



**LA CORTE DETERMINÓ QUE EN APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, EL LEGISLADOR NO PUEDE PROHIBIR A LOS EMPLEADOS CUYOS PAGOS Y ABONOS NO PROVENGAN DE UNA RELACIÓN LABORAL, LEGAL O REGLAMENTARIA, SOLICITAR EL RECONOCIMIENTO FISCAL DE COSTOS Y GASTOS DISTINTOS DE LOS PERMITIDOS A LOS TRABAJADORES ASALARIADOS**

**I. EXPEDIENTE D-10678 - SENTENCIA C-668/15 (Octubre 28)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

### 1. Norma acusada

#### **LEY 1739 DE 2014 (Diciembre 23)**

*Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*

**ARTICULO 206. RENTAS DE TRABAJO EXENTAS.** Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de los siguientes:

1. Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad.
2. Las indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad.
3. Lo recibido por gastos de entierro del trabajador.
4. El auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, siempre y cuando sean recibidos por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los seis (6) últimos meses de vinculación laboral no exceda de 350 UVT.

Cuando el salario mensual promedio a que se refiere este numeral exceda de 350 UVT la parte no gravada se determinará así:

Salario mensual Promedio	Parte No gravada %
Entre 350UVT Y410UVT	el 90%
Entre 410UVT Y470UVT	el 80%
Entre 470UVT Y530UVT	el 60%
Entre 530UVT Y590UVT	el 40%
Entre 590UVT Y650UVT	el 20%
De 650UVT	el 0%

5. Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre Riesgos Profesionales, hasta el año gravable de 1997. A partir del 1 de Enero de 1998 estarán gravadas sólo en la parte del pago mensual que exceda de 1.000 UVT.

El mismo tratamiento tendrán las Indemnizaciones Sustitutivas de las Pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. Para el efecto, el valor exonerado del impuesto será el que resulte de multiplicar la suma equivalente a 1.000 UVT, calculados al momento de recibir la indemnización, por el número de meses a los cuales ésta corresponda.

6. El seguro por muerte, y las compensaciones por muerte de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

7. En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales\*, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario. Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario.

En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario.

8. El exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de los agentes de ésta última.

9. Para los ciudadanos colombianos que integran las reservas de oficiales de primera y segunda clase de la fuerza aérea, mientras ejerzan actividades de piloto, navegante o ingeniero de vuelo, en empresas aéreas nacionales de transporte público y de trabajos aéreos especiales, solamente constituye renta gravable el sueldo que perciban de las respectivas empresas, con exclusión de las primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales.

10. El veinticinco por ciento (25%) del valor total de los pagos laborales, limitada mensualmente a doscientas cuarenta (240) UVT. El cálculo de esta renta exenta se efectuará una vez se detraiga del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones y las demás rentas exentas diferentes a la establecida en el presente numeral.

**PARAGRAFO 1o.** La exención prevista en los numerales 1, 2, 3, 4, y 6 de este artículo, opera únicamente sobre los valores que correspondan al mínimo legal de que tratan las normas laborales; el excedente no está exento del impuesto de renta y complementarios.

**PARÁGRAFO 2o.** La exención prevista en el numeral 10o. no se otorgará sobre las cesantías, sobre la porción de los ingresos excluida o exonerada del impuesto de renta por otras disposiciones, ni sobre la parte gravable de las pensiones. La exención del factor prestacional a que se refiere el artículo 18 de la Ley 50 de 1990 queda sustituida por lo previsto en este numeral.

**PARÁGRAFO 3o.** Para tener derecho a la exención consagrada en el numeral 5 de este artículo, el contribuyente debe cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión, de acuerdo con la Ley 100 de 1993.

**PARÁGRAFO 4o.** La exención prevista en el numeral 10 procede también para las personas naturales clasificadas en la categoría de empleados cuyos pagos o abonos en cuenta no provengan de una relación laboral, o legal y reglamentaria, de conformidad con lo previsto en los artículos 329 y 383 del Estatuto Tributario. **Estos contribuyentes no podrán solicitar el reconocimiento fiscal de costos y gastos distintos de los permitidos a los trabajadores asalariados involucrados en la prestación de servicios personales o de la realización de actividades económicas por cuenta y riesgo del contratante.** Lo anterior no modificará el régimen del impuesto sobre las ventas aplicable a las personas naturales de que trata el presente parágrafo, ni afectará el derecho al descuento del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de bienes corporales muebles y servicios, en los términos del artículo 488 del Estatuto Tributario, siempre y cuando se destinen a las operaciones gravadas con el impuesto sobre las ventas”.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"Estos contribuyentes no podrán solicitar el reconocimiento fiscal de costos y gastos distintos de los permitidos a los trabajadores asalariados involucrados en la prestación de servicios personales o de la realización de actividades económicas por cuenta y riesgo del contratante"* contenida en el parágrafo 4º del artículo 206 del Estatuto Tributario, tal como fue modificado por el artículo 26 de la Ley 1739 de 2014.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, le correspondió a la Corte establecer, si la modificación introducida al artículo 206 del Estatuto Tributario por el artículo 26 de la Ley 1739 de 2014, vulnera el principio de equidad tributaria por prohibir a los empleados cuyos pagos o abonos en cuenta no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, solicitar el reconocimiento fiscal de costos y gastos distintos de los permitidos a los trabajadores asalariados involucrados en la prestación de servicios personales o de la realización de actividades económicas por cuenta y riesgo del contratante.

Para resolver este cargo, la corporación comenzó por precisar el contenido del aparte normativo acusado, el cual hace parte de la regulación de las rentas de trabajo gravadas con el impuesto a la renta, a la vez que aquellas rentas que están exentas de este impuesto. De igual modo, el concepto de equidad tributaria, principio consagrado en los artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política, el cual se ha entendido como un desarrollo específico del principio de igualdad en materia de tributos. La jurisprudencia ha señalado que este principio incorpora el mandato de generalidad de la tributación, en tanto parte de asumir que la carga tributaria se distribuye entre todas las personas con capacidad de pago, aunque va más allá al fijar criterios sobre la forma en que debe llevarse a cabo dicha distribución de las cargas fiscales, incluyendo una exigencia de equidad horizontal según la cual el sistema tributario

debe tratar de idéntica manera a las personas que antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones. Así mismo, ha indicado que la equidad tributaria también comporta un mandato de equidad vertical, identificado con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal, que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.

En el caso concreto, la Corte encontró que la prohibición establecida en el párrafo 4º del artículo 206 del Estatuto Tributario, tal y como fue modificado por el artículo 26 de la Ley 1739 de 2014 transgrede el principio de equidad tributaria en su dimensión vertical, en la medida en que desconoce la capacidad de pago de los empleados cuyos pagos o abonos no provienen de una relación laboral, o legal y reglamentaria, la cual se ve reducida por los gastos y costos en los que incurren en el ejercicio, por cuenta y riesgo propio, de su actividad profesional, de la que, a su vez, derivan sus ingresos. Ese desconocimiento genera una tributación igual entre sujetos con diversa capacidad económica: (i) empleados cuyos pagos o abonos en cuenta no provienen de una relación laboral o legal y reglamentaria y (ii) empleados asalariados involucrados en la prestación de servicios personales o de la realización de actividades económicas por cuenta y riesgo del contratante.

Frente a los argumentos expuestos por algunos intervinientes a favor de la extensión del beneficio de la renta de trabajo exenta correspondiente al 25% de los pagos laborales prevista en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario, la Corte observó que esta cuestión no corresponde a la controversia planteada en la presente demanda y que en todo caso, dicha extensión no conjuraría la inequidad entre los grupos de sujetos que hacen parte de la categoría de empleados, pues esa renta exenta para los trabajadores dependientes se calcula con base en sus ingresos netos, en la medida en que no incurren en gastos para la prestación de los servicios, mientras que la aplicación de ese beneficio, en vigencia del precepto acusado, se aplica sobre la renta bruta de los empleados sin relación laboral.

A juicio de la Corte, la disposición acusada comporta un sacrificio del principio de equidad tributaria, en la medida en que desconoce la real capacidad económica de un grupo de contribuyentes y genera una tributación paritaria con los empleados asalariados, quienes cuentan con una mayor capacidad económica, pues por la forma en que prestan sus servicios personales no incurren en los costos y gastos que deben sufragar los empleados que prestan servicios personales por su cuenta y riesgo. En consecuencia, procedió a declarar inexecutable el aparte demandado del párrafo 4º del Artículo 206 del Estatuto Tributario.

#### **4. Salvamentos y aclaraciones de voto**

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva** se apartaron de la decisión anterior, toda vez que en su concepto, la Corte ha debido inhibirse de emitir una decisión de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada. A su juicio, el cargo de inconstitucionalidad examinado, al igual que ocurría con el cargo de violación del principio de igualdad, carecía de claridad, certeza, especificidad y de la suficiencia requeridas, para permitir un examen y decisión de mérito. Señalaron que la argumentación de la demanda carecía de un hilo conductor que indicara en qué consiste la violación de la Constitución y cuál era el contenido normativo cierto y específico que se demandaba, en la medida en que se exponen diversos razonamientos globales, pero no se señalan argumentos concretos sobre la contradicción entre la norma acusada y el principio de equidad tributaria. Por estas razones, manifestaron su salvamento de voto.

Las magistradas **María Victoria Calle Correa y Myriam Àvila Roldàn** anunciaron la presentación de aclaraciones de fondo referentes a la aptitud del cargo de violación de la igualdad que, en su criterio, ha debido también ser analizado por la Corte en este proceso.

**EL PERMISO DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIO EN EL INMUEBLE QUE ES OBJETO DE ADQUISICIÓN O EXPROPIACIÓN PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE SE AJUSTA AL DEBIDO PROCESO. EL DESALOJO PREVISTO EN CASO DE NO HABERSE PACTADO EL PERMISO DE INTERVENCIÓN SE DEBE REALIZAR DENTRO DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA**

**II. EXPEDIENTE D-10693 - SENTENCIA C-669/15 (Octubre 28)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma acusada**

**LEY 1682 DE 2013**  
**(Noviembre 22)**

*Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias*

**ARTÍCULO 27. PERMISO DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIO.** Mediante documento escrito suscrito por la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula, podrá pactarse un permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación. El permiso será irrevocable una vez se pacte.

Con base en el acuerdo de intervención suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte.

Lo anterior, sin perjuicio de los derechos de terceros sobre el inmueble los cuales no surtirán afectación o detrimento alguno con el permiso de intervención voluntaria, así como el deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, según corresponda.

**PARÁGRAFO.** En el proceso administrativo, en caso de no haberse pactado el permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que la dispuso, la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, la práctica de la diligencia de desalojo, que deberá realizarse con el concurso de esta última y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal quien deberá garantizar la protección de los derechos humanos, dentro de un término perentorio de cinco (5) días, de la diligencia, se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

**2. Decisión**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLES** los incisos primero, segundo y tercero del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013, por los cargos analizados en la presente sentencia.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013, en el entendido que las expresiones "*proceso administrativo*" y "*ejecutoria del acto administrativo*" se refieren respectivamente, al proceso de expropiación administrativa y a la ejecutoria del acto administrativo que la determina.

**3. Síntesis de los fundamentos**

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en este caso, consistió en definir si el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 desconocía el derecho a la propiedad privada y el derecho al debido proceso en la expropiación tanto por vía judicial como administrativa, en cuanto (i) los tres primeros incisos de la norma facultan a la administración a iniciar las obras de infraestructura de transporte tan solo con la firma de un "*permiso de intervención voluntario*", sin que se agoten previamente las etapas de los procesos de adquisición o expropiación y por tanto sin indemnización previa; y (ii) el párrafo de la misma disposición permite el desalojo policivo del propietario del bien inmueble, en caso de que no se llegue a firmar el permiso de intervención voluntaria, lo cual resultaría de mayor gravedad, puesto que permitiría el desalojo forzado sin que se respetara la propiedad privada y el debido proceso de adquisición o expropiación de bienes inmuebles y por tanto, sin una indemnización previa.

El tribunal reiteró el alcance normativo del derecho constitucional a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política, así como el debido proceso para efectos de expropiación tanto judicial como administrativa, contenido igualmente en este artículo y reglamentado legalmente en el ordenamiento jurídico interno. Del análisis constitucional de la norma objetada, concluyó que los cargos presentados por las demandantes en relación con los tres primeros incisos del artículo 27 de la Ley 682 de 2013 son infundados, toda vez que estos preceptos no resultan violatorios del derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 de la Carta Política, ni del debido proceso relativo a la expropiación.

En relación con el párrafo único, la Corte evidencia que éste permite una doble interpretación, una de las cuales es abiertamente inconstitucional, como la que realizan los demandantes, la cual debía ser excluida del ordenamiento. Por consiguiente, encontró necesario adoptar una exequibilidad condicionada en el entendido que las expresiones "proceso administrativo" y "ejecutoria del acto administrativo" se refieren, respectivamente, al proceso de expropiación administrativa y a la ejecutoria del acto administrativo que la determina.

**CONSTATADO EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LA CORTE PROCEDIO A DECLARAR EXEQUIBLE EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO PARA ATENDER LA GRAVE CRISIS HUMANITARIA GENERADA POR LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO VENEZOLANO EN CONTRA DE LOS RESIDENTES COLOMBIANOS EN LA ZONA DE FRONTERA**

**III. EXPEDIENTE RE-210 - SENTENCIA C-670/15 (Octubre 28)**  
M.P. María Victoria Calle Correa

**1. Norma revisada**

**DECRETO 1770 DE 2015**  
**(Septiembre 7)**

*Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional*

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA**

en uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 137 de 1994, y

**CONSIDERANDO:**

Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

**1. PRESUPUESTO FACTICO**

Que mediante Decreto 1.950 del 21 de agosto de 2015, el gobierno venezolano declaró el Estado de Excepción de los municipios de Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira, limítrofes con el departamento de Norte de Santander.

Que entre las razones para declarar el Estado de Excepción el gobierno venezolano invocó la amenaza a los derechos de los habitantes de la República por la presencia de circunstancias delictivas y violentas vinculadas con el 'paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción, organizado a diversas escalas, entre otras conductas delictivas análogas'.

Que en virtud de la declaratoria del Estado de Excepción, el Decreto 1.950 de 2015 autorizó, entre otras medidas, '1. La inspección y revisión por parte de los organismos públicos competentes del lugar de habitación, estadía o reunión de las personas naturales, domicilio de personas jurídicas, establecimientos comerciales, o recintos privados abiertos o no al público, siempre que se lleven a cabo actividades económicas, financieras o comerciales de cualquier índole, formales o informales, con el fin de ejecutar registros para determinar o investigar la perpetración de delitos o de graves ilícitos administrativos contra las personas, su vida, integridad, libertad o patrimonio, así como los delitos o ilicitudes relacionados con la afección de la paz, el orden público y Seguridad de la Nación, la fe pública, el orden socioeconómico, la identidad y orden migratorio y delitos conexos, podrá realizarse sin necesidad de orden judicial previa'.

Que en la misma línea, el Decreto 1.950 de 2015 autorizó requisas personales, restricciones al tránsito de bienes y personas, el traslado de bienes y pertenencias en el país, así como el establecimiento de restricciones a la disposición, traslado, comercialización, distribución, almacenamiento o producción de bienes esenciales o de primera necesidad, 'o regulaciones para su racionamiento así como restringir o prohibir temporalmente el ejercicio de determinadas actividades comerciales'.

Que en virtud del artículo 16 del Decreto 1.950 de 2015, el mismo 'tendrá una duración de sesenta (60) días, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, prorrogables por sesenta (60) días más de acuerdo al procedimiento constitucional'.

Que mediante decreto 1.969 del 1º de septiembre de 2015, el gobierno venezolano amplió el Estado de Excepción a los municipios de Lobatera, García de Hevia, Ayacucho y Panamericano, también del Estado de Táchira.

Que, adicionalmente, el gobierno venezolano dispuso desde el 19 de agosto el cierre de la frontera, en el puente Simón Bolívar, que comunica los municipios de Cúcuta y San Antonio del Táchira, en Venezuela, frontera que permanece cerrada hasta la fecha de expedición de este decreto, situación que podría extenderse indefinidamente.

#### - Deportaciones, repatriaciones, retornos y expulsiones

Que como consecuencia de las medidas adoptadas por el gobierno venezolano en desarrollo del Estado de Excepción, miles de colombianos han retornado o han sido deportados, repatriados o expulsados a Colombia.

Que aunque es un hecho notorio que la migración forzada de connacionales ha generado una crisis inminente de tipo humanitario, económico y social, pues así lo han reportado gráfica y profusamente los medios de comunicación y ha sido denunciado por autoridades nacionales, internacionales y formadores de opinión, las autoridades públicas competentes han descrito con detalle la magnitud de los hechos.

Que según datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre de 2015, es decir en los últimos 17 días, el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas<sup>1</sup> que ingresaron al país por los Puestos de Control Migratorio en la frontera con Venezuela fue de 1.443, de las cuales el 19% de estas personas corresponden a menores de edad. Esta cifra contrasta con las 3.211 personas que ingresaron de la misma manera, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 al 20 de agosto de este año (7 meses y 20 días), y con las 1.590 personas que fueron sujeto de las mismas medidas durante todo el año 2014 (*Dinámica migratoria en la frontera con Venezuela – Informe Estadístico de Seguimiento No. 158 del 3 de septiembre de 2015, Informe Estadístico Ejecutivo Coyuntura al 06 de septiembre, 7 de septiembre de 2015*).

Que además la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para el 7 de septiembre de 2015, registra 10.780 personas provenientes del territorio venezolano que han retornado al país desde que se desató la crisis. En efecto, tal como lo manifestó el señor Presidente de la República en el Consejo de Ministros del 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, una parte considerable de la migración se ha dado por miedo a las medidas represivas (destrucción de casas, deportaciones) que las autoridades venezolanas han tomado en contra de los colombianos. Esta información ha sido confirmada por inspectores internacionales como el Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas, Fabrizio Hochschild, en entrevista que dio el 31 de agosto de 2015 a la emisora de Radio la W.

Que en el mismo informe de la UNGRD se tienen datos totales de que a la fecha serían al menos 13.138 personas perjudicadas con la emergencia en la frontera.

Que, por su parte, según el Informe de Situación No. 2 del 1º de septiembre de 2015 de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), en *'el marco del Estado de Excepción Constitucional declarado por el Gobierno de Venezuela desde el 21 de agosto en diez municipios del estado Táchira, 1.097 ciudadanos colombianos han sido deportados/repatriados hacia Norte de Santander, incluyendo 220 menores de edad (al 30 de agosto, 07:00hs), según reporte del PMU. Si bien los últimos casos de deportación se produjeron el 26 de agosto, la cifra de personas que retornan a Colombia por vías informales se ha mantenido constante, ascendiendo a 9.826, según cálculos del PMU al 30 de agosto'*.

Que según dicha publicación, a *'31 de agosto, 3.109 personas se encuentran albergadas en Cúcuta y Villa del Rosario, de las cuales 2.339 están en nueve albergues habilitados y formalizados, 332 personas se encuentran en albergues espontáneos en proceso de formalización o evacuación y 438 han sido albergadas en hoteles'*.

Que de acuerdo con dicho documento entre *'los deportados y retornados a Norte de Santander, se han identificado al menos 102 casos de personas sujeto de protección internacional'*.

Que, además, según comunicado de prensa del 28 de agosto de 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de *'acuerdo a información de público conocimiento, las personas deportadas se encontrarían en situación migratoria irregular en Venezuela. Esta información a su vez indica que las autoridades venezolanas habrían realizado redadas y operativos de control migratorio en barrios y lugares principalmente habitados por personas colombianas. En el marco de estos operativos, las autoridades venezolanas estarían desalojando forzosamente a las personas colombianas de sus casas, reportándose abusos y el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades, para luego proceder a deportar a las personas colombianas de forma arbitraria y colectiva. La forma en que se están llevando a cabo los operativos habría impedido que muchas de las personas pudiesen llevar consigo sus documentos y otros de sus bienes'*.

Que de acuerdo con el mismo comunicado, la *'CIDH a su vez ha recibido información indicando que muchas de las personas deportadas han sido separadas de sus familias. En algunos casos, personas adultas habrían sido deportadas sin sus hijos, así como otros familiares a Colombia. A través de videos publicados en medios de comunicación, la Comisión ha tomado conocimiento de que las autoridades venezolanas han procedido a marcar con la letra 'D' las casas de personas colombianas en el barrio La Invasión, para luego proceder a demolerlas tras haber desalojado y deportado arbitrariamente a las personas que habitaban en las mismas'*.

<sup>1</sup> *Deportado*: Medida entendida como sanción impuesta a colombianos en el país receptor por incumplimiento de la normatividad migratoria, incurriendo en su gran mayoría en permanencia irregular.

*Expulsado*: Medida entendida como sanción impuesta a colombianos en el país receptor por cumplimiento de pena privativa de la libertad, entre otras causas.

*Repatriado*: Para efectos estadísticos se clasifica en esta categoría a menores de edad que viajan con su núcleo familiar, parte de este o solos, y cuyos acompañantes fueron sujetos de medidas de deportación.

<sup>2</sup> La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) menciona en su informe el número de personas que ingresaron al país por el Puesto de Control Migratorio del Puente Simón Bolívar (Villa del Rosario) (1097 personas), pero no hace referencia a las cifras de otros Puestos de Control Migratorio como Puente Paéz – Arauca, Paraguachón – Maicao o puerto Carreño – Vichada. Por otra parte, el informe de la OCHA introduce datos de aquellas personas que ingresaron al país por vías informales, esto es, que no hicieron tránsito por ninguno de los Puestos de Control Migratorio de la Frontera con Venezuela.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/100.asp>

Que según indica la CIDH en el documento, *'el Comisionado Felipe González, Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH, manifestó que... "La información de la que disponemos indica que estas deportaciones se estarían realizando de forma arbitraria, sin que se respetasen garantías de debido proceso migratorio, el principio de la unidad familiar, el interés superior del niño, el derecho a la integridad personal, ni el derecho a la propiedad de estas personas. La forma en la que se están llevando a cabo estas deportaciones indica que a estas personas se les están violando múltiples derechos humanos y que están siendo expulsadas de forma colectiva, algo que es completamente contrario al derecho internacional. Desde la Comisión también nos preocupa que entre las personas deportadas se encuentran refugiados y otras personas que requieren protección internacional, sobre las cuales el Estado venezolano tiene un deber de respetar el principio de no devolución".*<sup>6</sup>

Que según lo informó la Canciller colombiana, María Ángela Holguín, en el Consejo extraordinario de Ministros que se celebró el 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, a esa fecha ya se habían reportado los primeros casos de personas deportadas desde Caracas por la frontera venezolana con Arauca; al tiempo que el Ministerio del Interior tiene datos de deportaciones en otros puntos fronterizos sin cierre, lo que indica que las deportaciones se han venido ampliando a distintos puntos fronterizos con el país vecino.

## 2. PRESUPUESTOS VALORATIVO Y DE NECESIDAD

Que las cifras de deportaciones masivas, repatriaciones y expulsiones ordenadas por las autoridades venezolanas, además de las personas que voluntariamente han regresado al país por temor a las medidas de las autoridades venezolanas, que a la fecha ascienden al menos a 13.138 personas, según el último informe de la UNGRD, han generado una grave e inminente crisis humanitaria, social y económica en gran parte de los municipios colombianos de la frontera con Venezuela, que no puede conjurarse con los mecanismos ordinarios a disposición de las autoridades competentes.

Que en ejercicio de sus propias facultades constitucionales y legales, las autoridades locales y nacionales han desplegado las competencias requeridas para superar la crisis humanitaria generada por la migración masiva de colombianos al territorio Nacional.

Que entre las medidas locales ordinarias que se han dictado para conjurar la crisis están la declaratoria de calamidad pública en los municipios de Puerto Santander, Villa del Rosario, y Cúcuta, Norte de Santander, mediante los decretos Nos. 060 del 29 de agosto de 2015, 157 del 24 de agosto de 2015 y 849 del 24 de agosto de 2015, respectivamente, no obstante lo cual, tal como lo han reconocido las mismas autoridades territoriales, la emergencia ha superado la capacidad institucional del municipio.

Que por su parte, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS- ha adoptado medidas para mitigar la afectación de los derechos fundamentales de las personas afectadas.

Que, en efecto, como respuesta a la situación que se presenta en la frontera Colombo-Venezolana, el Gobierno Nacional a través de las entidades que integran el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación adelantó acciones de caracterización de la población deportada con el propósito de proceder a cualificar y complementar la información de las familias afectadas; inclusión en el Registro Único de Víctimas de aquellas personas que, además de la condición de afectados derivada de la situación de la frontera, fueron identificados como víctimas del conflicto armado interno; orientación a las personas afectadas en la frontera sobre los derechos que les asisten como víctimas del conflicto armado interno cuya inclusión en registro se realizó con anterioridad; asignación de cupos de empleos temporales y promoción de otros mediante la aceleración de obras de infraestructura comunitaria; destinación de recursos con el propósito de brindar un incentivo económico a las familias afectadas que participan en procesos de formación en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA; creación de cupos en el marco del Programa Generaciones con Bienestar; identificación de menores de edad afectados con la situación de la frontera y atención en los casos requeridos.

Que al atender la crisis fronteriza, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD- adelantó desde el comienzo las actividades propias de su competencia, incluyendo el seguimiento al plan de atención y coordinación; el establecimiento de una sala de crisis; el levantamiento, caracterización y unificación de criterios para datos estadísticos y la implementación de medidas para evitar el fraude a la oferta institucional; la disposición de vehículos y bodegas para el depósito de víveres; el traslado de personas a albergues; el diseño de medidas de seguridad en los albergues; el mejoramiento del agua y el saneamiento básico en los mismos; la identificación de medidas de enfoque diferencial; la atención a niños de primera infancia con colaboración del ICBF, y el adelantamiento de jornadas de vacunación.

Que el ICBF ha atendido a 3.161 personas, de las cuales 605 corresponden a menores de 5 años, 817 a menores entre los 6 y los 17 años, y 104 a madres lactantes y gestantes.

Que, adicionalmente, según el último reporte recibido de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se han habilitado en los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario un total de 22 albergues ubicados en centros educativos, iglesias y hoteles en los cuales se encuentran alojadas 3.367 personas. También se registra un acompañamiento por la UNGRD y la OIM en el retorno y salida de albergues hacia diferentes ciudades de 1.082 personas.

Que, adicionalmente, según los reportes de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se han habilitado en los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario un total de 20 albergues ubicados en centros educativos, iglesias, hoteles en los cuales se encuentran alojadas 3.429 personas.

Que adicionalmente, el 4 de septiembre de 2015 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1768 de 2015 mediante el cual estableció condiciones especiales de afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes Colombianos que han regresado de Venezuela a raíz de la declaratoria de Estado de Excepción en ese país y se estableció el mecanismo para la prestación de los servicios de salud de las personas que no se encuentran afiliadas y que requieren de atención médica.

Que no obstante que las autoridades locales y nacionales han adelantado acciones dirigidas a solucionar los problemas generados por la crisis, estas han sido insuficientes para conjurarla definitivamente, a pesar de que en los casos más graves la migración masiva afecta los derechos fundamentales de niños, adolescentes, adultos mayores, personas enfermas y familias de escasos recursos, poniendo en peligro su subsistencia digna, el derecho a la vivienda, a la familia y sus derechos patrimoniales.

---

<sup>6</sup> Idem.

Que en atención a la gravedad de las circunstancias, se hace indispensable adoptar medidas legislativas que permitan superar la emergencia económica, social y ecológica que viven los colombianos afectados por la crisis de la frontera, según los registros que lleven las autoridades públicas competentes.

Que en atención a que las medidas adoptadas por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela pueden extenderse a toda la frontera con Colombia –prueba de lo cual es el hecho de que el Estado de Excepción inicialmente declarado ya fue ampliado a otros municipios del vecino país-, se hace necesario declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todos los municipios colombianos limítrofes con Venezuela, así como en los municipios de El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, del Norte de Santander, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

#### **a. Reintegración familiar**

Que, entre las situaciones producidas por la crisis, la deportación masiva e indiscriminada de colombianos, las repatriaciones, los retornos y las expulsiones han desintegrado familias compuestas por miembros de ambas nacionalidades.

Que con el fin de garantizar la reunificación inmediata de familias integradas por nacionales colombianos y venezolanos, resulta necesario adoptar medidas excepcionales de tipo migratorio que permitan la expedición de permisos especiales de ingreso y permanencia en el territorio nacional de los cónyuges o compañeros permanentes de nacionalidad venezolana, con miras a adelantar posteriormente el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana.

#### **b. Atención social**

Que dado que muchas de las personas que regresaron y siguen regresando al país lo hacen habiendo dejado atrás todas sus pertenencias, escasamente provistas de elementos de primera necesidad, resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas, incluyendo la posibilidad de destinar recursos parafiscales para su atención.

#### **c. Mercado laboral**

Que, adicionalmente, el cierre de la frontera ha presionado fuertemente el mercado laboral en los municipios afectados por la medida.

Que aunque el efecto de cierre de las fronteras genera un incremento del desempleo en los municipios limítrofes, la situación en Cúcuta es particularmente crítica si se tiene en cuenta que la ciudad y su área metropolitana presentan problemas graves de desempleo – muy superiores a los de la media nacional- motivo por el cual, el súbito e intempestivo cierre del tránsito entre los dos países ha disminuido las posibilidades de que los cucuteños pasen la frontera para derivar recursos de subsistencia en Venezuela.

Que de acuerdo con información suministrada por el Departamento Nacional de Estadística –DANE-, la ciudad de Cúcuta, junto con el área metropolitana (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia), para el trimestre móvil mayo-julio 2015, es la tercera ciudad con mayor índice de desempleo en Colombia y la que presenta mayor porcentaje de empleo informal de las grandes ciudades del país.

Que en función de las dinámicas económicas propias de los municipios de la frontera, el cierre de los puntos de paso se traduce en un aumento de la presión del mercado laboral que puede traer consecuencias desfavorables de tipo social y económico. Así, por ejemplo, según cifras del Ministerio del Trabajo, la crisis fronteriza amenaza con poner en riesgo 7.000 empleos del sector minero, en razón de la imposibilidad de transportar carbón por territorio venezolano. En otros casos, el cierre fronterizo compromete 3.200 empleos en el sector de transporte de pasajeros y carga.

Que en tales condiciones, con el fin de dinamizar el mercado laboral de la región, se hace necesario adoptar medidas que reduzcan las cargas laborales no salariales, que promuevan la capacitación y la formalización laboral y que dinamicen la oferta laboral de personas afectadas por la crisis en la frontera con Venezuela.

#### **d. Definición de situación militar**

Que según información del Registro Único de Damnificados de la UNGRD, un número cercano a los tres mil hombres entre los 17 y los 59 años han ingresado al país en condiciones anormales a raíz de la crisis fronteriza.

Que entre ellos, muchos podrían estar obligados a definir su situación militar o estar próximos a tener que hacerlo.

Que la definición de la situación militar incide en i) la posibilidad de ser objeto de sanción o compulsión para prestar el servicio militar; ii) en el pago de la cuota de compensación militar; iii) en la posibilidad de celebrar contratos con entidades públicas; iv) en la posibilidad de ingresar a la carrera administrativa; v) en la posibilidad de tomar posesión de cargos públicos; vi) en la posibilidad de vincularse laboralmente y de que las empresas que contraten sin el cumplimiento de ese requisito sean sancionadas; y vii) en la posibilidad de vincularse a organismos docentes de enseñanza superior o técnica.

Que dadas las múltiples consecuencias que se derivan de la necesidad de definir la situación militar, resulta necesario adoptar medidas que permitan establecer excepciones a dicho régimen en beneficio de las personas que hayan ingresado al país a raíz de la crisis fronteriza.

#### **e. Comercio e industria**

Que no obstante que Colombia tiene un mercado natural con Venezuela, al punto que, pese a las dificultades, el país vecino es el tercer destino de las ventas no minero energéticas de Colombia, entre el 2008 y el 2014 las ventas totales al mismo se redujeron en 67%.

Que según estimaciones de la Cámara de Comercio de Cúcuta, cada 30 días de cierre generan pérdidas en exportaciones de alrededor de USD 3,2 millones, generando que los productores tengan que buscar nuevos clientes para su oferta en el mercado nacional o en otros países incurriendo en costos en la transición.



Que según el DANE, cerca del 40% de las importaciones desde Venezuela representan el 10% de la canasta básica de consumo para hogares, por lo cual no se descartan impactos directos sobre la inflación.

Que todo lo anterior se traducirá en una desaceleración generalizada de la actividad económica de los municipios de la frontera que afectará la calidad de vida de sus habitantes y daría espacio a una mayor desigualdad, afectando gravemente el orden social y económico de la zona de frontera.

Que por lo anterior es necesario generar mecanismos de emergencia, tales como medidas tributarias, contractuales, crediticias, de cofinanciación o destinación de recursos parafiscales, que contrarresten el impacto de la crisis sobre el mercado laboral, que disminuyan los costos transaccionales de ciertos trámites, que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera, que estimulen la microempresa, que faciliten la atracción de la inversión nacional y extranjera directa en los municipios respecto de los cuales se declara el Estado de Emergencia y que permitan atenuar la situación económica incrementando la productividad y diversificación de su tejido empresarial.

#### **f. Transporte de carbón**

Que gran parte del intercambio comercial que se realiza con la República Bolivariana de Venezuela se materializa en el transporte y habilitación de centros de acopio vinculados al proceso de explotación de minerales, al punto que cuatro municipios de Norte de Santander (El Zulia, Salazar de las Palmas, Sardinata y Cúcuta) producen algo más del 80% del carbón del departamento, mineral que se despacha por puertos del vecino país.

Que en el mismo ámbito, los pequeños productores de carbón de varios municipios de Norte de Santander, que usan el puerto de Maracaibo en Venezuela para sus exportaciones, están enfrentando pérdidas por US\$175.000 por cada día de cierre de la frontera, lo que implica pérdidas por seis millones cuatrocientos mil dólares (US\$6'400.000). A esto se suma que las hullas son el principal producto de exportación del departamento (32% del total en el período enero-mayo 2015).

Que en estas condiciones, el cierre de las fronteras afecta inusitada y gravemente el intercambio comercial de este mineral, perjudica el empleo vinculado a esa actividad, afecta a las familias de los trabajadores que viven de la industria y perturba el orden social y económico derivado de la misma, lo cual obliga a buscar alternativas de tipo tributario, contractual, administrativo, ambientales; reducción de tarifas de carretera, férreas y portuarias, y en general, cualquier medida que permita que el transporte de ese mineral en territorio colombiano garantice las condiciones de eficiencia y competitividad existentes.

Que así mismo, se hace necesario adoptar medidas que permitan superar algunas restricciones de movilidad que vienen operando hasta la fecha.

#### **g. Convenios interadministrativos y contratación directa**

Que con el fin de atender la crisis humanitaria, social y económica generada en la frontera, se hace indispensable brindar a los colombianos afectados atención especial para satisfacer sus necesidades básicas y apoyar su reubicación en territorio nacional, para lo cual la Nación y los municipios afectados deben trabajar conjuntamente, a fin de coordinar esfuerzos y ejecutar los recursos requeridos para el efecto.

Que para la debida colaboración y coordinación de esfuerzos y la ejecución de los recursos para atender la emergencia, resulta necesario que las entidades estatales, tanto las del Gobierno Nacional central como descentralizado, y los departamentos fronterizos con Venezuela, suscriban convenios interadministrativos con los municipios afectados, de manera que sea posible encausar y agilizar la ejecución de recursos del orden nacional y territorial en las obras, proyectos, programas, actividades y demás acciones que estén orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, para lo cual se hace indispensable levantar restricciones legales vigentes en la materia.

Que, con el mismo fin, resulta necesario habilitar a las entidades estatales financieras o de naturaleza financiera para que asignen, a través de mecanismos de contratación directa, recursos no reembolsables que permitan estructurar proyectos prioritarios de manera eficaz, ágil y eficiente.

#### **h. Industrias y empresas ubicadas en territorio venezolano**

Que teniendo en cuenta las medidas adoptadas por el gobierno venezolano y considerando que la inversión extranjera directa de Colombia en Venezuela, de acuerdo con las cifras del Banco de la República, fue de 8,2 millones de dólares en 2014, se hace necesario la adopción de medidas administrativas, fiscales, tributarias, arancelarias, entre otras, para efectos de facilitar la relocalización en Colombia de empresas de colombianos ubicadas en Venezuela.

#### **DECRETA:**

**Artículo 1º.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

**Artículo 2º.** El Gobierno Nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 1º del presente decreto.

**Artículo 3º.** El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá las operaciones presupuestarias necesarias.

**Artículo 4º.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, "*Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional*".

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte determinó que el Gobierno nacional acreditó de manera satisfactoria, que por la magnitud y gravedad de la crisis humanitaria desatada como consecuencia de las medidas adoptadas por el gobierno venezolano contra nacionales colombianos en desarrollo del Estado de Excepción decretado en ese país en una zona de la frontera con Colombia, las atribuciones ordinarias de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de esta área resultaron insuficientes para atenderla y por lo mismo, se hicieron necesarias medidas excepcionales en diversos ámbitos de la atención debida a los colombianos afectados. Así mismo, el Gobierno demostró que no solo sus competencias ordinarias son insuficientes para responder adecuadamente a esta emergencia, sino que en varias áreas puntuales se requieren medidas específicas de nivel legislativo y no meramente administrativo, para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de la numerosa población afectada por la emergencia.

En particular, la Corte verificó que, como lo expuso el Gobierno, eran necesarias medidas especiales para afiliación al sistema de salud de estas personas, atención humanitaria en sus diversas fases, atención prioritaria a víctimas del conflicto interno armado que hayan sido obligadas a regresar a Colombia, apoyo de la Nación a las autoridades locales para atender la calamidad pública en la zona, levantar restricciones legales para la concesión de permisos especiales de ingreso y permanencia de los familiares venezolanos de estas personas, que deseen naturalizarse en el país, con el propósito de mantener la unidad familiar. De igual modo, ampliar la cobertura de programas sociales existentes para así proveer la atención que esta población materialmente requiere, dinamizar el mercado laboral de la zona de frontera gravemente afectada con una seria crisis de desempleo, levantar restricciones legales al transporte de carbón, entre otros aspectos a atender. Al mismo tiempo, la declaratoria del estado de emergencia garantiza la vigencia de los derechos humanos de miles de personas que han sido afectadas por las actuaciones de las autoridades venezolanas y preserva el normal funcionamiento de las ramas y órganos del poder.

Con fundamento en las anteriores razones, la Corporación declaró exequible el Decreto 1770 de 2015 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.

El magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

**EXISTENCIA DE CONEXIDAD ENTRE LOS HECHOS Y MOTIVOS DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL DECRETO 1773 DE 2015, PARA SUSPENDER TEMPORALMENTE LA PROHIBICIÓN A LOS MUNICIPIOS DE CELEBRAR CONVENIOS ADMINISTRATIVOS DURANTE LOS CUATRO MESES ANTERIORES A LAS ELECCIONES, MEDIDA QUE RESULTA PROPORCIONAL**

**IV. EXPEDIENTE RE-213 - SENTENCIA C-671/15 (Octubre 28)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

## 1. Norma revisada

**DECRETO 1773 DE 2015**  
(Septiembre 7)

*Por el cual se autoriza la celebración de convenios administrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto número 1770 de 7 de septiembre de 2015, y

**CONSIDERANDO:**

Que mediante el Decreto número 1770 del 7 de septiembre de 2015 y con base en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto;

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos;

Que como consecuencia de la deportación masiva, repatriaciones, expulsiones y el retorno de miles de nacionales desde la República Bolivariana de Venezuela y el cierre de la frontera se ha presentado una crisis humanitaria en los municipios cobijados por la declaración de emergencia;

Que para conjurar la crisis y poder atender a la población afectada es necesario que el Gobierno nacional trabaje conjuntamente con los municipios cobijados por la declaración de emergencia, para coordinar esfuerzos y aportar los recursos requeridos para el efecto;

Que para la coordinación de esfuerzos y aportar los recursos para atender la emergencia, es necesario que las Entidades Estatales, tanto las del Gobierno nacional central como descentralizado, y los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Guainía suscriban convenios interadministrativos con los municipios cobijados por la declaración de emergencia;

Que el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 establece que *"los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista"*;

Que la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales por medio de la Resolución número 13331 de 11 de septiembre de 2014 fijando que las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales serán el 25 de octubre de 2015;

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994 estableció que los decretos legislativos dictados durante la emergencia económica, social y ambiental pueden reformar o derogar la legislación preexistente, cuando la medida está dirigida a contrarrestar los fenómenos de crisis o impedir que estos se incrementen;

Que es necesario levantar las restricciones legales para permitir a los municipios cobijados por la declaración de emergencia y los departamentos fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela, suscribir convenios interadministrativos para coordinar esfuerzos, aportar y ejecutar los recursos requeridos para atender la emergencia,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1o. CELEBRACIÓN DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.** Autorícese a los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz; Agustín Codazzi, Becerril, La jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, así como a los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Guainía para que durante el período comprendido entre el 7 de septiembre y el 25 de octubre de 2015 celebren convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, con el objeto de adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria, e impedir la extensión de sus efectos.

La autorización concedida a los departamentos estará limitada para adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria e impedir la extensión de sus efectos en los municipios cobijados por la declaración de emergencia.

**ARTÍCULO 2o. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1773 de 2015.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte encontró que existía una conexidad entre los hechos y las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada mediante el Decreto 1770 de 2015 y las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1773 de 2015.

En efecto, mientras que en la declaratoria se expone la existencia de una crisis humanitaria generada por el cierre de la frontera con Venezuela y la realización de deportaciones, repatriaciones, expulsiones y retornos masivos de connacionales y se anuncian unas medidas para conjurarla, en el Decreto que se examina, se autoriza a las entidades territoriales afectadas por dicha crisis a celebrar transitoriamente convenios interadministrativos con las entidades del orden nacional y determinados Departamentos, con el propósito de canalizar recursos y garantizar la atención humanitaria de quienes regresaron al país.

Para la Corte, las medidas previstas en el decreto legislativo 1773 de 2015 son necesarias, en cuanto a que la suspensión temporal (entre el 7 de septiembre y el 25 de octubre de 2015) y delimitada geográficamente (ciertos municipios fronterizos con Venezuela) de la prohibición de celebrar convenios interadministrativos contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, durante los cuatro meses anteriores a las elecciones, era indispensable para que ciertos recursos públicos puedan llegar prontamente a las víctimas de la emergencia humanitaria. La suspensión temporal y geográfica de esa prohibición es una medida proporcional. Si bien en el sistema colombiano de fuentes del derecho, los decretos legislativos no pueden *prima facie* derogar o suspender norma de contenido estatutario, por cuanto estos decretos son adoptados con fundamento en dichas leyes (art. 151, literal e), la aplicación de un test de proporcionalidad arroja para el caso concreto, que la medida no vulnera la Constitución. Lo anterior, por cuanto la tensión que se presenta entre una garantía electoral encaminada a proteger el derecho fundamental de acceder en igualdad de condiciones a una competencia electoral y el derecho fundamental le asiste a la población a recibir prontamente una ayuda humanitaria, se resuelve a favor de esta última.

La magistrada **María Victoria Calle Correa** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre alguno de los fundamentos de la decisión.

**LAS MEDIDAS DE EXCEPCIÓN ADOPTADAS EN RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE DEFINIR LA SITUACIÓN MILITAR Y EL PAGO DE LA CUOTA DE COMPENSACIÓN MILITAR SUPERAN LOS JUICIOS DE CONEXIDAD, FINALIDAD, NECESIDAD, PROPORCIONALIDAD Y DE MOTIVACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD EXIGIDOS DE ESTAS DISPOSICIONES**

**V. EXPEDIENTE RE-214 - SENTENCIA C-672/15 (Octubre 28)**  
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

## 1. Norma revisada

**DECRETO 1774 DE 2015**  
(septiembre 7)

*Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace un (sic) exención al pago de la cuota de compensación militar*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto número 1770 de 2015, y

### CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden

económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante Decreto número 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación humanitaria que se viene presentado en la frontera colombo-venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho Decreto se señaló que “dadas las múltiples consecuencias que se derivan de la necesidad de definir la situación militar, resulta necesario adoptar medidas que permitan establecer excepciones a dicho régimen en beneficio de las personas que hayan ingresado al país a raíz de la crisis fronteriza”.

Que según el artículo 10 de la Ley 48 de 1993, todos los varones colombianos entre los 18 y los 50 años tienen la obligación de definir su situación militar, lo cual puede ocurrir mediante la prestación personal del servicio militar o con el pago de la cuota de compensación militar, según los artículos 27 y 28 de la misma ley.

Que según información del Registro Único de Damnificados de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), un número cercano a los tres mil hombres entre los 17 y los 50 años han ingresado al país como consecuencia de la crisis con Venezuela, entre los cuales muchos podrían estar obligados a tener que definir su situación militar o estar próximos a tener que hacerlo.

Que según la misma Ley la definición de la situación militar tiene incidencia, entre otros, en: i) la posibilidad de ser objeto de sanción o compulsión para prestar el servicio militar (artículo 14); ii) el pago de la cuota de compensación militar (artículo 22); iii) la celebración de contratos con entidades públicas (artículo 36, literal a); iv) el ingreso a la carrera administrativa (artículo 36, literal b); v) la toma de posesión de cargos públicos (artículo 36, literal c); vi) la vinculación laboral y la posibilidad de que las empresas que contraten sin el cumplimiento del requisito sean sancionadas (artículo 37); y vii) la posibilidad de vincularse a organismos docentes de enseñanza superior o técnica (artículo 41).

Que las anteriores situaciones afectan la posibilidad de que personas deportadas, repatriadas, expulsadas o que hayan retornado al país a raíz de la crisis fronteriza, así como sus familias, puedan desarrollar un proyecto de vida y generar ingresos económicos.

Que es necesario adoptar medidas con rango de ley que eliminen de forma general las barreras que impone la necesidad de tener definida la situación militar para el ejercicio de actividades que puedan contribuir a solventar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el referido grupo poblacional, sin perjuicio de la obligación de tener que definir su situación militar.

Que el artículo 28 de la Ley 48 de 1993, consagra las causales en las que se está exento de prestar el servicio militar, con la obligación de inscribirse y de pagar cuota de compensación militar.

Que la situación de vulnerabilidad de las personas que han ingresado al país de forma (sic) a raíz de la crisis fronteriza con Venezuela, se vería igualmente agravada si se les exigiera el pago de la cuota de compensación militar, el de las sanciones contemplada en el literal a) del artículo 42 de la Ley 48 de 1993 y del costo de la expedición de la tarjeta de reservista, por lo que también es necesario crear exenciones en dichos casos.

Que de conformidad con el artículo 1° de la Ley 1184 de 2008, “La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen”.

Que el artículo 6° de la misma Ley consagra los casos en los que se está exento del pago de la cuota de compensación militar, cuyo sustento jurídico se deriva de que “benefician a personas que se encuentran en situación desaventajada ya sea en razón de: (i) su vulnerabilidad socioeconómica; (ii) presentar limitaciones físicas, síquicas o neurosensoriales de carácter grave, incapacitante y permanente; (iii) su condición indígena” (sentencia C-586 de 2014).

Que en la misma sentencia la Corte reconoció que “en definitiva, el goce efectivo de los derechos al trabajo (artículo 25 CP), a elegir profesión u oficio (artículo 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40 numeral 7 CP) y a la educación (artículo 67 CP), queda en entredicho para quienes carecen de recursos económicos para sufragar el pago de la cuota de compensación militar”.

Que dada la naturaleza tributaria en la modalidad de contribución especial de la cuota de compensación militar, es necesario adoptar medidas para eximir del pago de esta obligación a quienes hayan ingresado al país en condición de deportados, repatriados, expulsados o que hayan retornado a raíz de la crisis fronteriza, y que se encuentren en los registros que para tal efecto adopten las autoridades competentes.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-804 de 2001, explicó que “Las exenciones son instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca

fomentar. Por esencia, el término exención implica un trato diferente respecto de un grupo de sujetos, ya que este conjunto de individuos que ab initio se encuentra obligado a contribuir son sustraídos del ámbito del impuesto”.

Que al referirse al pago de la cuota compensación militar, en sentencia C-804 de 2001, la Corte Constitucional indicó que el establecimiento de eximentes en el pago de dicho tributo para personas de escasos recursos favorecía la aplicación del principio de la equidad vertical, “puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de sus necesidades básicas frente a quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica”, circunstancia que se predica del grupo poblacional de colombianos que hayan ingresado o ingresen al país a raíz de la crisis fronteriza con Venezuela y que se encuentren obligados a definir su situación militar o se encuentren próximos a tener que hacerlo.

Que a partir de lo anterior, dentro de las medidas que deberán ser adoptadas para normalizar la situación de vulnerabilidad de las personas que han ingresado al país a causa de la crisis fronteriza, se encuentra la creación de una exención tributaria respecto del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción contemplada en el literal a) del artículo 42 de la Ley 48 de 1993 y del costo de expedición de la tarjeta de reservista.

Que según han reportado los distintos medios de comunicación y las entidades competentes, dadas las condiciones estrepitosas en las que las personas han ingresado al país a raíz de la crisis fronteriza, se ha detectado que muchos han abandonado o extraviado sus documentos, entre ellos la tarjeta de reservista, la cual, según el artículo 30 de la Ley 48 de 1993, “es el documento con el que se comprueba haber definido la situación militar”, cuyo costo se encuentra definido en el artículo 9º de la Ley 1184 de 2008.

Que con la finalidad de mitigar los efectos que la pérdida de este documento puede traer para los damnificados de la crisis fronteriza, es necesario adoptar medidas que garanticen la expedición de su duplicado.

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1o. CAMPO DE APLICACIÓN.** Para determinar los beneficiarios de las medidas adoptadas en el presente decreto se tendrán en cuenta las bases de datos de deportados, repatriados, expulsados o que hayan retornado al país a raíz de la crisis fronteriza con Venezuela, que para tal efecto adopten las autoridades competentes.

**ARTÍCULO 2o. ELIMINACIÓN DEL REQUISITO DE TENER DEFINIDA LA SITUACIÓN MILITAR O DE PRESENTACIÓN DE LA TARJETA DE RESERVISTA.** Durante el tiempo que dure el estado de emergencia, elimínase el requisito de tener definida la situación militar o de presentación de la tarjeta de reservista para las personas señaladas en el artículo 1º del presente Decreto, en especial respecto de los casos consagrados en los siguientes artículos de la Ley 48 de 1993 y las disposiciones que los adicionen, sustituyan o modifiquen: 14 en lo que tiene que ver con la posibilidad de ser compelido; 36 literales a), b) y c); 37; y 41 literal h). Lo anterior sin perjuicio de la obligación de tener que definir la situación militar.

**ARTÍCULO 3o. EXENCIÓN DEL PAGO DE CUOTA DE COMPENSACIÓN MILITAR, DE LA SANCIÓN POR NO INSCRIPCIÓN Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA TARJETA DE RESERVISTA.** Quedan exentos del pago de la cuota de compensación militar, de la sanción señalada en el literal a) del artículo 42 de la Ley 48 de 1993 y del costo de la expedición de la tarjeta de reservista, quienes además de cumplir la condición del artículo 1º del presente decreto, hayan sido eximidos del ingreso a filas y sean mayores de edad hasta los cincuenta (50) años o cumplan la mayoría de edad durante el estado de emergencia.

**PARÁGRAFO 1o.** Los beneficios consagrados en el presente artículo no serán extensivos a las personas que previo a la declaratoria del estado de emergencia ya hubieren sido inscritos, ni tampoco a quienes se inscriban durante el periodo de emergencia e incumplan con las obligaciones contempladas en la Ley 48 de 1993, ni aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

**PARÁGRAFO 2o.** Las autoridades del Servicio de Reclutamiento y Movilización dispondrán lo necesario para que las personas beneficiadas con esta medida puedan hacer el trámite de forma presencial en las instalaciones militares habilitadas para ello en la zona fronteriza o en su actual lugar de residencia.

**ARTÍCULO 4o. ENTREGA DE DUPLICADO DE LA TARJETA DE RESERVISTA.** En el evento en el que las personas calificadas como beneficiarias de las medidas adoptadas en el presente decreto, en los términos señalados en el artículo 1º, hayan extraviado su tarjeta de reservista, se les deberá entregar su duplicado sin ningún costo.

**ARTÍCULO 5o.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1774 de 2015 *"Por el cual se adoptan medidas para permitir el ejercicio de ciertas actividades sin cumplir con la obligación de definir la situación militar y se hace exención al pago de la cuota de compensación militar"*.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Examinadas las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 1774 de 2015, la Corte concluyó que corresponden al ámbito de competencia que le confiere la Constitución al legislador, en este caso, de excepción, para establecer las exenciones al deber de prestar el servicio militar y al pago de la cuota de compensación militar, con el fin de facilitar el ejercicio de las actividades que exigen tener definida la situación militar, como el acceso a la educación o la posibilidad de generar ingresos y brindar protección a sus familias. Ninguno de los beneficios que allí se establece implica vulneración de alguno de los derechos intangibles enunciados en el artículo 4º de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en el artículo 27 de la Convención Americana.

Así mismo, la Corte encontró que tales beneficios superan el juicio de *conexidad* en la medida en que a los varones de edades entre 17 y 50 años afectados con la crisis humanitaria que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia, se les dificultaría la reinserción laboral de no poder definir su situación militar en las circunstancias en que se vieron obligados a retornar al país. De igual manera, el decreto examinado aprueba el juicio de *finalidad*, pues las medidas que prevé tienen como único propósito el de contribuir a la solución de un aspecto específico, entre aquellos que componen la situación fáctica que se busca conjurar con las normas de excepción, como también el juicio de *necesidad* a través del cual se acredita la urgencia o apremio que en su momento existió por adoptar dichas medidas, así como la imposibilidad de lograr el mismo objetivo con instrumentos diferentes y en lo posible, menos gravosas que las acordadas. De otra parte, la corporación constató que las acciones emprendidas en este decreto superan el criterio de *proporcionalidad*, pues los beneficios que se ofrecen a un importante número de ciudadanos que atraviesan graves dificultades a raíz de su forzado retorno, son de gran magnitud e importancia en cuanto facilitan su reinserción laboral y la generación de ingresos propios, ventajas sin duda mayores a los costos o sacrificios que la sociedad asume al implementar esas medidas.

Del mismo modo, el tribunal consideró que las disposiciones examinadas aprueban el llamado juicio de *motivación de la incompatibilidad*, pues de manera reiterada, el Decreto 1774 de 2015 explica en su parte considerativa que la vigencia de determinadas normas legales contenidas en la Ley 48 de 1993 crea dificultades para el logro de los objetivos que se pretende alcanzar en beneficio de las personas y familias retornadas, que al no poseer la tarjeta de reservista implica un obstáculo para el ejercicio de algunos de sus derechos. Para la Corte, estos beneficios no pueden considerarse discriminatorios, por cuanto existen razones válidas que justifican esa diferencia de trato a las personas afectadas por la situación de emergencia humanitaria que motivó la declaración del Estado de Emergencia.

**LA CORTE CONSTATÓ QUE EXISTÍA UN PRINCIPIO DE RAZÓN SUFICIENTE PARA E LEGISLADOR CATALOGARA LOS CARGOS DE JEFE DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO O QUIEN HAGA SUS VECES, COMO EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN**

**VI. EXPEDIENTE D-10715 - SENTENCIA C-673/15 (Octubre 28)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

## 1. Norma acusada

**LEY 909 DE 2004**  
(Septiembre 23)

*Por la cual se expiden normas que regula el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*

**Artículo 5º.** Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.
2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno **y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina**, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto.

En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, además, los siguientes: Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador de Aeropuerto; Gerente Aeroportuario; Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Área y Jefe de Oficina Aeronáutica. En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente, Director o Gerente General o Nacional; Vicepresidente, Subdirector o Subgerente General o Nacional; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Superintendente; Superintendente Delegado; Intendente; Director de Superintendencia; Secretario General; Directores Técnicos, Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero; Director o Gerente Territorial, Regional, Seccional o Local; Director de Unidad Hospitalaria; Jefes de Oficinas, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones; Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; asesores que se encuentren adscritos a los despachos del Superintendente Bancario y de los Superintendentes Delegados y Jefes de División de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial:

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Delegado, Veedor Municipal; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Área Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno o quien haga sus veces; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor y Personero Delegado.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefes de Control **Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces;**

## 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones "Jefes", "de control interno disciplinario o quien haga sus veces" y "Jefes de ", "control interno disciplinario o quien haga sus veces", contenidas en el numeral 2º, literal a) del artículo 5º de la Ley 909 de 2004, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.- INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión "Jefe de Oficina" contenida en el literal a) del numeral 2º del artículo 5º de la Ley 909 de 2004, por ineptitud sustantiva del cargo.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte recordó que la competencia legislativa para la definición de empleos de libre nombramiento y remoción tiene un carácter restrictivo y responde a criterios estrictos, los cuales deben ser cumplidos para no desdibujar la regla general y preferente de la carrera administrativa que consagra el artículo 125 de la Carta Política, la cual constituye un eje definitorio del ordenamiento constitucional. Esta definición debe basarse en un fundamento legal y responder a un principio de razón suficiente que justifique al legislador con argumentos razonables. Dicho principio impone valorar las funciones esenciales asignadas al cargo, con el fin de determinar si corresponden a aquellas de dirección, conducción u orientación institucional, cuyo ejercicio implique la adopción de políticas o directrices para la entidad, o que exijan en su cumplimiento de un alto nivel de confianza por parte del nominador, además de evaluar el criterio orgánico que refiere al nivel jerárquico que ocupa el cargo dentro de la estructura estatal.

En el caso concreto, la corporación encontró que de acuerdo con los dos modelos que se configuran en general para establecer la competencia y el ejercicio del control disciplinario interno en las entidades de la administración central y de la administración descentralizada



del nivel nacional y de la administración descentralizada del nivel territorial, el empleo de jefe de control interno disciplinario es ejercido por aquella persona que coordina la unidad u oficina autónoma dentro de la estructura de la entidad, o por el director de la dependencia específica a la cual se encuentra adscrito el grupo interno de trabajo creado para tal fin. El carácter de libre nombramiento y remoción dado por el legislador a dicho empleo tiene que ver directamente con la naturaleza de las funciones que debe ejercer, las cuales corresponden a aquéllas de "dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices". Además se advierte que en las diferentes estructuras de las entidades estatales de la administración central del nivel nacional, de la administración descentralizada del nivel nacional y de la administración descentralizada del nivel territorial, el cargo bajo estudio se ubica en el rango jerárquico directivo. Lo anterior significa que teniendo en cuenta el criterio orgánico, es constitucionalmente admisible la exclusión que hizo el legislador del empleo público bajo análisis, toda vez que ostenta una naturaleza directiva dentro de la administración pública y por ello se puede catalogar como un cargo de libre nombramiento y remoción.

Desde el punto de vista funcional o material, dos de las funciones que cumple el jefe de control interno disciplinario o quien haga sus veces se refieren a temas directrices preventivas y decisiones correctivas, ejes básicos de su actividad. Ambas funciones requiere el ejercicio del diseño y formulación de planes y políticas que mengüen el riesgo de comisión de faltas disciplinarias y generen un impacto en el ejercicio adecuado, transparente y eficiente de la función pública, así como un papel de conducción eficiente e imparcial sobre los procesos disciplinarios. Para dichas labores, dicha persona debe gozar de autonomía e imparcialidad, de acuerdo con el procedimiento y las garantías del debido proceso.

En cuanto al cargo de Jefe de Oficina, la Corte constató que la demandante no desarrolla una justificación concreta de porqué este cargo debe ser excluido del régimen de libre nombramiento y remoción, de ahí que se inhibió de proferir una decisión de fondo sobre su constitucionalidad.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** presentará una aclaración de voto relativa a la inhibición dispuesta en relación con uno de los empleos impugnados.

**EXISTENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA PRÓRROGA DE LA VIGENCIA DEL RÉGIMEN DE PENSIONES PARA ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024**

**VII. EXPEDIENTE D-10915 - SENTENCIA C-673/15 (Octubre 28)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma acusada**

**DECRETO 2090 DE 2003  
(Julio 26)**

*Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*

**Artículo 8º. Límite del régimen especial.** Prorrogada vigencia por el art. 1, Decreto Nacional 2655 de 2014. El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014.

El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales

A partir de la fecha determinada en el inciso primero de este artículo o la determinada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quienes actualmente estén afiliados a las actividades que en el presente decreto se definen como alto riesgo, continuarán cobijados por el régimen especial de que trata este decreto. Los nuevos trabajadores, se afiliaran al Sistema General de Pensiones en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y aquellas que las modifiquen o adicionen y sus respectivos reglamentos.

## **2. Decisión**

**ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-651 de 2015, mediante la cual se decidió *"Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 8º del Decreto ley 2090 de 2003 'Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades'"*

## **3. Aclaración de voto**

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** anunció la presentación de la misma aclaración voto que formuló frente a la sentencia C-651 de 2015.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Presidenta (e)