dado que la limitación no es absoluta, pues la persona que va a ser nombrada en el cargo puede pagar la multa y así cumplir con el requisito de idoneidad para acceder a su ejercicio. Adicionalmente la limitación no tiene el carácter de una inhabilidad y permite que la persona acceda a otro tipo de cargos.

Por el contrario, la Corte estima que la limitación consistente en la imposibilidad de inscribirse a

concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil por incurrir en mora de más de seis meses en el pago de multas de convivencia, afecta el derecho fundamental de acceder a cargos públicos y, por ende, es inconstitucional.

La Corte encuentra que la medida no cumple el subprincipio de necesidad por cuanto afecta intensamente uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental de acceso a cargos públicos, y el legislador contaba con otros medios menos gravosos para lograr el aumento del recaudo y el fortalecimiento de la convivencia. La Sala concluye que la limitación prevista en el numeral 6 impide que la persona que efectivamente cumpla los requisitos de la convocatoria pueda acceder al concurso para probar su idoneidad en la etapa de las pruebas. Para la Sala esto transgrede uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental de acceso a cargos públicos porque no le permite a la persona concurrir a presentarse al concurso para probar su idoneidad para desempeñar el cargo. Aunque la persona que cumple los requisitos fijados en la convocatoria no tiene por ese solo hecho mérito, sí tiene derecho a concurrir al concurso una vez cumpla los requisitos de la convocatoria y a que esta concurrencia no sea objeto de interferencia arbitraria.

Por lo anterior, la Corte declara exequible el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, por el cargo analizado, y declara inexecutable el numeral 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022.

## Contenidos de interés

### **Derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos:**

como derecho político, es una expresión concreta del principio de participación en el ejercicio y control del poder público. Este derecho protege tanto el acceso a, como el desempeño de, cargos y funciones públicas. La garantía de acceso es aplicable a las personas que no ejercen el cargo; mientras que la protección al desempeño cubre a la persona que cumple los requisitos para ejercer el cargo, o efectivamente lo está desempeñando. Esto es relevante porque las garantías de protección tienen un alcance diferenciado.

Este derecho protege: (i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público.

También, protege la libre concurrencia de los ciudadanos a los concursos que se adelanten para la provisión de empleos públicos, siempre y cuando se verifiquen los requisitos previstos en la convocatoria para el cargo. Esta dimensión del derecho protege a las personas de cualquier acto arbitrario del Estado que les impida concurrir libremente a los concursos de méritos una vez cumplan con los requisitos de la convocatoria.

En tanto derecho fundamental, el derecho a acceder a cargos y funciones públicas no es absoluto y tiene límites, pues necesariamente deben armonizarse [los derechos fundamentales] entre sí y con los demás bienes y valores protegidos por la Carta.

### **Sentencias citadas**

C-093 de 2020

C-054 de 2019

C-391 de 2017

C-211 de 2017

SU-221 de 2015

T-254 de 2002

## Potestad del Gobierno Nacional para fijar el porcentaje de descuento en la prima del SOAT y el tope porcentual a los cargos por intermediación en su venta

*La ley puede formular algunas precisiones a la política general e, inclusive, establecer reglas detalladas, con dos límites: (i) no puede regular exhaustivamente el asunto, y (ii) debe siempre dejarle al Ejecutivo el margen necesario para adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten en la realidad regulada.*

### Sentencia C-395/22

#### Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo

**Norma demandada:**  
artículo 2° de la Ley 2161 de 2021.

La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021 “[p]or la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”. En concepto del demandante, esta disposición vulnera las normas constitucionales sobre las leyes marco –contenidas en los artículos 15 numeral 19, y 189 numeral 24 de la Constitución—. A su juicio, el Congreso de la República contaba con la competencia de fijar pautas y criterios generales, pero no podía “establecer las disposiciones específicas” de la regulación, pues esta es una atribución exclusiva del Gobierno.

Luego de determinar la aptitud de la demanda, este tribunal se plantea dos problemas jurídicos: en primer lugar, se pregunta si el Congreso de la República desborda su competencia constitucional en el campo de las leyes marco al fijar por “única vez” un descuento del 10% en la prima de un seguro obligatorio y ordenarle al Gobierno Nacional la definición del ocedimiento para acreditar las condiciones de acceso al descuento, competencia que debe ejercer

además de la de fijar el monto de la prima. En segundo lugar, se pregunta si el Congreso de la República desconoce sus límites competenciales en el ámbito constitucional de las leyes marco, al prever con vocación de vigencia temporal indefinida un porcentaje máximo del 5% en los cargos por intermediación en la venta del SOAT.

Frente al primer cuestionamiento, la Corte señala que la materia de la norma demandada se sitúa en la intersección de la actividad aseguradora y del tránsito, por lo cual se halla sujeta tanto a la reserva de ley marco como a la reserva general que tiene el Congreso para regular el tránsito. De tal manera que el Congreso puede introducir las referidas precisiones a la política general de aseguramiento, con reglas detalladas, en la medida en que no termine por “vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República” o de privar al Gobierno Nacional del “margen [...] que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”.

En este caso, los párrafos 1º y 2º del artículo 2 de la Ley 2161 de 2021, en general, no desconocen estos limitantes, pero algo distinto sucede con la fijación específica de un porcentaje para el descuento, que sí constituye una trasgresión de dichas restricciones. Una vez se fija en la ley un porcentaje de descuento, el Gobierno ya no cuenta con la capacidad que se necesita para modificar la regulación conforme a las circunstancias que cambien de manera relevante en el mercado asegurador, en la siniestralidad, en la prestación de servicios de salud o en la economía general.

De tal manera que los párrafos 1º y 2º demandados, se ajustan en general a los artículos 150, numeral 19 literal d, y 189 numeral 24 de la Constitución Política, excepto por la fijación del porcentaje de descuento, que es inconstitucional. Para remediar esta inconstitucionalidad, la Corte Constitucional declara exequibles los párrafos 1º y 2º, cuestionados, salvo por la expresión “del diez por ciento (10%)”, que declarara inexecutable.

Con relación al segundo cuestionamiento, la Corte refirió que el legislador al regular los cargos por intermediación en la venta del SOAT, debe en principio limitarse a dictar las normas o pautas generales sobre la materia, y abstenerse de llegar hasta reglamentar sus aspectos específicos o particulares, pues esta es una atribución del Gobierno Nacional. En eventos como este, al ser

asuntos que están también especialmente reservados al Congreso, la ley puede intervenir mediante algunas reglas detalladas para hacer ciertas precisiones en la política general. Sin embargo, debe respetar dos límites: (i) no puede regular exhaustivamente el asunto, y (ii) debe siempre dejarle al Ejecutivo el margen necesario para adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten en la realidad regulada.

En esta ocasión, el Congreso dictó una regla detallada, al fijarle un tope al porcentaje que puede pagarse por comisiones de intermediación en la venta del seguro, lo que privó al Gobierno Nacional del margen necesario para adecuar la normatividad a las circunstancias cambiantes del mercado. En esa medida, el Congreso de la República extralimitó sus competencias y vulneró los artículos 150 numeral 19, literal d), y 189, numeral 24, de la Constitución Política. En consecuencia, declara inexecutable todo el párrafo 3º, en tanto no es factible retirar solo el porcentaje (5%), puesto que dejaría una norma jurídicamente ininteligible. Por lo demás, una modulación del fallo no lograba mantener un texto normativo al mismo tiempo coherente en sí mismo y respetuoso de la competencia del Congreso para diseñar la política general en la materia, pues implicaba intervenir en una norma con vocación de vigencia indefinida.

La magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado Hernán Correa Cardozo salvan parcialmente el voto; por su parte, el magistrado José Fernando Reyes Cuartas aclara voto.

### Contenidos de interés

**La ley marco en la actividad aseguradora:** la Carta Política establece que, en la regulación de la actividad “aseguradora”, al Congreso de la República le corresponde “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios” aplicables, mientras que al Gobierno Nacional le compete ejercer la “inspección, vigilancia y control” de las personas que realizan esas actividades, para lo cual el Presidente de la República se reserva la posibilidad de expedir decretos de intervención en estos ámbitos, con sujeción al marco legal. Las ramas legislativa y ejecutiva concurren así, de forma y en momentos diferentes, para regular apropiadamente la actividad aseguradora. Pero ambas ramas cumplen, en este contexto, funciones distintas y separadas.

Este diseño de las leyes marco responde a la naturaleza especial de las materias bajo su reserva. En general, se sujetan a ese tipo de leyes asuntos técnicos y expuestos a variaciones rápidas y, en ocasiones, constantes en la realidad.

En las leyes marco se reflejan, pues, dos principios esenciales de la Constitución, en tanto hay “separación de funciones” entre dos ramas del poder público que, sin embargo, “colaboran armónicamente” en la regulación de asuntos de interés público. No obstante, las leyes marco representan un límite a la potestad de configuración normativa que por regla general debe detentar el Congreso de la República en una democracia.

### Sentencias citadas

C-441 de 2021  
C-026 de 2020  
C-940 de 2003  
C-196 de 1998  
C-428 de 1997  
C-013 de 1993

## Facultad otorgada a la Policía Nacional con el fin de que acceda a circuitos cerrados de seguridad y vigilancia privada para acciones de prevención, identificación y judicialización

*La norma es exequible en el entendido que los integrantes de la Policía Nacional que ejercen funciones de Policía Judicial, podrán acceder a los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada para acciones de identificación o judicialización en el marco de una investigación de carácter penal, previa autorización de la autoridad judicial correspondiente, salvo en los actos urgentes, los casos de flagrancia y en otras actuaciones que no requieren autorización judicial previa para su realización. Esto, acorde con la normativa procesal penal y los principios que rigen la protección de datos personales.*

### Sentencia C-406/22

**Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger**

**Norma demandada:**  
artículo 48 (parcial) de la Ley 2197 del 2022.

La Corte Constitucional estudia una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 48 (parcial) de la Ley 2197 del 2022, “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”. Según el demandante, esta disposición vulnera por omisión legislativa relativa los artículos 15 de la Carta Política, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 4º, 5º y 6º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.





La Corte se cuestiona si el Legislador al expedir la norma acusada que i) permitió el acceso irrestricto de la Policía Nacional a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada en la que datos de personas determinadas o indeterminadas quedan almacenados o registrados y, además, ii) facultó a esta autoridad para el uso también incondicionado de estos datos con el propósito de ejecutar acciones de prevención, identificación o judicialización, incurrió en una omisión legislativa relativa que habría vulnerado los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data (protección de datos personales) y, en ese sentido, estaría desconociendo los artículos 15 de la Carta Política, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 4º, 5º, y 6º de la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

Con el objetivo de resolver el problema jurídico, la Corte cita su jurisprudencia en relación con los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data. Además, reitera sus pronunciamientos en torno a las fronteras constitucionales y legales a las que se sujeta la Policía Nacional en su rol de Policía Judicial y las limitaciones que ha trazado el ordenamiento jurídico a las empresas privadas que prestan el servicio de vigilancia y seguridad. De otro lado, se pronuncia respecto de la tecnología vinculada con circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, así como sobre su regulación jurídica. Igualmente, se refiere a los criterios fijados

por la jurisprudencia constitucional para ponderar el conflicto entre, de un lado, la seguridad y la vigilancia y, del otro, los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data –cuya vigencia se relaciona, estrechamente, con la necesidad de respetar la dignidad humana, la libertad y la autonomía de las personas–.

Para dar respuesta al problema planteado, la Corte examina si la facultad asignada por la norma a la Policía Nacional para acciones de “prevención” podía considerarse proporcionada en sentido estricto. Al respecto, la Corte considera que la medida busca un fin que puede calificarse como constitucionalmente válido, pues se conecta con la posibilidad de luchar contra la delincuencia que afecta a las personas y a los bienes. Sin embargo, dada la tecnología propia de los circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada, la Policía Nacional no está en condición de ejercer la facultad atribuida por la norma demandada “para acciones de prevención” de acuerdo con las regulaciones constitucionales, legales y reglamentarias. El carácter vago, impreciso y absolutamente indeterminado de la medida impide contar con criterios claros, precisos y objetivos indispensables para que “las acciones de prevención” puedan considerarse legítimas en un Estado que se rige por las libertades y derechos de la ciudadanía y que evita instrumentalizar a las personas.

Adicionalmente, la Sala observa que las posibles ventajas que eventualmente podrían obtenerse en materia de seguridad con lo dispuesto en la norma acusada en relación con la potestad atribuida a la Policía Nacional con el objeto de que acceda a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada “para acciones de prevención”, resulta desproporcionada cuando se repara en la profunda injerencia que deben soportar los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data intervenidos, sacrificio que, a la luz de la importancia que el ordenamiento nacional e internacional le confieren a estos derechos fundamentales, no resulta de manera alguna compensable con una incierta ventaja de la seguridad colectiva. Tampoco hay certeza alguna de que el acceso de la mencionada autoridad a circuitos cerrados de vigilancia y seguridad privada con el propósito de ejecutar acciones de “prevención” contribuya, en efecto, a disminuir conductas delictivas.

En suma, la Corte constata una dudosa conexión entre los propósitos de vigilancia y seguridad para acciones de “prevención” de la norma acusada y la efectiva consecución de estos fines.

Ahora, en relación con las expresiones “identificación” o “judicialización”, la Corporación encuentra una justificación constitucional válida e incluso imperiosa cuando se presenta en el marco de un proceso penal bajo la instrucción y coordinación de la Fiscalía General de la Nación.

Sin embargo, comparte la tesis expuesta por el demandante, en el sentido de que, efectivamente, el legislador al redactar la disposición acusada incurrió en una omisión legislativa relativa, pues, pasó por alto, sin existir motivo constitucionalmente válido, la necesidad de sujetar la facultad atribuida en la norma acusada a la Policía Nacional para acciones de “identificación” o “judicialización” a unas condiciones que la acoten y sujeten a las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias. En tal virtud, la Corte ordena modular el contenido de la sentencia y dispone incorporar a la disposición los elementos que el legislador excluyó injustificadamente.

Igualmente, la Sala puntualiza que la habilitación prevista en el artículo 48 de la Ley 2197 de 2022 demandado de acceder a circuitos privados de seguridad y vigilancia privada para acciones de “identificación” o “judicialización” no se asigna a la Policía Nacional, en general, sino, concretamente, a la Policía Judicial, autoridad que debe ejercer las funciones asignadas en el marco de una investigación de carácter penal, previa autorización de la autoridad judicial correspondiente, salvo en los actos urgentes, los casos de flagrancia y en otras actuaciones que no requieren autorización judicial previa para su realización. Esto, acorde con la normativa procesal penal y los principios que rigen la protección de datos personales.

Por los motivos expuestos, se declara la exequibilidad condicionada de la norma acusada, salvo el término “prevención” que se declara inexecutable.

El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salva parcialmente voto. Los magistrados Hernán Correa Cardozo, Alejandro Linares Cantillo y José Fernando Reyes Cuartas aclaran voto.

## Contenidos de interés

**El derecho al hábeas data o a la autodeterminación informática:** derecho fundamental cuya principal función consiste en “equilibrar el poder entre el sujeto concernido por el dato y aquel que tiene la capacidad de recolectarlo, almacenarlo, usarlo y transmitirlo”.

El derecho al hábeas data tiene los siguientes contenidos principales. En primer lugar, les confiere a todas las personas la facultad de “conocer, actualizar y rectificar la información que sobre ellas se haya recogido en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”. En segundo lugar, somete los procesos de recolección, tratamiento y circulación de datos al respeto de la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”. Finalmente, autoriza a su titular para exigir que el “administrador de las bases de datos personales efectúe su labor con sujeción a estrictos límites constitucionales”.

En suma, la protección que se desprende del derecho fundamental al hábeas data incluye, de manera especial, que asuntos vinculados al ámbito de privacidad de sus titulares no sean divulgados sin su autorización. Esta garantía ha sido considerada por la Corte Constitucional como una concretización del principio de libertad, que subyace al ejercicio del derecho en mención, y que les brinda a sus titulares la inmunidad indispensable frente a injerencias de terceros o del Estado.

**Circuitos cerrados de vigilancia y seguridad:** son sistemas televisivos que exhiben unas características propias, pues tienen un acceso limitado. La Corte Constitucional no ha sido ajena a esta temática. En las sentencias T-114 de 2018 y C-094 de 2020 la Corporación precisó que se trataba de “un conjunto de componentes directamente entrelazados, [integrado por] una o varias cámaras de vigilancia conectadas a uno o más monitores o televisores, los cuales reproducen imágenes capturadas que crean un circuito de imágenes”.

## Sentencias citadas

T-280 de 2022  
T-244 de 2022  
C-094 de 2020  
C-276 de 2019  
T-114 de 2018  
C-748 de 2011  
T-768 de 2008

## **Inconstitucionalidad de la facultad atribuida a las contralorías y demás órganos de control fiscal de establecer responsabilidad fiscal de particulares que ocasionan daños al patrimonio público sin realizar gestión fiscal**

*La norma censurada es contraria a la Constitución, puesto que el legislador les atribuyó a los órganos de control fiscal una facultad que constitucionalmente no le está permitida, como lo es, establecer o deducir responsabilidad fiscal de los particulares cuando no ejercen gestión fiscal.*

### **Sentencia C-438/22**

**Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez**

**Norma demandada:**  
artículo 37 de la Ley 2195 de 2022.

En el presente caso, la Corte estudia la demanda formulada en contra del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”, tras considerar, como único cargo, que este contraviene los artículos 4, 119, 267, 268.5, y 272 de la Constitución Política, en tanto somete a los particulares a responsabilidad fiscal sin haber realizado gestión fiscal; motivo suficiente para considerar la necesidad de excluir del ordenamiento jurídico una norma que, contrario a dicha finalidad, pretende atribuir una responsabilidad que no ha sido prevista por la Constitución Política.

Para analizar este caso, se realiza la integración de la unidad normativa con la proposición completa del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022, puesto que, si bien la demanda fue presentada formalmente en contra del artículo 37, lo cierto es que materialmente el concepto de la violación recayó únicamente sobre la expresión “sin ser gestores fiscales”. Motivo por el cual, con la finalidad de conservar la uniformidad del ordenamiento, es necesario incluir en el análisis de mérito sobre la norma en su conjunto a fin de que la sentencia cobije otros elementos en ella contenidos.

Bajo ese entendido, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿el artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 desborda las competencias de la Contraloría General de la República, así como las de los demás órganos de control fiscal, al facultarla para tramitar procesos de responsabilidad fiscal en contra de particulares que, sin tener la calidad de gestores fiscales y, por lo tanto, sin realizar gestión fiscal alguna, participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de daños al patrimonio del Estado, representado, además, en sus bienes muebles e inmuebles?

Para resolver dicho problema jurídico, la Corporación analiza las siguientes temáticas: (i) los antecedentes más recientes de la función del control fiscal en Colombia; (ii) el control fiscal en la Constitución de 1991; (iii) el concepto de gestión fiscal; (iv) el gestor fiscal; (v) el poder habilitante para el ejercicio de la gestión fiscal; (vi) la responsabilidad fiscal; y, (vii) el contexto de la norma acusada.

La Sala Plena concluye que la norma censurada es contraria a la Constitución, puesto que introduce en el ordenamiento jurídico un ingrediente normativo que no tiene sustento en la Constitución Política de 1991, como lo es, la atribución a las contralorías General de la República y territoriales para deducir responsabilidad fiscal de los particulares que no realizan gestión fiscal por habilitación legal, administrativa o contractual.

La Corte señala que la gestión fiscal es la causa o motivo que la Constitución Política u con sujeción a ella la ley han previsto para establecer o deducir la responsabilidad fiscal. De conformidad con lo que ordena el artículo 268-5 de la Constitución, sus normas concordantes y las legales que lo desarrollan, el elemento esencial que permite activar la vigilancia y el control fiscal lo mismo que para establecer o deducir responsabilidad fiscal cuando quiera que exista detrimento del patrimonio estatal lo constituye esencialmente el ejercicio de la gestión fiscal, es

decir, las actividades relacionadas con la entrega recibo, percepción, administración, manejo, disposición y destinación de recursos y bienes de naturaleza pública por habilitación o atribución legal o administrativa o por estipulación contractual que así lo determine.

Al analizar el contenido del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022 la Corte constató que es inconstitucional, toda vez que, frente a los particulares, desconoce varios mandatos y finalidades de la Carta que se articulan entre sí: (i) el control fiscal no puede ser empleado para perseguir un fin distinto al de la vigilancia de la gestión fiscal; y, (ii) no se puede establecer responsabilidad fiscal sin gestión fiscal.

En consecuencia, en el caso objeto de análisis, prever que los particulares son responsables fiscales cuando, sin tener la calidad de gestores fiscales y por lo tanto sin realizar gestión fiscal alguna, participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de daños al patrimonio público, especialmente cuando con su acción dolosa o gravemente culposa ocasionen daños a los bienes públicos, inmuebles o muebles, desborda la esfera de la vigilancia y el control fiscal y no permite en consecuencia deducir responsabilidad fiscal, so pena de violar los artículos 4, 119, 267, 268-5 y 272 de la Constitución Política. Por lo tanto, la Corte declara la inexecutable de la norma cuestionada.

Finalmente, frente al inciso final de la norma acusada, esto es, la remisión de la noticia criminal por parte de la Fiscalía a la Contraloría y a la Procuraduría, la Corte concluye que ella solo tendría sentido dentro de la norma estudiada si se refería al particular que ejerce gestión fiscal, por lo que, al desaparecer la primera parte del artículo, de suyo, por sustracción de materia y en tanto y en cuando la puesta en conocimiento de los posibles punibles de cualquier persona que no son objeto de control fiscal pierde su razón de ser, este aparte también se declara inexecutable por congruencia con el resto del artículo.

## Contenidos de interés

**Gestor fiscal:** son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública.

**Responsabilidad fiscal:** se establece en un proceso de naturaleza administrativa, el cual tiene por objeto “determinar y, si es del caso, declarar la responsabilidad fiscal del servidor público o del particular, sobre la base de un detrimento patrimonial (daño) imputable a una conducta culpable (dolo o culpa grave) de éste, habiendo un nexo causal entre ambos.” De modo que, la responsabilidad que en este proceso se declara es patrimonial, y, por lo tanto, dicho carácter “separa la responsabilidad fiscal de otros tipos de responsabilidad, como la disciplinaria o la penal y se trata por lo tanto de una responsabilidad independiente y autónoma, frente a esos otros procesos. En la responsabilidad disciplinaria el daño es extra patrimonial y en la fiscal no. De la misma forma, la responsabilidad fiscal también resulta independiente de la penal, siendo admisible, no obstante, el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal.”

La jurisprudencia constitucional ha comprendido que dicha responsabilidad aplica respecto de los servidores públicos y de los particulares que manejen bienes o recursos públicos y que, a su vez, produzcan un daño al erario, el cual deberá ser resarcido.

## Sentencias citadas

C-140 de 2020

SU-431 de 2015

C-814 de 2014

C-557 de 2009

C-840 de 2001

C-484 de 2000





## Exclusión de ingenieros geólogos para las tareas de diseño y revisión de diseños de construcciones sismo resistentes no desconoce derecho a la igualdad, a la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo

*El artículo 26 de la Constitución Política habilita al Legislador para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de determinadas actividades implique un riesgo social.*

### Sentencia C-030/22

#### Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

**Norma demandada:** numeral 32 (Parcial) del artículo 4, así como los artículos 26 y 30 de la Ley 400 de 1997

En esta oportunidad la Corte estudia una demanda contra el numeral 32 (parcial) del artículo 4, así como contra los artículos 26 y 30 de la Ley 400 de 1997, por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes. El actor plantea un cargo por omisión legislativa relativa que vulnera los artículos 13, 25 y 26 de la Constitución Política. A su juicio, la exclusión de los ingenieros geólogos de la posibilidad de ejercer las actividades previstas para los diseñadores y revisores de diseños de construcciones estructurales sismo resistentes, desconoce que cumplen con los requisitos de idoneidad para realizar tales tareas y asumir las responsabilidades que las normas reservaron a los ingenieros civiles. Considera que al no incluirlos se estableció una distinción injustificada desde el punto de vista constitucional.

En atención al cargo, le corresponde a la Corte determinar si existe justificación con soporte en los principios constitucionales para que las tareas y responsabilidades de los diseñadores y revisores de diseños de construcciones estructurales en Colombia solo se autoricen a los ingenieros civiles, mientras que los ingenieros geólogos a pesar de su formación presuntamente

afín a los profesionales de la ingeniería civil quedan imposibilitados para la realización de dichas tareas y responsabilidades; o si ante la falta de una justificación razonable, las normas demandadas vulneran el derecho a la igualdad, al libre ejercicio de oficio o profesión y al trabajo.

Para dar solución al problema jurídico, la Corte i) reconstruye el objeto de la Ley 400 de 1997 sobre construcciones sismo-resistentes; ii) refiere los criterios jurisprudenciales sobre la libertad de configuración legislativa en el tema relativo a la regulación de actividades u oficios de alto riesgo social; y iii) estudia cómo ello incide en el rol del Legislador para exigir certificaciones de idoneidad apoyado en los títulos académicos, en desarrollo del artículo 26 Superior.

La Corte estima que, tanto los enfoques como el contenido de la formación de los profesionales en ingeniería civil y de los profesionales en ingeniería geológica marcan una distinción en punto a la idoneidad para realizar las actividades de diseñador de construcciones estructurales y de revisor de estos diseños. Añade que, si bien la comparación de los pensum de las carreras de ingeniería civil y



geológica resulta un criterio determinante, no es el único y ni siquiera el mayormente importante. Es tan importante como la consideración de los fines y propósitos del Legislador al escoger una categoría (profesión en este caso) y excluir a otras, al igual que se debe considerar la aplicación de procesos y criterios racionales para la decisión de cómo se estructurará una regulación.

La Sala estima que el criterio del legislador está objetivamente basado en el cumplimiento del objeto de la ley y la formación académica que mejor se adecúe a ello. Explica que, de acuerdo a los conceptos recibidos, las conclusiones de quienes analizaron los planes de estudio de las carreras profesionales de ingeniería civil e ingeniería geológica y los criterios desarrollados sobre el tema de la idoneidad requerida para las actividades reguladas en la Ley 400 de 1997 en la sentencia C-193 de 2006, los profesionales en ingeniería civil y los profesionales en ingeniería geológica marcan una distinción en punto a la idoneidad para realizar las actividades de diseñador de construcciones estructurales y de revisor de estos diseños estructurales en una

construcción sismo-resistente. Para la Corte estas distinciones son evidentemente de orden material, y fueron las que sirvieron de fundamento a la decisión adoptada por el Legislador. Dado que el enfoque de las profesiones no es el mismo, tampoco puede serlo el conjunto de habilidades que se desprende de su estudio. Se trata de preservar la garantía mínima de diligencia del Legislador para regular una actividad que ostenta un importante riesgo social.

Con la configuración de una justificación razonable y explícita del Legislador para autorizar exclusivamente a los ingenieros civiles para las tareas de diseño y revisión de diseños de construcciones estructurales sismo-resistentes, se concluye la ausencia de discriminación injustificada, que implica que no se vulneran los artículos 13 ni 26 de la Constitución, y tampoco el derecho al trabajo (Art. 25 CN) de los ingenieros geólogos. En consecuencia, se declaran exequible las normas demandadas.

Las magistradas Paola Andrea Meneses, Gloria Stella Ortiz y el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar aclaran voto frete a esta decisión.

## Contenidos de interés

**Riesgo social:** puede afirmarse que todas las actividades tienen una implicación social inevitable. El carácter multirelacional de la vida en sociedad permite concluir que los ciudadanos, hoy día reciben los beneficios y asumen las consecuencias de las actividades que realizan los otros miembros de su comunidad. (...) la Corte ha apostado por una interpretación restrictiva del concepto de riesgo social. El concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, trata acerca de la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio.

Este riesgo debe: (i) ser claro; (ii) afectar o poner en peligro el interés general y los derechos constitucionales fundamentales; (iii) poder ser conjurado o disminuido de modo sustantivo mediante una formación académica específica. La observación de lo anterior, llena de contenido el artículo 26 de la Constitución en el aparte que reza “las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen riesgo social”.

Cuando la práctica de una profesión u oficio implique consecuencias que puedan ser catalogadas, según lo expuesto, como un riesgo social, el Legislador tiene la obligación de cualificar las exigencias para su práctica.

**Títulos de idoneidad:** constituyen una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Estos títulos son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades. En este contexto el Legislador debe considerar que: (i) la regulación debe ser establecida por vía legislativa en virtud de la reserva de ley que opera en este ámbito; (ii) las exigencias para certificar la idoneidad profesional deben ser necesarias; (iii) las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica deben ser adecuadas; (iv) los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión u oficio no pueden implicar una discriminación prohibida por la Constitución Nacional”.

**Libertad de configuración legislativa:** dentro del ámbito de creación del Derecho, existe en nuestro sistema constitucional un principio según el cual el Legislador no está restringido sino por el respeto a la misma Constitución para crear normas. En la práctica ello constituye un amplio margen temático regulativo para el Congreso de la República, que a su vez obra como una garantía para que éste cumpla su labor constitucional. En materia de control de constitucionalidad esto supone que, si un tema específico no exige especiales regulaciones según el orden constitucional, entonces opera el principio prolegislatoris, según el cual se presume por parte del juez constitucional, libertad de regulación en los términos estrictos de la Constitución.

El Legislador tiene libertad de configuración regulativa para establecer distinciones y exigir acreditaciones académicas con el propósito de garantizar la idoneidad para realizar actividades que impliquen un riesgo social.

## Sentencias citadas

C-193 de 2006

C-038 de 2003

C-964 de 1999



## Delitos de apropiación ilegal y financiación de la apropiación ilegal de bienes baldíos de la Nación vulneran el principio de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal

*El régimen de baldíos al que remiten las disposiciones acusadas cuando señala que se castiga la apropiación, utilización, entre otros, de bienes baldíos “sin el lleno de los requisitos de ley” genera discusiones interpretativas complejas, así como valoraciones probatorias amplias, frente a lo cual el ciudadano no está en capacidad de establecer de forma razonable y previa si su proceder se enmarca o no en una conducta criminal*

### Sentencia C-411/22

**Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo**

**Norma demandada: artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021.**

La Corte decide una demanda contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 2111 de 2021, “[p]or medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”. A juicio del demandante, estas disposiciones vulneran los artículos 158 y 169 de la Constitución Política en lo relacionado con el principio de unidad de materia, y el artículo 29 ibidem respecto a los límites de configuración en materia penal, puntualmente, los principios de legalidad, juez natural y proporcionalidad.

Luego advertir la inexistencia de cosa juzgada, este tribunal se plantea tres problemas jurídicos de fondo.

El primero problema jurídico, consiste en determinar si ¿el legislador desconoció el principio de unidad de materia, al introducir en la Ley 2111 de 2021, el artículo 1º (parcial) demandado?

En este punto, tras reiterar su jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia y sobre la amplia potestad de configuración del legislador

en materia penal y sus límites. La Sala Plena, al desarrollar un juicio de conexidad de baja intensidad, observe que la disposición demandada no vulnera el principio de unidad de materia, en tanto los tipos penales incluidos en la norma parcialmente demandada se encuentran unidos temáticamente al título de la ley y la generalidad de su contenido. En concreto, se evidencia que lejos de haber sido un aspecto omitido en las discusiones del Congreso, el contenido de los artículos 337 y 337A del Código Penal fueron expresamente motivados y discutidos. En consecuencia, respecto de este primer reproche de constitucionalidad la disposición demandada resulta exequible.

El segundo y el tercer problema, tienen como objeto constatar si el Legislador desconoció: (i) el principio de legalidad en materia penal, que se deriva del artículo 29 de la Constitución, con la competencia, objeto material y verbos rectores introducidos en los artículos 337 y 337A demandados; y (ii) el principio de proporcionalidad en materia penal, que se deriva del artículo 29 de la Constitución, con la descripción típica contenida en los delitos demandados.

Al respecto, la Corte indica que la disposición demandada vulnera el principio de estricta legalidad, en la medida que, la descripción del tipo penal, en especial, cuando se remite a los requisitos de ley del régimen de baldíos, no cumple con el nivel de determinación que exige la jurisprudencia constitucional, para los tipos penales en blanco. En este caso, destaca la Corte que el contenido del tipo penal abierto no puede colmarse de manera fácil, directa, clara y comprensible para todos los ciudadanos, y no en un caso de ambigüedad del lenguaje o referido a la indefinición del bien baldío. Se reitera que el principio de estricta legalidad es el centro de un sistema de derecho penal garantista, pues la definición clara de la conducta es también una condición para verificar desde el punto de vista fáctico su ocurrencia y, por lo tanto, para aportar pruebas a favor o en contra de su configuración; ejercer el derecho de defensa e intentar el control de las decisiones, bien a través de los recursos judiciales, bien mediante la crítica social a las providencias.

Por otra parte, al dar aplicación al test estricto de proporcionalidad concluye que la norma cumple un fin imperioso, pero la medida no es estrictamente necesaria ante la ausencia de articulación de la normatividad sobre bienes baldíos, entendida como la falta de registro, la problemática histórica de la tierra en nuestro país, la existencia de otros tipos penales dirigidos a sancionar las conductas que pretendían ser desincentivadas con la medida, entre estas, la deforestación (artículos 330 y 330A del Código Penal), el derecho penal como ultima ratio, y una potencial afectación a la presunción de inocencia. La sala considera que, con estas disposiciones, se invierte la carga de la prueba al procesado al obligarle a desvirtuar la presunción legal de bien baldío.

Destaca este tribunal que dicha declaratoria de inexecutable no desconoce ni impide que el Legislador conlleve actividades que busquen luchar contra la deforestación, el cambio climático, los derechos humanos y la protección al medio ambiente y a los recursos humanos.

Las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera aclaran voto. El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo salva voto.

## Contenidos de interés

**Principio de estricta legalidad:** ha sido entendido, desde un punto de vista positivo, como el deber del legislador de actuar con el mayor nivel posible de precisión y claridad, y desde una perspectiva negativa, en el sentido de que son inadmisibles los supuestos de hecho y las penas redactadas en forma incierta o excesivamente indeterminada. Por lo tanto, “todos los componentes de un tipo penal (sujetos, verbos rectores, ingredientes subjetivos y objetivos, sanción, agravantes, etc.) deben estar determinados o ser razonablemente determinables por el intérprete.

En atención a este principio, el Estado debe observar que: (a) existe reserva de ley porque la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del Legislador; (b) la definición de la conducta punible y su sanción debe contemplarse de forma clara, precisa e inequívoca; y, (c) las leyes penales no pueden aplicarse de forma retroactiva, a menos que opere el principio de favorabilidad penal

**Tipos penales en blanco:** son aquellos en los que “el supuesto de hecho se encuentra desarrollado total o parcialmente por una norma de carácter extrapenal”. Según diferentes sentencias de la Corte, entre las que se cuentan la C-559 de 1999, la C-301 de 2011, la C-121 de 2012, la C-091 de 2017 y la C-367 de 2022, los tipos penales en blanco juegan un rol importante en la legislación penal, puesto que le permiten al Legislador abordar temas especializados y en permanente evolución, lo cual es imperativo para adaptar las normas jurídicas a las necesidades sociales en un mundo cambiante como el nuestro. La existencia de tipos penales en blanco en nuestro ordenamiento no implica su inconstitucionalidad, toda vez que la Corte los ha reconocido como figuras útiles, valiosas y legítimas dentro de la amplia potestad de configuración que tiene el Legislador en materia penal, pues es a él a quien le corresponde la estructuración de la política criminal en nuestro país.

**Principio de proporcionalidad en materia penal:** se concreta en la ponderación de bienes en el sentido de una prohibición de exceso. Al respecto, la Corte ha señalado que el principio de proporcionalidad “apunta a una relación medio-fin, esto es, si para la consecución de un propósito constitucionalmente válido el medio seleccionado por el legislador en materia penal, resulta ser acorde con la gravedad del hecho punible y la lesión a los bienes jurídicos tutelados”.

## Sentencias citadas

C-366 de 2022  
SU-288 de 2022  
C-215 de 2021  
T-488 de 2014  
C-896 de 2012

## Funciones atribuidas a la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca y a su órgano de gobierno en materia de ordenamiento territorial son constitucionales

*Las funciones atribuidas por las normas demandadas no desconocen los objetivos y, por tanto, la competencia de la figura asociativa ni la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo.*

## Sentencia C-015/23

**Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo**

**Norma demandada:** artículos 14, 16 y 22 (parcial) de la Ley orgánica 2199 de 2022.

La Corte Constitucional decide una demanda en contra del inciso 3° del artículo 14, el numeral 7 del artículo 16 y numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley 2199 de 2022, “por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”, en adelante RMBC. Las disposiciones demandadas prevén: (i) la función del Consejo Regional de la RMBC consistente en proferir el componente físico-espacial del Plan Estratégico y de Ordenamiento de la RMBC y los lineamientos de superior jerarquía en materia de ordenamiento territorial; (ii) el deber de los municipios asociados a la RMBC consistente en adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la RMBC y los demás lineamientos en materia de ordenamiento territorial; y (iii) el sistema de toma de decisiones del Consejo Regional de la RMBC en casos entre los que no haya consenso entre las entidades territoriales asociadas. A juicio de la demandante, dichas disposiciones vulneran lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 313 y el artículo 325 de la Constitución.



Para abordar este asunto, la Corte plantea tres problemas jurídicos y precisa: (i) el alcance y la finalidad de la nueva figura asociativa establecida en el artículo 325 de la Constitución; y (ii) el concepto de organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo.

El primer y segundo cuestionamiento, van dirigidos a verificar si los artículos 14 (inciso 3º) y 16 (numeral 7º) de la Ley en comento: (i) desconocen el alcance y los objetivos de la RMBC al haberla facultado para regular asuntos en materia de ordenamiento territorial, específicamente la facultad de expedir el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los lineamientos en materia de ocupación del territorio. (ii) Si vulneran el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución respecto de las competencias atribuidas a los concejos en materia de ordenamiento territorial, incluyendo la facultad de reglamentar los usos del suelo, al haber establecido (a) que el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional de la figura asociativa guardan superioridad jerárquica en la jurisdicción de la RMBC; y (b) el deber en cabeza de los municipios asociados de adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el plan y lineamientos en referencia.

En este punto, la Corte concluye que: (i) el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo sostenible; y (ii) la ordenación del territorio no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio constitucional de concurrencia, confluyen en la materia competencias nacionales, regionales, departamentales, municipales y distritales. Por lo demás, identifica que la función de los concejos para la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento esencial en el ordenamiento territorial, sujeto a la Constitución y a la Ley, y por eso no se trata de una función absoluta, ni que agote la función pública administrativa de ordenación del territorio.

En consecuencia, este tribunal señala que las funciones atribuidas por las normas demandadas a la RMBC y a su órgano de gobierno en materia de ordenamiento territorial no desconocen (i) los objetivos y, por tanto, la competencia de la figura asociativa; ni (ii) la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo y, por el contrario, son manifestaciones de la función constitucional atribuida a la RMBC y a su órgano de gobierno para ejecutar el desarrollo sostenible de la región y para coordinar y concertar la acción de las entidades territoriales asociadas a dicha figura asociativa. Por lo cual, se ajustan a lo dispuesto en el artículo 317 numeral 7º y 325 de la Carta Política.

Asimismo, encuentra la Corte que la función de formular el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional, no constituyen violaciones a la autonomía municipal. Al respecto, señala que (i) en las disposiciones acusadas las entidades locales deben respetar un marco normativo, según la Constitución y la Ley, dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son estas las que deciden asociarse voluntariamente a la RMBC; y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la región metropolitana.

El tercer cuestionamiento consiste en verificar si el numeral 3º del párrafo 1º del artículo 22 de la Ley en comento, vulnera la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 de la Constitución, al crear un mecanismo para la toma de decisiones del Consejo Regional de la RMBC en los casos en que no exista consenso que exige el voto favorable de la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía Mayor de Bogotá D.C.



Sostuvo la Corte que el procedimiento de última instancia reprochado: (i) constituye un mecanismo que facilita el consenso, por lo que el sistema decisorio elegido replica -en los mismos términos del art. 325 CP- la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la nueva forma asociativa. Dichas entidades territoriales, esenciales para la existencia y equilibrio de la RMBC, son articuladoras de las decisiones por adoptar y de los esfuerzos en pro del desarrollo de la región; (ii) no se configura como un poder de veto, dado que el aval de dichas entidades es una expresión del objeto mismo de la Región; (iii) la propia Constitución establece de forma explícita mayorías especiales en las que se requiere el voto afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, por lo que, la decisión del Legislador no es contraria al criterio del Constituyente. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, concluye la Sala que el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación, fijado por el Legislador orgánico, no desconoció la prohibición del derecho al veto del numeral 5º del párrafo transitorio 2º del artículo 325 de la Carta.

La Corte declara la exequibilidad de las disposiciones demandadas por los cargos formulados.

El magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar salva parcialmente su voto frente a esta decisión.

## Contenidos de interés

**Planeación del desarrollo:** planear el desarrollo de las entidades territoriales consiste en una actividad prospectiva, política y técnica, de identificación de finalidades y la escogencia de los instrumentos para lograrlo, con la consideración adecuada de los riesgos a los que se exponen tales objetivos, en pro de la dirección ordenada de la actividad social, como medida anticipatoria y de guía de las actividades privadas y públicas.

Los dos instrumentos de planeación para programar e impulsar su desarrollo social, ecológico y Económico, son (i) el ordenamiento territorial; y (ii) la expedición de planes de desarrollo.

Ordenamiento territorial: resulta necesario diferenciar dos contenidos diferentes del ordenamiento territorial, a saber: (i) aquellos relativos a la organización territorial del Estado o la “división político-administrativa del Estado” y que determinan la organización administrativa del poder público por niveles, en sus aspectos orgánico y funcional. El “ordenamiento territorial” entendido como la organización territorial del Estado es una función propia del Legislador, que debe ejercer con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; y (ii) aquellos contenidos del ordenamiento territorial relativos a la ordenación del territorio de cada entidad

territorial en concreto, como mecanismo de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales.

En efecto, esta corporación precisó recientemente que la ordenación física del territorio se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto.

## Sentencias citadas

C-268 de 2022

C-077 de 2017

C-123 de 2014

C-351 de 2009

C-117 de 2006

C-534 de 1996

## Indemnización por expropiación administrativa de predios privados en los que existen asentamientos humanos ilegales consolidados

*El 10% del avalúo comercial constituye el valor de la oferta que propondrá la entidad competente en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación, en los términos de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 388 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de que el propietario legítimo o, a falta de este los herederos, acrediten tener derecho a un mayor valor.*

### Sentencia C-020/23

**Magistrada Ponente:  
Paola Andrea Meneses Mosquera**

**Norma demandada:** párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020.

La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad instaurada en contra del párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, “por la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”. Los demandantes argumentan que la norma cuestionada, vulnera el mandato previsto en el artículo 58 de la Constitución Política conforme al cual la indemnización por expropiación administrativa “se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. Esto, porque dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa de los inmuebles ocupados por asentamientos humanos ilegales será siempre “equivalente al 10% del valor comercial del predio”, lo que impide a la administración ponderar los intereses en juego y desconoce la jurisprudencia constitucional.

Luego de estimar la inexistencia de cosa juzgada, la Corte se pregunta si ¿el párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 vulnera el artículo 58 de la Constitución al establecer que el valor de la indemnización por la expropiación administrativa de inmuebles que han sido ocupados por asentamientos humanos ilegales consolidados, por un término igual o superior a 10 años, será equivalente al 10% del valor comercial del predio expropiado?

Para resolver el problema jurídico, este tribunal se refiere al contenido y alcance del derecho fundamental a la propiedad privada y a la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social; realiza especial énfasis en los requisitos de constitucionalidad de la indemnización que debe otorgarse al titular del bien expropiado.

En respuesta al cuestionamiento planteado, la Corte encuentra que la disposición demandada admite las siguientes dos interpretaciones: (i) norma demandada dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa que la entidad competente deberá conceder al propietario legítimo o a falta de este, a sus herederos, deberá ser, en todos los casos, equivalente al 10% del valor comercial del predio expropiado. No es posible que la entidad competente otorgue una indemnización por un valor diferente. (ii) el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 dispone que el procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997. En estos términos, a partir de una interpretación sistemática, es posible inferir que el 10% del avalúo comercial del predio, previsto en la norma demandada, constituye el valor de la oferta que la entidad competente propondrá en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación, en los términos de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 388 de 1997.

La Corte considera que la primera interpretación es contraria al artículo 58 de la Constitución, el cual dispone que la indemnización por expropiación administrativa se deberá fijar “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que esta disposición constitucional exige que la indemnización sea “justa”, lo cual implica que (i) el legislador no está facultado para fijar su valor de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su tasación que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración y, eventualmente del juez administrativo, de ponderar los intereses el juego; y (ii) el monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad. En tal sentido, no puede constituir un enriquecimiento sin causa ni un menoscabo patrimonial. En criterio de la Corte, la primera interpretación desconocía abiertamente estas subreglas jurisprudenciales y, por lo tanto, era inconstitucional.

Por el contrario, esta Corporación concluye que la segunda interpretación es compatible con la Constitución. Esto, porque la Constitución permite que el legislador fije el valor de la oferta que la entidad expropiante deberá proponer al propietario del bien en la fase de negociación y enajenación voluntaria. En virtud del amplio margen de configuración del legislador en la materia, es constitucionalmente admisible que la ley determine un valor para la oferta, pues esto no anula la posibilidad de que, fracasada la etapa de negociación directa y enajenación voluntaria, los afectados acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, la Corte enfatiza que, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización por expropiación que la entidad expropiante otorgue deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.

En consecuencia, la Sala declara la exequibilidad condicionada de la norma demandada para expulsar del ordenamiento la interpretación inconstitucional y, en contraste, mantener aquella compatible con el artículo 58.4 de la Constitución.

Los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Alejandro Linares Cantillo aclaran su voto frente a esta decisión.

## Contenidos de interés

**Derecho a la propiedad privada:** El derecho fundamental a la propiedad privada es el derecho subjetivo que faculta a su titular a usar, gozar, explotar y disponer de sus bienes y que lo protege de interferencias injustificadas por parte del Estado y terceros.

El derecho fundamental a la propiedad privada no es absoluto. El constituyente habilitó “al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen”. Las limitaciones constitucionales a fundamental a la propiedad privada comprenden, entre otras, el proceso de extinción del dominio, el decomiso, la expropiación en caso de guerra y la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social.

**Expropiación por motivos de utilidad pública o interés social:** es una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa, la cual tiene tres elementos característicos: sujetos, objeto y causa. Son sujetos de esta operación de derecho público: (i) la entidad –judicial o administrativa– con potestad expropiatoria (sujeto activo), (ii) el titular del derecho fundamental expropiado (sujeto pasivo) y (iii) la persona que se verá beneficiado por la expropiación (beneficiario). De otro lado, el objeto material del acto de expropiación es el derecho de dominio del sujeto pasivo sobre algún bien del cual era su legítimo titular y el cual, como resultado de la expropiación, ingresa al patrimonio público. Por último, la causa es la finalidad de utilidad pública e interés social que motiva y justifica la expropiación, la cual debe estar prevista en la ley.

**Indemnización por expropiación por motivos de utilidad pública e interés social:** es una de las condiciones sustanciales de legitimidad de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública o interés social. La Corte Constitucional ha enfatizado que el propósito de la indemnización es equilibrar “el sacrificio de los derechos del afectado derivado del ejercicio de la potestad expropiatoria del Estado”, reparar los daños causados al titular y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas. En efecto, en ausencia de indemnización adecuada, la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social impondría a los titulares afectados cargas sociales desproporcionadas y arbitrarias que harían ilusoria la protección de la propiedad privada como derecho subjetivo.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada y uniforme, la Constitución exige que la indemnización por expropiación administrativa cumpla dos requisitos: (i) debe ser previa y (ii) debe ser justa.

**Subreglas jurisprudenciales de interpretación del carácter “justo” de la indemnización que limitan el margen del legislador:**

(i) El legislador no está facultado para fijar el valor de la indemnización de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su tasación que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración y del juez de ponderar los intereses en juego. Con todo, la Corte

Constitucional ha aclarado que el legislador está facultado para establecer criterios objetivos y tarifas porcentuales a partir de los cuales la entidad expropiante debe calcular el precio indemnizatorio que quedará consignado en la oferta de compra.

(ii) La indemnización, en principio, tiene una función reparatoria – no compensatoria o restitutiva-. Esto implica, que debe comprender el valor del bien, así como el resto de los perjuicios por daño emergente y lucro cesante.

(iii) El monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad. No puede constituir un enriquecimiento sin causa ni un menoscabo patrimonial.

## Sentencias citadas

C-085 de 2022  
C-750 de 2015  
C-227 de 2011  
C-476 de 2007  
C-1074 de 2002

## Deber de consulta previa a las comunidades indígenas al adoptar medidas legislativas relacionadas con la municipalización de áreas ubicadas en sus territorios

*(...) se termina afectando de manera directa e intensa a las comunidades indígenas localizadas en las áreas no municipalizadas, lo que hacía imperioso la consulta previa, libre e informada -no posterior- de las medidas legislativas aprobadas, atendiendo la forma en que los pueblos indígenas perciben el territorio, que exige el mayor nivel de protección que se les pueda otorgar*

### Sentencia C-054/23

**Magistrado Ponente:  
José Fernando Reyes Cuartas**

**Norma demandada:** artículos 6° y 151 de la Ley 2200 de 2022.

La Corte Constitucional estudia una demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 6° y 151 de la Ley 2200 de 2022, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. Los demandantes consideran que las normas cuestionadas, en su integralidad, infringen disposiciones nacionales e internacionales por omitir la realización de la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas como requisito para su trámite legislativo, lo cual compromete la autonomía territorial, la libre determinación y la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Ante el referido cuestionamiento, esta corporación aborda como problema jurídico si ¿los artículos 6° y 151 -en su integralidad- de la Ley 2200 de 2022, desconocen los artículos 1°, 7°, 40 y 330 de la Constitución, y 6° del Convenio 169 de la OIT, por omitir la realización de la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas como requisito para su trámite legislativo, cuando ello compromete la autonomía territorial, la libre determinación y la diversidad étnica y cultural de la Nación?

Para resolver el anterior problema la Corte reitera jurisprudencia constitucional vigente sobre: i) el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas y las medidas a consultar previamente derivadas de las leyes; ii) la autonomía territorial y la libre determinación de los pueblos indígenas, y la diversidad étnica y cultural de la Nación; y iii) las áreas no municipalizadas y su regulación legal vigente.

La Corte señala que las medidas legislativas aprobadas, aunque tienen una vocación de generalidad como es convertir en municipios las áreas no municipalizadas, terminan por definir reglas sobre la conversión en la figura del municipio como entidad territorial, obviando que en dichas áreas existe una presencia significativa de territorios indígenas y resulta necesario su conformación como entidades territoriales indígenas, como figura de ordenación territorial establecida por la Constitución y en garantía del autogobierno e instituciones propias, y la diversidad cultural.

De igual modo, sostiene que la afectación directa no se solucionaba con el hecho de realizar la consulta posterior, luego de haber desconocido la obligación de realizarla previamente a su aprobación por el legislador. En este escenario, no se trataría de un proceso de consulta previa, sino de una mera notificación de algo que ha sido decidido, lo cual resulta contrario a los criterios requeridos para su aplicación.

Adicionalmente, indicó que las medidas legislativas aprobadas constituyen un retroceso frente a los decretos con carácter de ley expedidos hasta el momento, esto es, el 1953 de 2014 que crea un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta cuando el Congreso expida la ley orgánica que crea las entidades territoriales indígenas y el 632 de 2018 que dicta normas fiscales y otras necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Regulaciones legales expedidas en virtud de los artículos 56 transitorio y 329 de la Constitución.

En consecuencia, la Corte declara la inexecutable de las normas legales acusadas, así como también exhorta al Gobierno nacional y al Congreso para que se expida la correspondiente ley orgánica de conformación de las entidades territoriales indígenas, previa consulta con los pueblos indígenas.

## Contenidos de interés

**Autonomía territorial:** la autonomía territorial se expresa de manera medular en los derechos de las entidades territoriales a gestionar sus asuntos propios y a actuar a través de sus órganos de gobierno para la administración de las materias de interés regional o local. En consecuencia, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador no puede establecer normas que socaven la capacidad de las unidades territoriales para determinar su administración, organización y funcionamiento o menguar el poder de decisión o las competencias asignadas a las autoridades locales.

**Entidades territoriales indígenas:** tienen por finalidad “garantizar que las autoridades tradicionales administren los territorios legalmente constituidos o ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas; salvaguardar la supervivencia de estos últimos y preservar sus cosmovisiones. A diferencia de otras entidades territoriales, gozan de una autonomía especial, ya que, además de las garantías previstas en el artículo 287 de la Constitución a favor de los territorios indígenas, gozan de la protección de los derechos constitucionales propios de estas comunidades a la autonomía y a la libre determinación, entre otros.”

## Sentencias citadas

SU-121 de 2022

C-047 de 2022

SU-123 de 2018

C-617 de 2015

C-489 de 2012