



Comunicado 02

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Febrero 4 de 2021

SENTENCIA C-022/21 (4 de febrero)

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-13743

LA CORTE DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 1996 DE 2019 QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD LEGAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD MAYORES DE EDAD, AL CONSIDERAR QUE NO DEBÍA SER TRAMITADA COMO UNA LEY ESTATUTARIA.

1. Norma objeto de control constitucional

La **Ley 1996 de 2019** tiene por objeto establecer medidas específicas que garanticen el ejercicio de una capacidad legal plena por parte de las personas en situación de discapacidad, mayores de edad y el acceso a los apoyos que puedan requerir para ello.

Según lo previsto en la misma ley, sus normas deben interpretarse de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los demás pactos, convenios y convenciones internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia que integren el bloque de constitucionalidad y la Constitución colombiana.

El texto completo de la Ley 1996 de 2019 puede ser consultado en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1996_2019.html

2. Síntesis de la providencia

En esta providencia la Sala Plena analizó si la Ley 1996 de 2019 “*Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad*” era contraria a lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política al haber sido expedida y aprobada como ley ordinaria, a pesar de regular el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad. La Corte Constitucional recordó la jurisprudencia relativa a las condiciones que deben cumplirse para establecer si una materia debe ser sujeta al trámite y aprobación estatutaria. Advirtió que su interpretación es excepcional y restrictiva. En lo correspondiente al literal a) del artículo 152, la jurisprudencia ha establecido cinco criterios que deben analizarse para esta determinación, entre los cuales se debe definir si (i) se trata de una regulación de un derecho que tiene la naturaleza de fundamental, (ii) la regulación afecta el

núcleo esencial del mismo, (iii) regula de manera completa, exhaustiva e integral el derecho, (iv) la regulación afecta el núcleo esencial del derecho y sus principios básicos y (v) la regulación desarrolla elementos estructurales que impliquen límites y restricciones al derecho.

En esta oportunidad, la Corte encontró que la Ley 1996 de 2019 a pesar de que regula una de las aristas del derecho fundamental a la personalidad jurídica, como lo es la capacidad de goce y ejercicio, incorpora medidas y mecanismos dirigidos a favor de las personas con discapacidad para el ejercicio de aquel derecho. Para lograrlo, elimina barreras legales como la interdicción y las reemplaza por un sistema de apoyos que permite a las personas con discapacidad tomar decisiones bajo su voluntad y preferencias. Con lo anterior, la Corte concluyó que en la regulación de la Ley 1996 de 2019 no es una regulación integral y absolutamente general del derecho a la personalidad jurídica ni se afecta el núcleo esencial de este derecho y, por tanto, el legislador no desconoció el mandato constitucional de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró constitucional la Ley 1996 de 2019.

4. Aclaraciones de voto

La Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** aclaró su voto en relación con la parte motiva de esta sentencia. Por su parte, los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** Y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

SENTENCIA C-023/21 (4 de febrero)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente D-13668

LA AUSENCIA DE CERTEZA, SUFICIENCIA, ESPECIFICIDAD DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS, NO LE PERMITIÓ A LA CORTE ABORDAR UN EXAMEN DE FONDO SOBRE LA DEMANDA PRESENTADA EN ESTA OPORTUNIDAD

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 2109 DE 2019¹

Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

ARTÍCULO 9o. SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES. Para lograr mayor nivel de eficiencia en la administración pública y una

adecuada interacción con los ciudadanos y usuarios, garantizando el derecho a la utilización de medios electrónicos, las autoridades deberán integrarse y hacer uso del modelo de Servicios Ciudadanos Digitales.

El Gobierno nacional prestará gratuitamente los Servicios Ciudadanos Digitales base y se implementarán por parte de las autoridades de conformidad con los estándares que

¹ Publicado en Diario Oficial 51.455 del 22 noviembre de 2019

establezca el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

ARTÍCULO 10. INTEROPERABILIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS AUTORIDADES INTEGRADAS A LOS SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES. Las autoridades deberán vincular a los mecanismos que disponga la Agencia Nacional Digital, los instrumentos, programas, mecanismos, desarrollos, plataformas, aplicaciones, entre otros, que contribuyan a masificar las capacidades del Estado en la prestación de Servicios Ciudadanos Digitales.

El servicio ciudadano digital de interoperabilidad será prestado por la Agencia Nacional Digital.

El uso y reutilización de la información que repose en bases de datos o sistemas de información que se encuentren integrados en el servicio ciudadano digital de interoperabilidad, se deberá efectuar bajo los principios y reglas de protección de datos personales señaladas, entre otras, en las Leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014, y conforme a los protocolos de clasificación, reserva y protección de datos, que deberán seguir las entidades para su uso. Para tal efecto no se requerirá la suscripción de acuerdos, convenios o contratos interadministrativos.

Las autoridades no exigirán a los ciudadanos los requisitos o documentos que reposen en bases de datos o sistemas de información que se encuentren integrados en el servicio ciudadano digital de interoperabilidad.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se requieran documentos reconocidos ante cónsul o expedidos por un cónsul de Colombia, las autoridades deberán consultar los sistemas de información o bases de datos dispuestos por el Ministerio de Relaciones Exteriores para tal fin. En consecuencia, no se podrán exigir los referidos documentos originales para efectos de adelantar trámites o procedimientos.

PARÁGRAFO 2o. Cuando las autoridades se encuentren integradas y haciendo uso de los Servicios Ciudadanos Digitales, los requisitos que puedan ser verificados a través del servicio ciudadano digital de interoperabilidad deberán ser actualizados en el SUIT.

PARÁGRAFO 3o. Hasta tanto las autoridades encargadas de llevar registros públicos se

integren al servicio ciudadano digital de interoperabilidad, deberán habilitar su consulta gratuita y en línea a todas las demás autoridades, las cuales deberán consultar la información de dichos registros únicamente para la gestión de trámites. En este caso, el ciudadano o usuario estará eximido de aportar el certificado o documento físico requerido y servirá de prueba bajo la anotación del servidor público que efectúe la consulta.

ARTÍCULO 11. INTEROPERABILIDAD DE LAS BASES DE DATOS DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL CON LOS SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES. Para garantizar el acceso de todas las autoridades a las soluciones tecnológicas que permitan la identificación de los colombianos en medios electrónicos, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá establecer las condiciones y los mecanismos necesarios para garantizar la interoperabilidad de sus bases de datos en el marco de la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales de los que trata el presente decreto con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

ARTÍCULO 12. INTEROPERABILIDAD EN LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL. Para garantizar el cumplimiento de las funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control a cargo del Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil permitirá la interoperabilidad de sus bases de datos para atender los requerimientos del Consejo Nacional Electoral. Para este efecto no será necesario celebrar convenios y se observarán los protocolos que se adopten en materia de clasificación, reserva y protección de datos.

Las autoridades que administren bases de datos con información que requiera el Consejo Nacional Electoral para el cumplimiento de sus funciones, permitirán su interoperabilidad siguiendo los protocolos que se adopten en materia de clasificación, reserva y protección de datos.

ARTÍCULO 13. ACCESO A LA IDENTIFICACIÓN DE LOS COLOMBIANOS POR PARTE DE ENTIDADES PÚBLICAS. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá permitir a las entidades públicas el acceso a los mecanismos de identificación de los colombianos de manera gratuita.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, establecerá los protocolos de clasificación, reserva y protección de datos que deberán

seguir las entidades para su uso, mediante la aceptación del modelo de términos de acceso que para tal fin establezca la Registraduría.

2. Decisión

La Corte Constitucional resolvió **INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Ley 2106 de 2019 “(p)or el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, por ineptitud de la demanda.

3. Síntesis de la providencia

El ciudadano Alexander Vega Rocha solicitó la declaratoria de inexecutable de los artículos 9 a 13 del Decreto 2106 de 2019, al considerar que desconocen el artículo 121 de la Constitución, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, en virtud del artículo 150.10 de la Carta. También argumentó que contradicen el núcleo esencial del equilibrio de poderes contenido en el artículo 113 constitucional, el "principio de colaboración armónica" y violan la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil en contravía de los artículos 120 y 266, así como en los artículos 208 y 209 en tanto las disposiciones demandadas otorgan a otras autoridades la función de identificación de los ciudadanos.

La Sala Plena encontró que los cargos formulados en la demanda no cumplen los requisitos de (i) *certeza*, como quiera que las acusaciones no identifican un contenido normativo que razonablemente pueda atribuirse a las disposiciones acusadas, sino que se basan en interpretaciones subjetivas de los textos demandados que se apartan de su sentido natural y obvio, y (ii) *suficiencia*, ya que los argumentos no son lo suficientemente persuasivos para generar dudas sobre la constitucionalidad de los enunciados demandados. En relación con los artículos 11 a 13, además, incumple con los requisitos de (iii) *especificidad*, debido a que los argumentos son genéricos, excesivamente vagos y no alcanzan a demostrar cómo las disposiciones demandadas vulneran la Constitución y (iv) *pertinencia*, porque las razones no plantean un problema de constitucionalidad sino de conveniencia o corrección de la norma acusada.

4. Salvamento y aclaración de voto

El Magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se apartó de la presente decisión inhibitoria, toda vez que, en su concepto, admitida la demanda y revisados ahora los requisitos procesales, la parte actora cumplía con los requisitos requeridos por la ley y la jurisprudencia para que la Sala Plena pudiera entrar a analizar de fondo el cargo de inconstitucionalidad planteado, razón por la cual manifestó su salvamento de voto.

Señaló, que cuando se han cumplido en su integridad los presupuestos procesales de la acción de inconstitucionalidad, el actor se encuentra en la *confianza legítima* de que obtendrá una decisión de mérito, así como le asiste esa postura a los intervinientes que acuden al llamado de la Corte Constitucional en el respectivo proceso, dado que, si la Corporación admitió la demanda y ahora al momento de resolver así se confirma, se infiere el cumplimiento de las cargas procesales del accionante, ante lo cual, en virtud del principio *pro accione*, correspondía a la Corte Constitucional pronunciarse, en lugar de acudir a la decisión inhibitoria basada en un nuevo análisis de los mismos requisitos.

A juicio del Magistrado Ibáñez, existen diferencias entre los presupuestos procesales para admitir la demanda previstos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y los presupuestos materiales para decidir de fondo a los que se refirió en extenso la sentencia C-1052 de 2001, entre otras. Salvo casos excepcionales y, este no lo es, la Sala Plena no debe detenerse a revisar de nuevo los presupuestos de la acción para resolver de mérito, sino que verificado su cumplimiento, como ocurre en este caso, debe revisar los presupuestos materiales para adoptar una decisión de mérito, a menos que deba proferir una decisión inhibitoria, pero por razones diferentes a aquellas que se refieren a la aptitud de la demanda.

De otra parte, consideró que en el caso examinado ha debido analizarse la posibilidad de realizar la integración de la unidad normativa, en lo relativo al segundo cargo de la demanda, en la medida que aducía exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1955 de 2019. De haberse integrado esta norma al análisis, como era necesario hacerlo, el cargo alcanzaba su verdadera significación: determinar si la norma habilitante para expedir el Decreto 2106 de 2019 se ajusta o no a la Constitución Política, cuestión que planteaba no solo una duda mínima sino de real relevancia constitucional. Al respecto, observó que no aparece de manera clara, precisa y manifiesta cuál es la relación que tienen las facultades conferidas en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 con la ley del plan. Esta cuestión, que es de la mayor importancia, ha debido ser analizada por la Corte en este caso y decidida de fondo, porque en opinión del Magistrado Ibáñez, que con una Ley del Plan no se pueden conferir facultades extraordinarias.

La Magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** aclaró su voto en el asunto de la referencia, toda vez que, aunque estuvo de acuerdo con la decisión inhibitoria por ineptitud de la demanda, estimó que en este caso la Corte ha debido entrar a analizar la norma legal que atribuyó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir la norma acusada, contenida en la Ley del Plan de Desarrollo, a fin de lograr una cabal comprensión de la disposición demandada y de la acusación.

Para la magistrada Pardo, en ocasiones anteriores la Corte consideró que, por razones de procedimiento constitucional, y para asegurar "*la efectividad de los derechos de participación y permitir una deliberación institucionalizada*"², por lo general debía limitarse a estudiar los decretos leyes expedidos por el presidente de

² Sentencia C-670 de 2001.

la República sin entrar a ejercer control de la norma legal habilitante. Sin embargo, en ciertos casos admitidos por la jurisprudencia era posible conformar una unidad normativa entre la ley de facultades y la norma de desarrollo, cuando ello fuera necesario por su estrecha relación.

Agregó que esa postura jurisprudencial ha sido abandonada, al amparo de la posición según la cual la jurisdicción constitucional es "rogada", lo que le impediría a la Corte extender el control a la ley de facultades, como se dijo en el debate correspondiente a la adopción de la presente decisión. Posición esta última que la Magistrada Pardo no comparte, toda vez que el artículo 22 del Decreto ley 2067 de 1991 prescribe que la Corte Constitucional *deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución*, y no solo con aquellos que el demandante señale como vulnerados.

SENTENCIA C-024/21 (4 de febrero)

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente D-13679

LA CORTE DETERMINÓ QUE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS CONTRA LA NORMA QUE ESTABLECE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES CAMBIARIAS CONTINUADAS, NO CUMPLÍAN CON LOS REQUISITOS DE CERTEZA Y SUFICIENCIA, RAZÓN POR LA CUAL, NO PROCEDÍA DICTAR UN FALLO DE FONDO ACERCA DE LOS MISMOS

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO LEY 2245 DE 2011³

Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, y

CONSIDERANDO:

(...)

CAPÍTULO III.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO.

ARTÍCULO 5o. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN SANCIONATORIA. La imposición de sanciones cambiarias requiere la formulación previa de un acto de formulación de cargos a los presuntos infractores, el cual deberá notificarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que ocurrieron los hechos constitutivos de infracción.

En las infracciones continuadas, vale decir, en los casos en que con varias acciones u omisiones se viole una misma norma cambiaria, así estas se ejecuten en momentos diferentes, el término de prescripción se contará a partir de la ocurrencia del último hecho constitutivo de la infracción. No se considerará como infracción continuada el incumplimiento de plazos o términos legales señalados por las normas constitutivas del régimen cambiario.

³ Publicado en el Diario Oficial 48-114 del 28 de junio de 2011

Dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del término de respuesta al acto de formulación de cargos deberá expedirse y notificarse la resolución sancionatoria o de terminación de la investigación, según sea el caso, previa la práctica de las pruebas a que hubiere lugar.

La prescripción deberá decretarse de oficio o a solicitud del interesado.

2. Decisión

La Corte se declaró **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 5 Decreto Ley 2245 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de la providencia

La Corte examinó la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la interpretación del inciso segundo del artículo 5 del Decreto Ley 2245 de 2011, mediante el cual se regula la prescripción de las infracciones cambiarias continuadas, por vulneración del derecho al debido proceso y el principio de prescripción contenidos en el artículo 29 de la Constitución Política. Ante la solicitud de inhibición de la intervención conjunta de la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como la del Procurador General de la Nación, se estudió de forma preliminar la aptitud sustantiva de la demanda.

La Sala Plena concluyó que el cargo no cumplía con los requisitos de certeza, suficiencia y pertinencia. La falta de certeza radicó en que la demanda desestimó que el aparte censurado sí contiene elementos para definir cuándo se puede configurar una infracción cambiaria continuada y, por ende, fijar el término de prescripción. La ausencia de suficiencia se evidenció en que la demanda no identificó una postura o interpretación reiterada y consistente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sobre la norma demandada que pudiera ser objeto de análisis constitucional. La carencia de pertinencia se constató dado que el cargo se estructuró a partir de eventuales interpretaciones del precepto acusado o situaciones meramente hipotéticas, así como argumentos de conveniencia más que de constitucionalidad.

4. Salvamento de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se apartó de la decisión de la mayoría, por cuanto, en su concepto, admitida la demanda y revisados ahora los requisitos procesales, significa que la parte actora cumplió con los requisitos requeridos por la ley y la jurisprudencia para que la Sala Plena pueda entrar a analizar de fondo el cargo de inconstitucionalidad planteado.

Advirtió, que si a un ciudadano se le señala que sus argumentos son aptos para iniciar el juicio de constitucionalidad, en tanto se trata de un presupuesto necesario para admitir la demanda, la Corte debe pronunciarse de fondo, para preservar el derecho político fundamental previsto en el artículo 40.6 de la Constitución y el

derecho fundamental de acceder a la administración de justicia, conforme a lo establecido en el artículo 229 *ibídem*.

A juicio del magistrado Ibáñez, en casos como el presente, cuando se han cumplido en su integridad los presupuestos procesales de la acción de inconstitucionalidad, el actor se encuentra en la *confianza legítima* de que obtendrá una decisión de mérito, así como le asiste esa postura a los intervinientes que acuden al llamado de la Corte Constitucional en el respectivo proceso, dado que, si la Corporación admitió la demanda y ahora al momento de resolver así se confirma, se infiere el cumplimiento de las cargas procesales del accionante, ante lo cual, en virtud del principio *pro accione*, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse, en lugar de acudir a la decisión inhibitoria basada en un nuevo análisis de los mismos requisitos.

Observó, que salvo casos excepcionales y, este no lo es, la Sala Plena no debe detenerse a revisar de nuevo los presupuestos de la acción para resolver de mérito, sino que verificado su cumplimiento, como ocurre en este caso, debe revisar los presupuestos materiales para adoptar una decisión de mérito, a menos que deba proferir una decisión inhibitoria, pero por razones diferentes a aquellas que se refieren a la aptitud de la demanda.

En el caso sub examine, existían los cargos que generaron la cuestión o duda de inconstitucionalidad y a ellos se refirieron de manera precisa los intervinientes y el Ministerio Público, razones por las cuales, en su criterio, la Corte no ha debido inhibirse de emitir un fallo de mérito sobre la presente demanda.



ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente