



**CORTE CONSTITUCIONAL  
DE COLOMBIA**

## **COMUNICADO No. 32**

**Agosto 3 y 4 de 2016**

**LA CORTE DETERMINÓ QUE LA DIFERENTE REGULACIÓN DE LA INFORMACIÓN QUE DEBE SUMINISTRARSE A LOS AFILIADOS POR LOS FONDOS DE PENSIONES EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA Y LA QUE SE PONE A DISPOSICIÓN DE LOS AFILIADOS AL RÉGIMEN DE AHORRO PRIVADO, NO CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA, PUES SE TRATA DE DOS REGÍMENES DE CARACTERÍSTICAS DIFERENTES Y POR LO MISMO, NO SE IMPONE UN TRATAMIENTO IGUAL POR PARTE DE LA LEY EN RELACIÓN CON DICHA INFORMACIÓN**

**I. EXPEDIENTE D-11191 - SENTENCIA C-401/16 (Agosto 3)**  
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

### **1. Norma acusada**

#### **LEY 1748 DE 2014**

(Diciembre 26)

*Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de servicios financieros y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 2o.** Las administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual tendrán la obligación de poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales que dispongan las administradoras y, trimestralmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:

- a) Capital neto ahorrado;
- b) Monto de los intereses devengados por ese capital durante el tiempo que se informa;
- c) Las cotizaciones recibidas durante el periodo de corte del extracto;
- d) El monto deducido por el valor de todas y cada una de las comisiones que cobra la sociedad administradora, indicando el valor de cada comisión y porcentaje respectivo, así como el monto de las demás deducciones realizadas, de acuerdo con la normatividad vigente;
- e) Saldo final neto después de efectuar las deducciones, así como la información que para el efecto determine la Superintendencia Financiera de Colombia.

El afiliado podrá solicitar una proyección de su expectativa pensional a la Administradora en la que se encuentre afiliado. Para ello suministrará a la administradora respectiva la información adicional que requiera sobre su situación familiar y beneficiarios, entre otros factores necesarios para la estimación. La proyección de la expectativa pensional se calculará con base en las normas legales existentes. El afiliado tiene derecho a contar con asesoría personalizada para este efecto.

**En el caso del Régimen de Prima Media, Colpensiones, o quien haga sus veces, deberá poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales de que disponga y, anualmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:**

- a) Las deducciones efectuadas;**
- b) El número de semanas cotizadas durante el periodo de corte del extracto;**
- c) El ingreso base de cotización de los aportes efectuados en los últimos seis meses;**
- d) La información que determine la Superintendencia Financiera de Colombia.**

**PARÁGRAFO 1o.** Adicionar un inciso 2º al artículo 9º de la Ley 1328 de 2009, que regula el contenido mínimo de la información al consumidor financiero, cuyo texto es el siguiente:

En desarrollo de lo anterior, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos

regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto impartió la Superintendencia Financiera de Colombia.

**PARÁGRAFO 2o.** En un plazo no mayor a sesenta (60) días, el Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se deberán efectuar los cálculos de que trata este artículo. De los respectivos proyectos de decreto se informará a las Comisiones Económicas Terceras del Congreso.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, en lo demandado, el artículo 2º de la Ley 1748 de 2014, "*Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones*".

## 3. Síntesis de la providencia

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte Constitucional en esta oportunidad, consistió en determinar si el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que vulneraría el derecho a la igualdad (art. 13 C.Po.), el *habeas data* (art. 15 C.Po.) y la seguridad social de los afiliados al Régimen de Prima Media (art. 48 C.Po.), por la diferencia en el contenido y la periodicidad de la información que Colpensiones debe poner a disposición de sus afiliados y la que deben suministrar los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual. En particular, la demandante sostiene que la omisión estaría en que el artículo 2º de la Ley 1748 de 2014 no incluyó en la información que debe ser reportada anualmente a sus afiliados por Colpensiones, aquella que les permita conocer cuántas semanas han cotizado y cuántas les hace falta para acceder a una pensión de vejez, lo cual constituye un trato desigual entre los afiliados del Régimen de Prima Media (RPM) y los afiliados al Régimen de Ahorro Individual (RAIS), sin que exista razón suficiente que fundamente la exclusión del deber de detallar en los extractos cuánto es el monto que les faltare para cotizar.

El análisis de la Corte comenzó por recordar las características esenciales que definen cada uno de los dos regímenes de seguridad social existentes en materia de pensiones. De un lado, en el régimen solidario de *prima media con prestación definida*, los afiliados o sus beneficiarios deben pagar cotizaciones periódicas a un fondo común para obtener una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas (art. 31 de la Ley 100/93). Los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones a quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la ley. Las personas afiliadas a este régimen obtendrán el derecho a la pensión de vejez, previamente establecida por la ley, cuando cumplan con los requisitos legales de edad y semanas de cotización. De otra parte, el régimen de *ahorro individual con solidaridad*, está constituido por el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados (art. 59 de la Ley 100/93). En este régimen los aportes no ingresan a un fondo común, sino que son depositados en una cuenta individual de ahorro pensional constituida a título personal. Por esta razón, existe una relación directa entre el capital ahorrado en la cuenta individual de los afiliados y la pensión, lo cual determina que el valor de la pensión sea variable y no previamente definido como en el régimen de prima media. El sistema garantiza la pensión de vejez únicamente si se reúne en la cuenta individual el capital necesario para financiarla, sin que sea necesario el cumplimiento de una edad determinada o de un número mínimo de semanas de cotización, requisitos propios del sistema de prima media con prestación definida. El conjunto de cuentas ahorro pensional conforman un fondo de pensiones que es administrado por entidades privadas especializadas que hacen parte del sistema financiero y están sometidas a la inspección y vigilancia del Estado.

Aunque se trata de dos regímenes distintos, con características propias, la jurisprudencia ha resaltado que existen elementos comunes, como el de que ambos son desarrollo del artículo 48 de la Constitución y que su finalidad es garantizar el mínimo vital de la persona que ha llegado al final de su vida laboral y se encuentra en una edad en la que aumenta su vulnerabilidad, ya que se acerca a la tercera edad y por consiguiente, a la condición de

sujetos de especial protección constitucional. Además, la Corte ha señalado que el principio de solidaridad es común denominador de todo el sistema de seguridad social en materia de pensiones, como una manifestación del Estado social de derecho. De igual modo, tanto las administradoras del régimen de prima media con prestación definida, como las de ahorro individual con solidaridad son guardianas de la información de sus afiliados. Tienen a su cargo el manejo de las bases de datos que contienen la historia laboral de los mismos, información que es de naturaleza financiera, como lo establece la Ley 1748 de 2014, cuyo objeto es el de “brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones”. Tanto el Decreto 663 de 1993 y el Decreto 2555 de 2010 definen la naturaleza financiera de esas instituciones y establecen un régimen de protección al “consumidor financiero” (en este caso, los afiliados) del sistema general de pensiones. Según lo prevé el artículo 2.6.10.1.2. del último decreto, la información a su cargo debe ser cierta, clara y oportuna, de manera que permita a los interesados conocer de manera adecuada sus derechos, obligaciones y costos.

La Corte determinó que no se configura en el presente caso, una omisión legislativa relativa en el señalamiento del contenido de la información que Colpensiones debe poner a disposición de los afiliados al Régimen de Prima Media, la cual comprende: a) las deducciones efectuadas; b) el número de semanas cotizadas durante el período de corte de extracto; c) el ingreso base de cotización de los partes efectuados en los últimos seis meses; y d) la información que determine la Superintendencia Financiera de Colombia. A su juicio, la diferencia en los contenidos y periodicidad de la información que el artículo 2º de la Ley 1748 de 2004 establece según se trate del RPM o del RAIS obedece a las distintas características de uno u otro régimen, sin que por ello se esté desconociendo el deber específico impuesto por el constituyente al legislador, de garantizar los derechos fundamentales de quienes estén afiliados al RPM, de acceder a la información sobre el número de semanas pendientes para acceder al reconocimiento y pago de una pensión de vejez. En efecto, aunque en dichos extractos no esté especificado ese número, el afiliado puede deducirlo directamente restando del total de semanas cotizadas que se indica en el extracto que le es entregado al afiliado, de las exigidas por la ley para tener derecho al reconocimiento de la pensión. A diferencia de lo que ocurre en el RPM, en el Régimen de Ahorro Privado, como son cuentas individuales, la situación de cada afiliado es distinta y por tanto la información que debe ponerse a su disposición se basa esencialmente en el monto de los aportes y los rendimientos, y el cálculo de las semanas cotizadas durante un período depende de una serie de factores que el fondo privado debe aplicar y por tanto, los contenidos difieren acorde con la naturaleza de cada régimen, sin que ello configure una vulneración de los derechos a la igualdad, habeas data y seguridad social.

En relación con el posible desconocimiento que puedan tener los afiliados de los dos regímenes de pensión, acerca de la conveniencia de trasladarse o no de un régimen a otro, la Corte tampoco consideró que la norma acusada adoleciera de una omisión legislativa relativa, en la medida en que la misma Ley 1748 de 2014 (art. 1º) establece el deber a todas las administradoras de fondos de pensiones, de asesorar y acompañar a todos los afiliados que deseen trasladarse entre regímenes pensionales. De esta forma, se garantiza la decisión informada del afiliado que quiera cambiar de régimen de pensión, toda vez que para tal fin, la información sobre el número de semanas que le hacen falta al interesado para saber si es o no favorable el traslado de régimen, deben tenerla los asesores aunque no esté contenida en el extracto.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva** ser reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto referentes a la *ratio decidendi* en que se fundamenta la exequibilidad de la disposición legal demandada.

**LAS DEFICIENCIAS DE LAS QUE ADOLECE LA DEMANDA CONTRA LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, NO LE PERMITIÓ A LA CORTE PROFERIR UN FALLO DE FONDO EN RELACIÓN CON LOS CARGOS POR LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LA IGUALDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA**

**II. EXPEDIENTE D-11197 - SENTENCIA C-402/16 (Agosto 3)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Normas acusadas**

**LEY 1607 de 2012**

(Diciembre 26)

*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 157.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 102-4. *Ingresos brutos derivados de la compra venta de medios de pago en la prestación de servicios de telefonía móvil. **Para efectos del impuesto sobre la renta y territoriales, en la actividad de compraventa de medios de pago de los servicios de telecomunicaciones, bajo la modalidad de prepago con cualquier tecnología, el ingreso bruto del vendedor estará constituido por la diferencia entre el precio de venta de los medios y su costo de adquisición.***

**PARÁGRAFO 1o.** Para propósitos de la aplicación de la retención en la fuente a que haya lugar, el agente retenedor la practicará con base en la información que le emita el vendedor.

**LEY 14 DE 1983**

(Julio 6)

*Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*

**Artículo 33º.-** El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: Devoluciones ingresos proveniente de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales, y
2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

**Parágrafo 1º.- Derogado por el art. 22, Ley 50 de 1984.** Para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo los Concejos Municipales expedirán los acuerdos respectivos antes del 30 de septiembre de 1984.

**Parágrafo 2º.- Las Agencias de Publicidad, Administradoras y Corredoras de Bienes Inmuebles y Corredores de Seguros, pagarán el Impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibido para sí.**

**Parágrafo 3º.- Los distribuidores de derivados del petróleo pagarán el impuesto de que trata el presente artículo sobre el margen bruto fijado por el Gobierno para la comercialización de los combustibles.**

**2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad del artículo 157 (parcial) de la Ley 1607 de 2012 y de los parágrafos 2º y 3º del artículo 33 de la Ley 14 de 1983, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**3. Síntesis de la providencia**

Los demandantes consideran que la configuración legal del impuesto de industria y comercio adolece de un problema estructural, en la medida en que la base gravable del mismo se encuentra conformada, no por las utilidades, sino por los ingresos brutos del contribuyente

generados por la realización de la actividad económica objeto del gravamen. De este modo, el tributo se establece a partir de criterios distintos al de la capacidad económica de las personas, lo cual es regresivo y desconoce los principios de igualdad y equidad tributaria. Tres excepciones se establecen para ciertas actividades de intermediación, así: (i) para las agencias de publicidad, corredoras de bienes inmuebles y corredores de seguros, la tarifa del impuesto se aplica únicamente para el "valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí"; (ii) la base gravable para los distribuidores de derivados del petróleo se calcula sobre el "margen bruto fijado por el gobierno para la comercialización de los combustibles"; y (iii) para la compraventa de medios de pago de los servicios de telecomunicaciones bajo la modalidad de prepago, la base gravable equivale a la "diferencia entre el precio de venta de los medios y su costo de adquisición". Para los demandantes, en la medida en que la intermediación comercial es asimilable y equiparable a las actividades económicas previstas en la reglas exceptivas, el juez constitucional debe extender el alcance de tales preceptos, determinando que las bases gravables diferenciales allí contenidas son aplicables a todas las actividades de intermediación comercial que operan bajo contratos de distribución, concesión o compra para la reventa.

La Corte encontró que la controversia así planteada no era susceptible de un pronunciamiento de fondo, en razón de deficiencias insalvables. En primer lugar, porque los argumentos de la demanda son inconsistentes con la pretensión de los accionantes, por la vía de asimilar las hipótesis fácticas comprendidas y excluidas en tales preceptos. En efecto, la inconstitucionalidad alegada se predica, no de la regla general que establece como base gravable del impuesto de industria y comercio "*el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior*" (inciso primero del art. 33 de la Ley 14 de 1983), sino de las reglas que fijan unas bases gravables diferenciales, previstas en los párrafos 2 y 3 del mismo artículo 33 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 157 de la Ley 1607 de 2012. Es decir, la deficiencia de la legislación se predica no del contenido positivo de los preceptos legales acusados, sino de su contenido negativo, por no comprender supuestos de hecho que desde el punto de vista constitucional deberían quedar comprendidos dentro de tales reglas. Siendo así, los cargos debían encaminarse a demostrar que los supuestos de hecho previstos en las tres reglas especiales son asimilables a las hipótesis excluidas, de manera que su exclusión envuelve la vulneración del principio de igualdad y consecuentemente, de los principios de equidad y justicia en materia tributaria. Sin embargo, la demanda no ofrecía elementos de juicio en este sentido. Tan solo de manera marginal los demandantes sugirieron que el elemento común que comparten las actividades económicas previstas en las normas demandadas y las actividades de intermediación comercial, es que el margen de utilidad es particularmente bajo en relación con los ingresos brutos del contribuyente, en comparación con las demás actividades que son objeto del impuesto. Además de no aportar elementos de juicio que lleven a esa conclusión, la Corte observó que la evidencia parece mostrar, por el contrario, que el margen de utilidad en las actividades de intermediación comercial es variable dependiendo del sector económico en el que se despliegue y que este mismo fenómeno también se puede presentar en otras actividades productivas.

En segundo lugar, la Corporación observó que aunque las premisas fácticas anteriores se encontraran acreditadas dentro del proceso, las acusaciones de la demanda también se amparan en una comprensión inadecuada de la legislación tributaria. Una lectura de las normas legales que establecen los criterios para determinar la base gravable del impuesto de industria y comercio para diversas actividades de intermediación (financiera, servicios de aseso, cafetería, vigilancia, agencias de publicidad, administradoras y corredoras de inmuebles y de seguros, distribuidores de derivados de petróleo), permite concluir que en general se gravan los ingresos brutos o el margen bruto de comercialización y no solo las utilidades como lo sostienen los demandantes, por lo que la acusación parte de una premisa que no es cierta. De otro lado, como lo advirtieron los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda, la comunidad jurídica ha entendido que en general para todas las actividades de intermediación y no solo en la hipótesis prevista en el párrafo 2 del artículo 33 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio grava únicamente los valores percibidos por el contribuyente para sí mismo y no aquellos otros sobre los cuales hay un tercero que mantiene un interés jurídico y económico.

La Corte observó que si el argumento de trasfondo de los accionantes es que el impuesto de industria y comercio resulta excesivamente oneroso e incluso confiscatorio para quienes

desarrollan actividades de intermediación comercial, en tanto la base gravable del mismo son los ingresos brutos y no las utilidades de los contribuyentes, los cargos de la demanda debían partir de una revisión integral de la legislación, teniendo en cuenta los demás elementos que configuran el impuesto, como las distintas tarifas que oscilan entre 2 y el 7 por mil para actividades industriales y del 2 al 10 por mil para actividades comerciales y de servicios. Por lo demás, la confrontación que los accionantes pretendían establecer entre el impuesto de industria y comercio y el impuesto a la renta era inconducente, puesto que la configuración de cada uno de estos tributos responde a criterios estructurales sustancialmente distintos, en cuanto a los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y las tarifas. De este modo, no resulta pertinente aplicar las categorías conceptuales de uno de estos gravámenes al otro, cuando cada uno obedece a racionalidades distintas.

Por último, la Corte estableció que la pretensión de los demandantes para que por vía judicial se determine que las actividades de intermediación comercial se rijan no por la regla general prevista en el inciso primero del artículo 33 de la ley 14 de 1983, sino en las reglas especiales contenidas en los párrafos 2 y 3 del mismo artículo y en el artículo 157 de la Ley 1607 de 2012, era irrealizable, toda vez que fueron concebidas para sectores económicos específicos con ciertas particularidades, por lo que su aplicación generalizada e indiscriminada no tiene cabida. Por lo expuesto, una pretensión de esta naturaleza no podía ser analizada en el contexto de control abstracto de constitucionalidad.

**EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES DE MULTA, DECOMISO DE MERCANCÍAS Y CIERRE TEMPORAL DE ESTABLECIMIENTO COMERCIAL, POR NO ACREDITAR EL PAGO DEL IMPUESTO DE CONSUMO DE CUANTÍA INFERIOR A 456 UVT, LA CORTE DETERMINÓ QUE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA NORMA ACUSADA CONDUCE A CONCLUIR QUE NO HAY VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO**

**III. EXPEDIENTE D-11204 - SENTENCIA C-403/16 (Agosto 3)**  
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

**1. Norma acusada**

**LEY 1762 de 2015**

(Julio 6)

*Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*

**ARTÍCULO 23. PROCEDIMIENTO PARA MERCANCÍAS CUYA CUANTÍA SEA IGUAL O INFERIOR A 456 UVT.** Cuando las autoridades de fiscalización de los departamentos o del Distrito Capital de Bogotá encuentren productos sometidos al impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 que tengan un valor inferior o igual a cuatrocientas cincuenta y seis (456) UVT, y no se acredite el pago del impuesto, procederán de inmediato a su aprehensión.

Dentro de la misma diligencia de aprehensión, el tenedor de la mercancía deberá aportar los documentos requeridos por el funcionario competente que demuestren el pago del impuesto. De no aportarse tales documentos se proferirá el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de los bienes.

**En esa misma acta podrá imponerse la sanción de multa correspondiente y la sanción de cierre temporal del establecimiento de comercio, cuando a ello hubiere lugar.**

El acta de la diligencia es una decisión de fondo y contra la misma procede únicamente el recurso de reconsideración.

**PARÁGRAFO 1o.** Cuando con ocasión del recurso de reconsideración o de la petición de revocatoria directa interpuesta contra el acta de aprehensión y decomiso, se determine que el valor de la mercancía aprehendida y decomisada directamente resulta superior a la cuantía de cuatrocientas cincuenta y seis (456) UVT, prevista en el inciso 1o de este artículo, se le restablecerán los términos al interesado y se seguirá el procedimiento administrativo sancionador previsto en el artículo 24 de la presente ley.

**PARÁGRAFO 2o.** El procedimiento previsto en este artículo podrá igualmente aplicarse, respecto de los productos extranjeros sometidos al impuesto al consumo que sean encontrados sin los documentos que amparen el pago del tributo. En estos casos, sin perjuicio de la correspondiente disposición de los bienes en los términos

que ordena la presente ley, el departamento o el Distrito Capital deberán dar traslado de lo actuado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como dar aviso inmediato de esta circunstancia a la Unidad de Información y Análisis Financiero, para que inicien las actuaciones o tomen las determinaciones propias de su ámbito de competencia.

**PARÁGRAFO 3o.** Para efectos del avalúo de que trata el presente artículo, la mercancía será valorada en los términos consagrados por el Estatuto Tributario, el Estatuto Aduanero y las normas previstas en la presente ley.

En los aspectos no contemplados en este capítulo, se seguirá lo dispuesto por el Estatuto Tributario, en lo que sea compatible.

## **2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el inciso tercero del artículo 23 de la Ley 1762 de 2015 *"por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal"*.

## **3. Síntesis de la providencia**

La Corte debía establecer, si la imposición de sanción de multa y el cierre del establecimiento de comercio en el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de bienes, por el no pago del impuesto al consumo, vulnera el debido proceso, al no garantizar el derecho de defensa y de contradicción, en la medida en que el inculpado se le impide ser oído en una audiencia previa donde tenga la oportunidad de designar un defensor, preparar su defensa y solicitar, aportar y controvertir pruebas.

El análisis de la Corte estuvo precedido de la finalidad de la Ley 1762 de 2015 en la lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal y en particular, de los antecedentes legislativos del artículo 23 acusado. Esta legislación tiene como objetivo la protección de la economía nacional para evitar la competencia desleal, la evasión fiscal y últimamente, para regular la introducción de dineros en dichas prácticas, que se facilitan en un contexto de apertura económica, que da lugar a la introducción de nuevos productos en el mercado antes restringidos y de manera concomitante, el aumento del narcotráfico y otras actividades ilícitas como el lavado de activos. Frente a esto, la regulación del contrabando busca proteger la industria nacional y al comerciante que cumple legalmente con sus obligaciones legales en materia de impuestos, regulación sanitaria y comercial, pero también, en cumplimiento de los compromisos internacionales que ha adquirido Colombia para erradicar dichas prácticas en el contexto internacional. En la exposición de motivos del proyecto que culminó en la Ley 1762 de 2015, se contempló la necesidad de crear un *"Régimen sancionatorio propio más robusto para el control en materia de defraudación al impuesto al consumo"*. De manera específica, en el Capítulo II se adopta un régimen sancionatorio común para productos sometidos al impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajo; licores, vinos, aperitivos y similares y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de modo que se unificaran los regímenes sancionatorios que variaban según el régimen impuesto por cada uno de los departamentos y el Distrito Capital. En este régimen se prevén las sanciones de (a) decomiso de la mercancía, (b) multa, (c) cierre del establecimiento del comercio y (d) suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones o autorizaciones. Se trata de evitar la pérdida por concepto del pago del impuesto al consumo que afectaba especialmente las finanzas públicas de los departamentos y del Distrito Capital en los recursos destinados a la salud y el deporte.

En cuanto a los procedimientos para la implementación de tales sanciones se establecen en los artículos 23 a 26 de la Ley 1762 de 2015, del cual hace parte el inciso demandado. Allí se regula el procedimiento para mercancías cuya cuantía sea igual o inferior a 456 Unidades de Valor Tributario, UVT (art. 23); así mismo, el procedimiento aplicable a mercancías de valor superior a 456 UVT (art. 24); el procedimiento para la imposición de sanción de multa (art. 25) y la reincidencia, en el artículo 26 de la misma ley. La Corte reiteró que cuando se trata de sanciones administrativas, se tiene que respetar el debido proceso para que el administrado tenga la oportunidad de ejercer el derecho de defensa, participar en las audiencias, pedir y controvertir pruebas, ser notificado de la decisión, así como el de impugnar los actos que le sean adversos. Al mismo tiempo, recordó que el debido proceso en materia de sanciones administrativas, en este caso, para combatir el contrabando se debe diferenciar del debido proceso en materia penal, ya que las primeras están encaminadas a la defensa de la economía nacional, el mantenimiento de las finanzas

públicas y la proscripción de la competencia desleal y las segundas, además de cumplir una función preventiva, buscan proteger el orden social colectivo y un fin correctivo, abstracto, expiatorio y resocializador. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha indicado que las sanciones aduaneras y tributarias que dan lugar al decomiso y aprehensión de bienes se pueden imponer de manera directa y con posterioridad, se puede poner en marcha el procedimiento administrativo para su ejecución y así impugnar dichas sanciones a través de acciones administrativas.

En el caso concreto, la Corte consideró que se debía realizar una interpretación sistemática que permitiera una comprensión integral del apartado de la norma demandada, para lo cual además del recurso de reconsideración a que tiene derecho el contribuyente, se tuvieron en cuenta las remisiones que hacen el artículo 23, al Estatuto Tributario y el artículo 25 al Estatuto Aduanero, en los cuales se establece el procedimiento para la imposición de sanciones de multa y cierre de establecimiento comercial, en el presente caso, por no acreditar el pago del impuesto al consumo. De esta forma, concluyó que se garantizan de manera adecuada los derechos de defensa, aporte y contradicción de pruebas, notificación e impugnación de la decisión al investigado. Puso de presente, que dejar sin un procedimiento administrativo sancionador el cierre temporal o la multa de establecimientos de comercio donde se encuentren mercancías sujetas al pago del impuesto al consumo establecido en la Ley 223 de 1995, menores o iguales a 456 UVT, podría dar lugar a que se utilizara la práctica de segmentar o fraccionar el contrabando en cantidades equivalentes o menores a 446 UVT, para evitar la imposición de dichas sanciones. Más aun, aunque no se contara con un procedimiento sancionador específico con las citadas remisiones, el debido proceso estaría garantizado con las normas generales del procedimiento administrativo sancionador contenidas en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y del Contencioso Administrativo (CPACA), para evitar sanciones arbitrarias que puedan vulnerar o poner en riesgo el debido proceso de los administrados. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del inciso tercero del artículo 23 de la Ley 1762 de 2015, por los cargos analizados.

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

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** se apartó de la decisión anterior, por considerar que en la imposición directa de las sanciones de multa y cierre de establecimiento comercial por no acreditar el pago del impuesto del consumo, se desconoce el debido proceso, en sus aspectos del derecho de defensa y contradicción probatoria.

Señaló, que contrario a lo que debe ser un debido proceso, la imposición de esas sanciones en el caso concreto (art. 23, Ley 1762 de 2015) carecen de una etapa de investigación y juzgamiento, toda vez que mediante una actuación sumaria, la autoridad tributaria o aduanera aplica la sanción en el acto mismo de la inspección, sin que el afectado pueda ser oído donde tenga la posibilidad de preparar su defensa y solicitar y controvertir pruebas, lo cual es más grave si se tiene en cuenta que de acuerdo con la ley, al contribuyente se le puede aplicar simultáneamente tres sanciones: la multa, el decomiso de la mercancía y el cierre temporal del establecimiento de comercio. Observó, que la vulneración de la garantía del debido proceso se hace evidente al comparar la forma en que se aplican las sanciones cuando se trata del procedimiento aplicado a mercancías de valores superiores a 456 UVT (art. 24, Ley 1762 de 2016), puesto que en este caso, se prevé una etapa previa de investigación, donde se le permite al presunto infractor presentar descargos, solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer en su defensa y presentar los alegatos que considere en su defensa. Esta etapa no existe cuando se trata de mercancías cuyo valor equivale o es menor a 456 UVT (aproximadamente, 13 millones de pesos). En su concepto, no se encuentra cuál es la razón que justifique un tratamiento distinto que vulnera las garantías del debido proceso.

A su juicio, en la sentencia debió hacerse una valoración de las razones que justificarían ese trato distinto y si el recurso de reconsideración que se puede interponer contra las sanciones ya impuestas, resulta el medio más idóneo desde el punto de vista constitucional, para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del presunto infractor. Con resultado de este análisis consideró que el inciso tercero del artículo 23 de la Ley 1762 de 2015 ha debido ser declarado inexecutable o por los medios condicionar su exequibilidad a que se



aplicara el mismo procedimiento previsto para la misma infracción en el artículo 24, cuando se trata de mercancías de valor superior a 456 UVT.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** anunció una aclaración de voto referente a algunos de los fundamentos de la decisión. Por su parte, la magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la presentación de una aclaración de voto respecto de la manera como se explique en la sentencia el por qué se acude al procedimiento de las sanciones aduaneras, cuando aquí se trata de establecer un procedimiento expedito que garantice la efectividad en la persecución de conductas de contrabando, evasión de impuestos y lavado de activos.

**LA CORTE DETERMINÓ QUE LA INADMISIBILIDAD DE LA CONCILIACIÓN EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN NO DESCONOCE EL DEBIDO PROCESO NI EL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL SOLICITANTE**

**IV. EXPEDIENTE D-11196 - SENTENCIA C-404/16 (Agosto 3)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

**1. Norma acusada**

**LEY 1448 de 2011**  
(Junio 10)

*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 94. ACTUACIONES Y TRÁMITES INADMISIBLES.** En este proceso no son admisibles la demanda de reconvencción, la intervención excluyente o coadyuvante, incidentes por hechos que configuren excepciones previas, **ni la conciliación**. En caso de que se propongan tales actuaciones o trámites, el Juez o Magistrado deberá rechazarlas de plano, por auto que no tendrá recurso alguno.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*ni la conciliación*" contenida en el artículo 94 de la Ley 1448 de 2011.

**3. Síntesis de la providencia**

El problema jurídico que se planteó en esta oportunidad a la Corte, consistió en definir si la improcedencia de la conciliación en el proceso de restitución, vulnera los derechos de las víctimas del conflicto armado interno al debido proceso, acceso a la administración de justicia y la garantía de eficacia de estos derecho consagrada en el artículo 2º de la Constitución, al cerrar la posibilidad de acudir a un mecanismo expedito de resolución de controversias.

De manera preliminar, la Corte precisó el alcance de la norma acusada, en relación con el cual se expusieron dos interpretaciones: de un lado, algunos de los intervinientes consideran que a partir de la lectura literal de su texto no se desprende que la norma impida a los solicitantes conciliar con los opositores por fuera de proceso de restitución. Aducen que según lo indica el título del artículo 94, la disposición no habla de una prohibición, sino de trámites y actuaciones inadmisibles en "este proceso", es decir como una etapa dentro del proceso de restitución, pero no se excluyen las conciliaciones efectuadas por fuera de éste. De otra parte, puede entenderse que la disposición de la cual hace parte la expresión demandada, incluye la conciliación extra proceso judicial, como lo ha entendido la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD. Esta interpretación tiene sustento en la exposición de la Ley 1448 de 2011, en la cual se resalta la necesidad de acompañamiento judicial a la víctima en todas las etapas, no solo para garantizar la efectividad de la restitución, sino para devolverles a las víctimas la confianza en las instituciones del Estado. Esta interpretación, además, resulta consistente con una interpretación teleológica de la disposición demandada, si se tiene en cuenta que uno de

los objetivos de la Ley 1448 de 2011 es el de redefinir la relación entre el Estado y las víctimas del conflicto armado, de manera que garantice la efectividad del derecho a la restitución mediante el "acompañamiento estatal" durante todas las etapas del proceso. Adicionalmente, una interpretación sistemática de la ley llevaría a concluir que el artículo 94 se refiere exclusivamente a la conciliación extrajudicial. Sin embargo, si dentro del proceso de restitución de tierras no se regula una etapa judicial o prejudicial de conciliación, carece de sentido y no es dable inferir que el artículo 94 se refiera a la inadmisibilidad de una etapa procesal que ya de por sí no está prevista. Tampoco, se contempla una norma remisoría al ordenamiento procesal civil en aquello que no esté regulado en la Ley 1448 de 2011 y tampoco distingue entre diferentes tipos de conciliación. En consecuencia, la Corte concluyó que la expresión demandada cobija tanto la conciliación como etapa del proceso, como la conciliación extra proceso.

Para establecer si la admisibilidad de la conciliación en los procesos de restitución vulnera los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, la Corte debía definir el objeto de dicho proceso y así, identificar los derechos, bienes jurídicos e intereses involucrados en el mismo y de esta forma, determinar si los solicitantes de la restitución pueden disponer de ellos o si la decisión de limitar la posibilidad de conciliación en estos procesos es razonable y proporcionada. Al respecto, la jurisprudencia ha establecido que el fin del proceso no se limita únicamente a la restitución material y jurídica de los inmuebles que hayan sido objeto de despojo o abandono forzado y cuando ello no sea posible, la compensación en especie o dinero. En efecto, el desplazamiento forzado, el despojo, el abandono forzado y las demás afectaciones territoriales tiene implicaciones para una serie de derechos constitucionales, muchos de ellos de carácter fundamental, como la vida digna, la integridad y seguridad personal, la libertad de escoger domicilio, la libre circulación, la autonomía personal, la unidad familiar, la libertad de expresión y de asociación, los derechos sociales al trabajo, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la paz y la igualdad. Al estar involucrados derechos fundamentales, *prima facie*, la inadmisibilidad de la conciliación dentro del proceso de restitución cuenta con un fundamento constitucional sólido.

Además de los derechos enunciados, este proceso involucra el derecho fundamental a conocer la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos y demás hechos victimizantes (art. 1º de la Ley 1448 de 2011). La Corte recordó que la titularidad de este derecho no está únicamente en cabeza de quien sufre el hecho victimizante, sino también de sus familiares y de la sociedad en su conjunto, toda vez que tiene una dimensión colectiva y la necesidad de que se garantice mediante investigaciones que debe llevar a cabo el Estado. Como la víctima no es la única titular del derecho a la verdad, es claro que el solicitante de la restitución no puede disponer autónomamente de este derecho y por ende, se justificaría la constitucionalidad de la inadmisibilidad de la conciliación en los procesos de restitución. El argumento según el cual, el principio de dignidad humana no puede permitir la utilización del solicitante como un medio para esclarecer la verdad sobre el despojo y abandono forzado de bienes resultaría razonable, sería razonable si las condiciones actuales de nuestro país permitieran garantizar el ejercicio pleno de la autonomía de voluntad a cada individuo, lo cual desafortunadamente ello no es así, por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los solicitantes de la restitución.

Por último, la Corte consideró que no resultaba de recibo el planteamiento según el cual, el legislador tendría el deber constitucional de establecer la conciliación, bien como una actuación anterior al proceso o como parte del mismo, o de permitir la conciliación por fuera del proceso de restitución. Primero, porque es un determinación que cabe dentro del amplio margen de configuración con que cuenta el legislador para estructurar los procesos judiciales; y segundo, porque el legislador goza de un extenso margen de configuración para regular la conciliación por fuera del proceso, estableciendo cuáles materias pueden ser objeto de la misma y cuáles no. Además, la posibilidad de conciliar no hace parte de las garantías constitucionales que configuran el derecho al debido proceso, según lo enunciado en los preceptos constitucionales que lo consagran, ni tampoco limita el derecho de acceso a la administración de justicia, toda vez que es un mecanismo excepcional que debe entenderse como complementario de los instrumentos principales de la organización judicial. Por ello, el Congreso, acorde con los parámetros fijados por la Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de su potestad configurativa, estableció

la inadmisibilidad de la conciliación como mecanismo para proteger los derechos fundamentales de los solicitantes de la restitución, de sus familias y el derecho a la verdad, que también está en cabeza de toda la sociedad. En esa medida, el cargo por violación del derecho de acceso a la administración de justicia, no prosperó.

La magistrada **María Victoria Calle Correa** aclaró su voto en relación con algunos de los fundamentos de la decisión de constitucionalidad.

**LA EXIGENCIA DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUD ESCRITA PARA ACCEDER A LOS PROCEDIMIENTOS QUIRÚRGICOS DE ANTICONCEPCIÓN, NO VIOLA EL DERECHO DE PETICIÓN, EN LA MEDIDA QUE ES UNA FORMA DE GARANTIZAR LOS DERECHOS DE AUTONOMÍA PERSONAL, SEXUALES Y REPRODUCTIVOS Y DE INFORMACIÓN PARA UN CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO ACERCA DE LOS MISMOS. DEBER DE LAS ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD DE HACER LOS AJUSTES NECESARIOS PARA QUE QUIENES NO PUEDEN O NO SABEN ESCRIBIR PUEDAN ACCEDER DE LA MISMA FORMA A ESOS PROCEDIMIENTOS**

**V. EXPEDIENTE D-11203 - SENTENCIA C-405/16 (Agosto 3)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

**1. Norma acusada**

**LEY 1412 de 2010**  
(Octubre 19)

*Por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable*

**ARTÍCULO 4o. SOLICITUD ESCRITA.** Las personas que quieran realizarse esas prácticas quirúrgicas deberán solicitarlo **por escrito** a la respectiva entidad.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*por escrito*" contenida en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, "Por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable", por el cargo analizado.

**3. Síntesis de la providencia**

El análisis de la Corte se circunscribió al cargo de vulneración del derecho de petición, que en concepto de los demandantes se limita de manera grave, al exigir la presentación de una solicitud *escrita* para acceder a los procedimientos de anticoncepción quirúrgica previstos en la Ley 1412 de 2010 y anular la posibilidad de presentar peticiones verbales con tal objeto.

De acuerdo con los antecedentes de la ley, la Corte resaltó que la Ley 1412 de 2010 en ningún caso se propuso como un mecanismo de esterilización forzada y por ello hizo énfasis en que la realización de los procedimientos quirúrgicos de vasectomía y ligadura de trompas debe estar precedida de una decisión libre, informada, consciente voluntaria y sin presiones a las personas. Esta ley reglamentó la gratuidad, la financiación y cubrimiento, la solicitud escrita y el consentimiento informado y cualificado, la situación particular de las personas en condición de discapacidad mental, las prohibiciones, el registro, la divulgación sobre la prevención y la práctica de los mencionados procedimientos quirúrgicos, entre otras cuestiones.

En relación con la exigencia de **solicitud escrita** y el otorgamiento del consentimiento informado para la práctica de la anticoncepción quirúrgica, la Corporación constató que en el proceso de formación de la ley, fue entendida como parte del proceso de construcción de dicho consentimiento de una intervención médica altamente invasiva, que requiere plena

conciencia de las personas que se someten a tales procedimientos quirúrgicos. De esta forma se garantizó el ejercicio de los derechos a la autonomía, a la salud sexual y reproductiva y al consentimiento informado, ponderando la exigencia de solicitud escrita frente a los derechos de las personas que no pueden o no saben escribir, imponiendo a las autoridades encargadas el deber de ofrecer *ajustes razonables* para la consecución de la solicitud y el consentimiento informado y cualificado por parte de estas personas.

De igual manera, la Corte precisó que de conformidad con el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, la solicitud para la práctica de un procedimiento quirúrgico de anticoncepción implica el ejercicio del derecho de petición. A su juicio, es evidente que las entidades ante quienes se puede presentar tal solicitud son o actúan como autoridades, incluso en el evento de que sean entes privados, ya que prestan el servicio público de salud. Se trata de la petición para la prestación de un servicio público, con un carácter especializado, puesto que a través de esta solicitud se ejercen también los derechos a la autonomía, a la salud sexual y reproductiva y a la información, como una manifestación de la decisión libre y consciente de acceder a una forma de anticoncepción definitiva. La Corte aclaró que la exigencia de que la solicitud sea escrita no requiere fundamentación ni explicación de las razones por las cuales la persona quiere acceder a este procedimiento quirúrgico. Concluyó que dicha exigencia es constitucionalmente válida, puesto que no impide que las personas que no saben o no puedan escribir ejerzan sus derechos de petición y sexuales y reproductivos, ni mucho menos exonera a la autoridades encargadas de la recepción de estas solicitudes, como quiera que la propia Ley 1412 de 2010 (art. 5º) autoriza a los prestadores del servicio de salud a realizar los ajustes razonables que sean necesarios para garantizar los derechos de esas personas.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, se reservó una eventual aclaración de voto.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL CONSTATO QUE EN EL PRESENTE CASO NO SE CONFIGURARON LOS DEFECTOS PROCEDIMENTAL ABSOLUTO Y SUSTANTIVO, COMO TAMPOCO FÁCTICO ALEGADOS, POR LA APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA JURISPRUDENCIA VIGENTE EN EL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE EXCEPCIONES DE MÉRITO DENTRO DE UN PROCESO EJECUTIVO Y LA VALORACIÓN PROBATORIA DE DOCUMENTOS APORTADOS AL PROCESO**

**VI. EXPEDIENTE T 5351244 - SENTENCIA SU-406/16 (Agosto 4)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

En el presente caso, la Sala Plena de la Corte Constitucional confirmó el fallo de tutela de segunda instancia proferido el 26 de noviembre de 2015 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó la sentencia proferida el 16 de septiembre de 2015 por la Sección Cuarta de la misma Sala del Consejo de Estado, por consideraciones distintas.

La acción de tutela instaurada por la Organización Clínica General del Norte, se basaba en presuntos defectos procedimental absoluto y sustantivo en el que habría incurrido la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al no estudiar la totalidad de las excepciones de mérito propuestas dentro del proceso ejecutivo adelantado en su contra por la Nación-Ministerio de Transporte, aplicando una jurisprudencia del año 2005, posterior a aquella vigente en julio de 2004, fecha en la que propuso las excepciones de fondo, según la cual, avalaba la interposición de cualquier excepción de dicha naturaleza contra el mandamiento de pago. Además, la accionante consideró que la sentencia enjuiciada también adolecía de un defecto fáctico, en la medida en que las copias de los actos administrativos que constituyen el título ejecutivo no tienen constancia de ejecutoria ni la certificación de ser la primera copia.

Las excepciones de mérito fueron presentadas contra el mandamiento de pago librado el 4 de julio de 2003 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, por

inexistencia del título ejecutivo, inexistencia de la obligación, falta de legitimación de la causa por activa, nulidad de los actos administrativos contractuales, compensación y la genérica.

La Corte encontró que efectivamente, tal como se señala por el accionante, el Consejo de Estado, en la sentencia cuestionada, determinó que si bien con base en la jurisprudencia de 2001 era viable presentar cualesquiera excepciones de mérito contra el mandamiento de pago, en el año 2005 dicha línea jurisprudencial había cambiado y que para casos en los que el título ejecutivo era un acto administrativo, solo podían proponerse como excepciones de mérito las establecidas en el inciso segundo del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, pues aquellas dirigidas a atacar la legalidad de los actos administrativos que sirven como fundamento de la ejecución deben ser alegadas por medio de acciones contencioso administrativas previstas en los artículos 85 y 87 del Código Contencioso Administrativo vigente entonces.

No obstante lo anterior, la Corte constató que pese a la aludida postura, los fundamentos de las excepciones de mérito denominadas inexistencia del título ejecutivo, inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por activa y nulidad de los actos administrativos contractuales, fueron estudiados y considerados de manera detallada, por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia del 12 de marzo de 2015 que se ataca por vía de tutela. Es decir, que aunque el Consejo de Estado adujo un cambio de jurisprudencia en materia de interposición de excepciones de mérito contra el mandamiento de pago que tiene como título ejecutivo actos administrativos, dicho proceder no afectó los derechos fundamentales de los accionantes, por lo cual, no se configuran los defectos procedimental absoluto ni sustantivo alegados. El juez administrativo no se limitó a rechazar *in limine* las excepciones de mérito propuestas por el accionante y a confirmar sin motivación la providencia que era objeto de recurso, sino que estudio materialmente los fundamentos de las excepciones de fondo que habían interpuesto los ejecutados, las cuales eran distintas a las establecidas en el inciso segundo del artículo 509 del CCA. No se produjo por tanto, una infracción del debido proceso del accionante, pues el cambio de jurisprudencia al que aludió el Consejo de Estado en materia de excepciones de mérito ciertamente no se aplicó y el actor no acreditó la manera como el citado cambio de jurisprudencia habría afectado su derecho fundamental. Más aún, el Consorcio Médico ejecutado tuvo la oportunidad de atacar la legalidad de los actos administrativos que componían el título ejecutivo que se adujo en su contra a través de la acción de nulidad procedente para este efecto.

En cuanto al defecto fáctico alegado, la Corte estableció que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró en primer lugar, que los documentos aportados al proceso como títulos ejecutivos se encontraban en copia auténtica y en esa medida, su valor probatorio era el mismo del original. En segundo lugar, los actos administrativos que conforman el título ejecutivo quedaron en firme cuando se notificó a los ejecutados el contenido de la Resolución No. 00773 del 18 de septiembre de 2001, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 005505 del 29 de junio de 2001, que liquidó unilateralmente el contrato. El Consejo dispuso que con ello quedaba agitada la vía gubernativa y ejecutoriada la decisión. Además, señaló que el hecho de que en el expediente no apareciera la constancia de ejecutoria de la Resolución 0077713 del 18 de septiembre de 2001, no significaba que el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato y el que resolvió el recurso de reposición cinfra aquel no hubieran quedado en firme, pues la ejecutoria de los actos administrativos no surge de la constancia que expida el servidor público en tal sentido, sino de la ocurrencia de alguno de los supuestos contemplados en el artículo 62 del CCA. En consecuencia, el defecto fáctico planteado respecto de la sentencia del 12 de marzo de 2015 de la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado no se configuró.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidenta

