



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 41

Septiembre 21 de 2016

EXISTENCIA DE COSA JUZGADA MATERIAL EN RELACIÓN CON LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA MEDIDA DE COBRO AL PETICIONARIO, DE LOS COSTOS DE COPIAS DE DOCUMENTOS QUE SOLICITE A LA ENTIDADES PÚBLICAS. LA CORTE REITERÓ LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EFICIENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, EN CASOS CONCRETOS EN LOS QUE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD CAREZCAN DE RECURSOS PARA SUFRAGAR TALES COSTOS

I. EXPEDIENTE D-11227 - SENTENCIA C-516/16 (Septiembre 21)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 962 DE 2005

(Julio 8)

Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos

ARTÍCULO 3o. Las personas, en sus relaciones con la administración pública, tienen los siguientes derechos los cuales ejercerán directamente y sin apoderado:

A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se propongan realizar, así como a llevarlas a cabo.

A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias, **a su costa**, de documentos contenidos en ellos.

A abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión.

Al acceso a los registros y archivos de la Administración Pública en los términos previstos por la Constitución y las leyes.

A ser tratadas con respeto por las autoridades y servidores públicos, los cuales deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

A exigir el cumplimiento de las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

A cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-951 de 2014 que declaró exequible el artículo 29 del Proyecto de Ley Estatutaria número 65 de 2012 Senado – 227 de 2012 Cámara, "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo*", promulgado como Ley 1755 de 2015 y en consecuencia, declarar **EXEQUIBLE** la proposición jurídica "*a su costa*" regulada en el inciso tercero del artículo 3º de la ley 962 de 2005.

3. Síntesis de la providencia

De manera preliminar, la Corte advirtió la similitud entre el contenido normativo demandado del artículo 3º, el cual hace parte de medidas para racionalizar trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado reguladas en la Ley 962 de 2005 y el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En efecto, ambos preceptos legales disponen que los costos de expedición de copias de documentos que soliciten a las entidades de la administración pública, deben ser asumidos por el interesado en obtenerlas, previsión cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente proceso, por considerar que se convierte en una barrera económica en el acceso a la información para las personas con menores recursos en Colombia, con lo cual se desconocerían los artículos 2º y 23 de la Constitución.

De igual modo, la corporación encontró que existía un pronunciamiento anterior sobre la constitucionalidad del artículo 29 del proyecto de ley estatutaria que se promulgó como Ley 1755 de 2015, en ejercicio del control oficioso e integral que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional respecto de esta categoría de leyes. Así, mediante la sentencia C-951 de 2014, la Corte declaró exequible el artículo 29 del proyecto de ley estatutaria No. 65 de 2012 Senado, 227 de 2012 Cámara sancionado como Ley 1755 de 2015.

Ante lo observado, el tribunal analizó si se cumplían en este caso los presupuestos definidos en su jurisprudencia para que se configure el fenómeno de cosa juzgada material. Al respecto, recordó que en virtud del principio de cosa juzgada constitucional consagrado en el artículo 243 de la Constitución y los artículos 48 y 46 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 y 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, que complementan el postulado superior, las decisiones que dicta la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos *erga omnes*. Reiteró que este postulado tiene una función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, como es la de proveer seguridad a las relaciones jurídicas.

En el asunto concreto, la Corte verificó que se cumplían los presupuestos de la cosa juzgada material establecidos por la jurisprudencia, a saber: (i) la censura se dirige contra el mismo contenido normativo de una proposición jurídica que ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) el cuestionamiento planteado ya fue examinado en el fallo antecedente y (iii) no ha variado el parámetro normativo de control. En el presente caso, coexisten dos normas legales que hacen parte de estatutos normativos distintos pero que presentan identidad sustancial en su contenido, en la medida que ambas imponen la carga para el interesado en obtener copias de documentos que requiere de los órganos y entidades, de pagar el costo de su expedición.

Sobre el cargo específico que se plantea en la presente oportunidad, el tribunal constitucional indicó en la sentencia C-951 de 2014 que: "[...] el marco constitucional (artículos 20 y 23 de la Constitución sobre acceso a la información y derecho de petición, respectivamente), convencional (artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos sobre petición y acceso a la información pública) y legal (artículos 2º y 3º de la Ley Estatutaria 1712 de 2013 sobre máxima publicidad para el titular universal y los principios de *facilitación, gratuidad y eficacia* en la divulgación de la información) que describe las peticiones a las autoridades, así como el principio de *gratuidad* en el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 13 del texto bajo estudio, implica que los costos de personal, así como de infraestructura física y virtual necesarios para garantizar al ciudadano, deberán ser sufragados por cada autoridad como parte de su funcionamiento" (se resalta fuera del texto). Esto significa, que aunque por regla general el interesado debe sufragar los costos de las copias que solicite, los cuales deben restringirse al costo de reproducción, en aquellos casos en los que el peticionario en situación de vulnerabilidad carezca de recursos para sufragarlos (vgr. persona en condición de desplazamiento, o afiliada a Sisben 1), deberá darse aplicación al principio de **gratuidad** previsto tanto en Ley Estatutaria 1712 de 2013, como en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, con el fin de garantizar el acceso efectivo del interesado a la información y el goce efectivo del derecho de petición.

Por lo expuesto, en virtud del principio de la cosa juzgada constitucional, la Corte procedió a acatar lo resuelto en la sentencia C-951 de 2014, que declaró exequible el artículo 29 de del proyecto de ley estatutaria que se convirtió en la Ley 1755 de 2015. y adicionalmente, por tratarse de un contenido normativo incorporado en otra ley, emitir un pronunciamiento expreso sobre la constitucionalidad de la expresión acusada del artículo 3º de la Ley 962 de 2005, de manera que la proposición jurídica "a su costa" regulada en el inciso tercero de este artículo se declaró exequible.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** se apartó de la decisión anterior, por considerar que en este caso no se configuraba la figura de la cosa juzgada material, toda vez que si bien el contenido normativo de la disposición acusada es similar al del artículo 29 de la Ley 1755 de 2015, examinado en la sentencia C-951 de 2014, la Corte no se pronunció de manera específica en este fallo, sobre el cuestionamiento que se plantea en esta oportunidad, razón por lo cual, no ha debido limitarse a reiterar lo dispuesto en esa sentencia, sino confrontar la razonabilidad de exigir el pago de las copias al interesado, cuando éste es una persona que carece de recursos por estar en una condición de vulnerabilidad, puesto que puede constituir una barrera para acceder a la información o documentos requeridos y por tanto una vulneración de sus derechos en esta materia (arts. 2º y 23 C.Po.).

En su concepto, procedía un nuevo examen de la disposición frente a este cargo y una declaración de exequibilidad condicionada, en el sentido de eximir de ese costo, a las personas en situación de vulnerabilidad que carecen de recursos para sufragar el costo de las copias que requiera de las entidades y organismos públicos.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado**, se reservó la presentación de una eventual aclaración de voto.

LA PROHIBICIÓN DE EFECTUAR TITULACIONES DE TERRENOS BALDÍOS EN FAVOR DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS QUE SEAN PROPIETARIAS O POSEEDORAS A CUALQUIER TÍTULO, NO ES APLICABLE A LOS CAMPESINOS PROPIETARIOS O POSEEDORES EN FORMA INDIVIDUAL O ASOCIATIVA DE UN PREDIO CUYA ÁREA SEA INSUFICIENTE PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO PRODUCTIVO

II. EXPEDIENTE D-11263 - SENTENCIA C-517/16 (Septiembre 21)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 160 DE 1994

(Agosto 3)

Por la cual se crea el Sistema Nacional de reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

ARTÍCULO 72. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el "Diario Oficial", según el caso.

La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA^{<1>} como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA^{<1>} cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan.

2. **Decisión**

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del inciso primero del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, en los términos expuestos en los fundamentos de esta sentencia.

3. **Síntesis de la providencia**

De manera previa, la Corte precisó que los cuestionamientos del demandante no apuntaban a controvertir la prohibición general contenida en el precepto acusado, sino únicamente el alcance del mismo, por extenderse a un supuesto de hecho específico en que a su juicio, no debería aplicarse, esto es, la hipótesis en la que el aspirante a la adjudicación de un terreno baldío es propietario o poseedor de otro inmueble rural cuya extensión es insuficiente por sí sola para desarrollar un proyecto productivo autónomo. Frente a los demás escenarios el actor no formulaba ningún reproche. De este modo, el problema jurídico a resolver, era si la regla que prohíbe la titulación de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de otros predios cuya extensión no permite la realización de proyectos productivos autónomos, infringe el derecho a la igualdad, el derecho a la propiedad privada y el deber del Estado de democratizar la propiedad y de promover el acceso a la tierra por parte de la población campesina.

El análisis de la Corte comenzó por reafirmar el amplio margen de configuración legislativa con el que cuenta el Congreso de la República para fijar la política agraria y en particular, para determinar la política de adjudicación de terrenos baldíos en favor de particulares. Esta amplitud se explica porque el texto constitucional únicamente contiene pautas muy generales que deben orientar la regulación de esta materia, de modo que el legislador cuenta con un ámbito extenso de posibilidades para establecer los criterios para la titulación de bienes baldíos en favor de particulares. Al mismo tiempo, la corporación reiteró que la

determinación de los criterios y pautas para la distribución de la tierra debe responder no solo al deber del Estado de democratizar la tierra y de promover el acceso progresivo a la misma por parte de la población campesina, sino también, a todo el entramado de principios y reglas constitucionales, como la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de importancia ecológica (art. 79 C.Po.), el deber de garantizar la producción de alimentos (art. 65 C.Po.) y el de asegurar el desarrollo económico y social del país (art. 223 C.Po.), así como, el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para fijar sus políticas de desarrollo y el uso del suelo (art. 287 C.Po.). Recordó, que en ese escenario, la jurisprudencia constitucional ha entendido que ni el derecho de propiedad privada, ni el deber del Estado de democratizar la propiedad y promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios tienen un alcance absoluto, no solo por el entramado anterior, sino porque propiamente hablando, la propiedad sobre la tierra no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo o un instrumento para la consecución de fines constitucionalmente valiosos, como las necesidades de la población campesina y la promoción del desarrollo económico y social del país. A partir de estas premisas, la Corte consideró que la restricción normativa a la política de adjudicación de terrenos baldíos era admisible, en cuanto atiende la necesidad de evitar tanto la concentración de la propiedad, como su fraccionamiento y la de asegurar que la titulación de bienes no implica únicamente el acrecentamiento patrimonial, sino el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades de la población campesina.

En el caso concreto, la Corte determinó que prohibir de manera absoluta la adjudicación de bienes baldíos por la sola circunstancia de que exista un título de propiedad o una posesión sobre un inmueble rural, en aquellos casos en los que el predio objeto de derecho real o de la posesión tiene una extensión insuficiente para desarrollar un proyecto productivo, comportaría una vulneración del derecho a la igualdad y restringiría de manera injustificada el derecho de propiedad privada y el deber del Estado de promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios. Observó, que reglamentariamente, se ha acogido una línea hermenéutica que permite la titulación de baldíos en favor de personas que son propietarias o poseedoras de tierras cuya extensión es inferior a la Unidad Agrícola familiar de la correspondiente zona. Siendo esta una interpretación del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, acorde con los principios y reglas constitucionales señalados, la Corte estableció que este debe ser el sentido y alcance de la prohibición, en cuanto no comprende a los propietarios o poseedores de predios con área inferior a una Unidad Agraria Familiar, de manera que puede ser adjudicatario de un baldío que complete esa extensión y así pueda desarrollar un proyecto productivo. En estos términos, el inciso primero del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, fue declarado exequible, toda vez que al comprender esa posibilidad, garantiza la igualdad de estos campesinos y su efectivo derecho de acceder a la propiedad de la tierra.

Las magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** y los magistrados **Aquiles Arrieta Gómez** y **Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron la eventual presentación de aclaraciones de voto.

LA CONTRATACIÓN CON ENTIDADES PÚBLICAS ESPECIALIZADAS PARA LLEVAR A CABO CONCURSOS O PROCESOS DE SELECCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS NO DESCONOCE LA AUTONOMÍA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, SIEMPRE Y CUANDO NO OBLIGUE A DARLE PRELACIÓN A LA CONTRATACIÓN CON EL ICFES O CON DETERMINADA UNIVERSIDAD ACREDITADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN. AUTONOMÍA DE LA CNSC PARA DISEÑAR SU PROPIO ACUERDO MARCO DE PRECIOS PARA LA CONTRATACIÓN

III. EXPEDIENTE D-11266 - SENTENCIA C-518/16 (Septiembre 21)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 1994

(Junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

ARTÍCULO 134. CONCURSOS O PROCESOS DE SELECCIÓN. Modifíquese el artículo 3o del Decreto ley 760 de 2005, el cual quedará así:

"Artículo 3o. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) a través de contratos o convenios interadministrativos **suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) o en su defecto** con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior acreditadas **por el Ministerio de Educación Nacional** para tal fin. Dentro de los criterios de acreditación se privilegiará la experiencia e idoneidad del recurso humano que vaya a realizar los concursos.

La CNSC, las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones de educación superior que adelanten los concursos, podrán apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, **como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea.**

Los costos asociados a los concursos o procesos de selección deberán ser determinados a través de Acuerdos Marco de Precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. **Hasta tanto Colombia Compra Eficiente adopte los acuerdos Marco de Precios, los bienes o servicios que requiera la Comisión serán adquiridos a través de la modalidad de contratación que legalmente corresponda".**

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, salvo las expresiones "*en su defecto*" y "*para tal fin*" que se declaran **INEXEQUIBLES**.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*como el Icfes, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el Icfes podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea*", contenida en el inciso segundo del artículo 134 de la ley 1753 de 2015.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el inciso tercero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido que tales Acuerdos Marco de Precios no tienen carácter vinculante para la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien podrá establecer, diseñar, adoptar sus propios Acuerdos, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo transitorio del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015.

3. Síntesis de la providencia

Definida la ineptitud del cargo de inconstitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia, y por tanto, la inhibición respecto del mismo, el examen de la Corte se concentró en determinar si el legislador al imponer a la Comisión Nacional del Servicio Civil el adelantamiento de los concursos y procesos de selección de servidores públicos, a través de la suscripción de contratos o convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior, ICFES, y en su defecto, con universidades públicas privadas o instituciones universitarias acreditadas para tal fin por el Ministerio de Educación Nacional, así como el sometimiento al Acuerdo Marco de Precios fijado por la Agencia Nacional de Contratación Pública, desconoce los principios de autonomía de la CNSC y del mérito para acceder a los cargos públicos (arts. 125 y 130 C. Po.), al comportar una intromisión indebida y una restricción irrazonable en las funciones asignadas por la Constitución a dicha Comisión, como órgano autónomo en la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

En primer término, la Corte estimó necesario integrar la unidad normativa del inciso primero del artículo 3º de la Ley 760 de 2005, modificado por el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, para darle un sentido completo a las expresiones demandadas respecto del objeto de la contratación a la que aluden. Contrario a lo sostenido por el demandante y a diferencia de

lo dispuesto en la sentencia C-1175 de 2005, respecto de la inconstitucionalidad de la intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública en el adelantamiento de los concursos y procesos de selección, la Corte consideró que contratar para tal objeto con el ICFES o universidades públicas o privadas, no afecta la autonomía de la CNSC, toda vez que esta Comisión conserva todas las funciones que le confiere la Constitución y la ley para administrar las carreras de los servidores públicos y llevar a cabo directamente o con el apoyo de instituciones especializadas, los respectivos concursos de mérito para acceder a la carrera. La dirección y toma de decisiones relacionadas con estos procesos de selección sigue estando en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como quiera que las entidades contratistas desarrollan el objeto de los respectivos convenios y contratos, bajo la dirección, coordinación y vigilancia de esa Comisión. Su intervención se limita, por lo general, a la elaboración y aplicación técnica de las pruebas de selección o valoración de los aspectos a calificar. En últimas, quien adopta las decisiones respecto a la conformación de las listas de elegibles es la CNSC. Para la Corte, lo que sí constituye una vulneración de la autonomía de la Comisión es imponerle contratar en primera instancia con el ICFES y solo en su defecto con las universidades, además de que en el caso de estas instituciones, solamente pueden ser contratistas las universidades que sean acreditadas por el Ministerio de Educación para tal fin, lo que sin duda constituye una usurpación de las funciones que corresponden a la CNSC. Por ello, la Corte procedió a retirar del ordenamiento las expresiones "*en su defecto*" y "*para tal fin*", contenidas en el inciso primero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2012 de manera que la Comisión Nacional del servicio Civil pueda determinar de manera autónoma, dentro del marco de sus atribuciones, si lleva a cabo directamente los concursos o procesos de selección o contrata su realización con entidades especializadas, no necesariamente con el ICFES o determinada universidad, sino según lo que considere más idóneo y conveniente en cada caso, garantizando la escogencia de la entidad especializada o universidad que demuestre la mejor capacidad para esa labor.

En cuanto a la posibilidad de que entidades oficiales especializadas en la materia como el ICFES apoyen a la CNSC o a las universidades que adelanten los concursos, en las inscripciones, diseño, aplicación y la evaluación de las pruebas, la Corte no encuentra que sea un imperativo que derive en una intromisión en las funciones de administración del régimen de carrera que le corresponde a la Comisión. Se trata simplemente, del desarrollo del principio de colaboración armónica que debe existir entre los diferentes órganos del Estado, sin que en nada afecte la autonomía e independencia de la CNSC, en cuanto dicho apoyo depende de la decisión autónoma que adopte la propia Comisión.

Por último, la Corte precisó que los Acuerdos Marco de Precios que permiten fijar las condiciones de oferta de la adquisición o suministro de bienes y servicios por parte de las entidades públicas, de conformidad con el parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, no tienen carácter vinculante para los organismos autónomos, entre ellos, la Comisión Nacional del Servicio Civil, quienes pueden diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios, sin perjuicio de que puedan adherirse a los que determine la Agencia Nacional de Contratación Pública. Por tal motivo, el inciso tercero del artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, fue declarado exequible de manera condicionada, de manera que se entienda conforme la autonomía de que goza el CNSC.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** anunció la presentación de una aclaración de voto.

LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 262 DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO POR DESCONOCER LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA, CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE. ASÍ MISMO, POR TRATARSE DE UN BIEN PÚBLICO, CONSIDERÓ QUE NO ES ADMISIBLE CONSTITUCIONALMENTE, LA REGULACIÓN POR EL DERECHO PRIVADO, DE LA CESIÓN DE PERMISOS PARA USO DEL ESPACIO RADIOELÉCTRICO NI LA AUSENCIA DE UNA CONTRAPRESTACIÓN A FAVOR DE LA NACIÓN

IV. EXPEDIENTE D-11185 - SENTENCIA C-519/16 (Septiembre 21)
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 2015

(Junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

ARTÍCULO 262. CESIÓN DE PERMISOS DE USO DEL ESPACIO RADIOELÉCTRICO. La cesión de los permisos de uso del espectro radioeléctrico no generará contraprestación alguna a favor de la Nación. El negocio jurídico que, para este propósito, se celebre entre cedente y cesionario se sujetará al derecho privado, y a la aprobación del Ministerio de las TIC.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 262 de la Ley 1753 de 2015 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país"*.

3. Síntesis de la providencia

De manera previa, la Corte verificó la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de dos de los cargos formulados en esta oportunidad contra el artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, ya que en la sentencia C-298 de 2016, se pronunció en relación con ellos. Por esta razón, el análisis de constitucionalidad se contrajo a resolver las otras censuras relativas a: (i) si en el debate y aprobación del artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, se vulneraron los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, y (ii) si la no generación de contraprestación alguna a favor de la Nación por la cesión de los permisos de uso de espectro radioeléctrico y la aplicación del derecho privado a este negocio, contraría los artículos de la Constitución 75 (carácter público del espectro electromagnético), 101 y 102 (el espectro electromagnético forma parte de los bienes de las Nación).

La conclusión del estudio realizado por la Corte fue la de que en efecto, el artículo 262 de la Ley 1753 de 2014 viola el principio de unidad de materia, toda vez que verificada tanto en la Ley del Plan como en su anexo sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en particular, la estrategia denominada "*competitividad e infraestructuras estratégicas*", en la cual fue incluido el precepto demandado y las apreciaciones puntuales alusivas al espectro radioeléctrico, no se encontró una conexión directa entre el artículo acusado y los contenidos referidos. De igual modo, observó que la norma no hizo parte del proyecto presentado por el Gobierno, ni incluida en el debate sobre el Plan Nacional de Desarrollo adelantado por las comisiones conjuntas de Senado. Fue la plenaria de la Cámara de Representantes la que lo incorporó como un artículo nuevo, sin que se advirtiera la razón de tal inserción en el Plan, que proporcionara claridad sobre los objetivos, metas, estrategias o planes al servicio de los cuales estaría el que finalmente sería el artículo 262. La votación se realizó en bloque, sin deliberación específica sobre los nuevos contenidos, ente éstos, el precepto acusado. Dado el carácter general de los propósitos de promoción de "*las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad*" y la imposibilidad de establecer la conexión directa de aquellos con el artículo 262, también se constató que no satisface la exigencia del principio de identidad flexible.

De otra parte, la Corte consideró que resultaba inaceptable que una prerrogativa conferida por un acto administrativo y cuyo objeto es la destinación de un bien de dominio público, como el espectro radioeléctrico, quede excluida del ámbito del derecho público y se rija en su integridad por el derecho privado, que centra su interés en la voluntad de quienes realizan la negociación en torno de su uso, en tanto que aquel propugna por el interés general y la garantía del pluralismo en el acceso al mismo. Mientras el régimen privado protege intereses individuales y vela por la ganancia de quienes celebran los pactos, el derecho público está concebido para salvaguardar intereses sociales, con mayor vigor en el Estado social de derecho, una de cuyas finalidades esenciales, es servir a la comunidad, promover la prosperidad general. Si bien es cierto que el Ministerio de las Telecomunicaciones tiene la

potestad de aprobar el negocio, esta presencia no es una garantía suficiente, puesto que la misma norma acusada fija como parámetro regulatorio de la cesión las disposiciones del derecho privado. Bien podría acontecer que la cesión en el uso del espectro radioléctrico resultase jurídicamente admisible a la luz del régimen privado, pero inaceptable si la reglamentación aplicable es la del derecho público, lo cual puede hacer nugatoria la labor de intervención estatal a través del mecanismo de aprobación con que cuenta el Ministerio. Lo dispuesto en el artículo 262 no apunta a proteger el interés general, cuando lo que está en juego es el uso de un bien público como el espectro radioeléctrico protegido constitucionalmente. En esa medida, el enunciado legal desconoce tanto el citado artículo 2º superior, como el artículo 75 de la Carta Política.

Para la Corte, tampoco se aviene con los imperativos constitucionales la regla que priva a la Nación de obtener cualquier tipo de contraprestación en su favor, cuando tiene lugar la cesión de los permisos de uso del espectro radioeléctrico. A su juicio, resulta lesivo de los preceptos constitucionales, un mandato que sin fundarse en una finalidad constitucional plausible, priva a la Nación de poder percibir cualquier tipo de contraprestación por un acto jurídico en el cual se cambia la titularidad del permiso de uso del espectro radioeléctrico que se consideró es un bien público.

Con fundamento en lo anterior, la Corte procedió a declarar inexecutable el artículo 262 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país".

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** manifestaron su salvamento parcial de voto, por cuanto si bien compartieron la decisión de inconstitucionalidad del artículo 262 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su concepto la Corte ha debido restringir los fundamentos de esta decisión a los cargos por violación de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, y no abordar los cargos de fondo por violación de los artículos 2º y 75 de la Constitución, no solo porque no había necesidad de ello, sino también, porque el demandante no aportaba todos los elementos para un examen y decisión de fondo.

LA CORTE DECLARÓ INEQUÍVOCAMENTE EL REQUISITO DE SER COLOMBIANO POR NACIMIENTO PARA SER BENEFICIARIO DE LAS BECAS DE POSGRADO QUE SE OTORGAN A LOS MEJORES PROFESIONALES Y GRADUADOS DE LAS UNIVERSIDADES, POR CONFIGURAR UNA DISCRIMINACIÓN DE LOS COLOMBIANOS POR ADOPCIÓN

V. EXPEDIENTE D-11294 - SENTENCIA C-520/16 (Septiembre 21)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1678 DE 2013
(Noviembre 13)

Por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales y graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país

ARTÍCULO 4o. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para acceder a las becas de que trata la presente ley, consagrando como mínimo los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano **de nacimiento**.
2. No tener antecedentes penales, ni disciplinarios.
3. Privilegiando al mérito.
4. Cumplir con los requisitos de admisión de la Institución de Educación Superior a la cual aspire ingresar.
5. Contar con título de pregrado.

6. Que en el momento de presentarse para obtener el beneficio, el título de pregrado no supere los 2 años de haber sido otorgado.
7. No haber incurrido en faltas disciplinarias en el desarrollo de su pregrado.
8. Acreditar un promedio general durante el pregrado no inferior a 3.7, o su equivalente.
9. No ser beneficiario en forma simultánea de otro programa que sea apoyado con recursos del Estado.

PARÁGRAFO. En caso de programas en el exterior que sean convalidables se requerirá, además de los requisitos anteriores:

1. Carta de aceptación expedida por la Institución de Educación Superior en el Exterior.
2. En caso de no contar con la aceptación carta o correo electrónico de la Institución de Educación Superior, a la que se postula, que demuestre que está adelantando un proceso de admisión.
3. Carta de tutor, en caso de doctorados.
4. Regreso al país, a la culminación de estudios y obtención de grado.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*de nacimiento*" contenida en el numeral 1º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013, "*por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales y graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país*".

3. Síntesis de la providencia

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en este caso, consistió en determinar si el legislador al establecer entre los requisitos mínimos para acceder a las becas que se otorgan para posgrados, el de ser colombiano por nacimiento, desconoce los derechos a la igualdad (art. 13 C.Po.) y a la educación (art. 67 C.Po.), al excluir a los colombianos por adopción, sin que exista una justificación constitucionalmente válida.

El análisis de la Corte comenzó reiterando los componentes estructurales del derecho a la educación, el cual comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: a) la asequibilidad o disponibilidad del servicio con una infraestructura e instituciones educativas suficientes para quienes demandan el ingreso al sistema educativo; b) la accesibilidad, que deben ser garantizada por el Estado de manera que existan condiciones de igualdad para el acceso al sistema educativo, sin discriminaciones de ningún tipo y facilidades para ello desde el punto de vista geográfico y económico; c) la adaptabilidad, esto es, la necesidad de que la educación se adapte a todas las necesidades y demandas de los educandos y se garantice la continuidad en la prestación del servicio y d) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse. En relación con el componente de acceso a la educación, indicó que el mecanismo idóneo para lograrla es la gratuidad de la educación pública en todos sus niveles, ya que solo por ese medio puede alcanzarse el cubrimiento universal en materia educativa. En Colombia, el constituyente previó la posibilidad de exigir el pago por el servicio educativo a las personas que tienen capacidad de hacerlo, con el fin de ampliar la cobertura del servicio frente a otros sectores. El carácter inmediato o progresivo de esas obligaciones se ha definido, principalmente, en torno a la edad del educando y el nivel educativo.

De otra parte, la Corte reafirmó el carácter de derecho humano y fundamental de la nacionalidad, que refleja un vínculo natural y jurídico entre una persona y un Estado, a partir del cual surge una relación de fidelidad y protección mutuas y un conjunto de derechos y obligaciones. El artículo 96 de la Constitución define la nacionalidad y los modos en que se constituye, a partir de una distinción entre la que se da por nacimiento y la que surge por adopción, a partir de una solicitud ciudadana y el reconocimiento soberano del estado. El artículo 97 Superior prevé algunas normas especiales, aplicables únicamente en supuestos de guerra exterior, que generan cargas específicas para el nacional por adopción y que por su naturaleza son serían aplicables a los nacionales por nacimiento. Aparte de ello, el artículo 40, sobre derechos políticos, establece en su numeral 7º la posibilidad de que el legislador limite el acceso a cargos públicos para los nacionales, tanto por adopción como por nacimiento. Finalmente, un conjunto de normas superiores exigen la condición de colombiano de nacimiento para el acceso a ciertos altos cargos del Estado. En suma, el

tribunal constitucional ha considerado que los colombianos por adopción y colombianos por nacimiento se encuentran, por regla general, en un plano de igualdad de derechos. Correlativamente, existe una presunción a favor del trato igualitario entre unos y otros y una sospecha de inconstitucionalidad que esa sobre las distinciones, lo que implica que estas deben basarse en razones serias, desde el punto de vista constitucional, y que la carga de su justificación recae en el Estado.

En el caso concreto, la Corte aplicó un test intermedio, a partir de una ponderación entre la exigencia de una justificación legislativa poderosa para distinguir en razón de la nacionalidad para acceder a una beca de posgrado y habida cuenta del amplio margen de configuración que le corresponde al legislador, en tanto se trata de una medida financiera para facilitar el acceso a los niveles más altos de educación superior y consecuentemente, yhh67uujm del desarrollo de un ámbito de cumplimiento progresivo del derecho. La Corte encontró que la medida establecida en el numeral demandado no supera el primer paso del test, con independencia de la gradación que se utilice. A su juicio, el instrumento adoptado por la ley no pasa el examen de razonabilidad, básicamente, porque el legislador no asumió carga argumentativa alguna a favor de la distinción que estableció entre colombianos por nacimiento y nacionales por adopción, a pesar de que la Constitución se orienta siempre hacia la igualdad entre ambos grupos.

De los antecedentes de la Ley 1678 de 2013 se infiere que el Congreso de la República decidió establecer una beca para personas graduadas de universidades colombianas, bajo un conjunto de requisitos, con tres propósitos claros: aumentar el número de personas con educación de posgrado, obtener beneficios para el desarrollo del país en los ámbitos educativo e investigativo y crear un mecanismo solidario, para premiar la excelencia académica. En esa motivación se encuentran diversos criterios de distinción *prima facie* avalados por la Carta Política: el mérito, el apoyo a la población vulnerable por razones económicas y la visión de un país con mayor potencial educativo. Sin embargo, en ningún aparte de la exposición de motivos, ni en el trámite legislativo que dio lugar a la aprobación de la Ley 1678 de 2013 se explicó cuál fue la razón para crear una diferencia basada en el origen de la nacionalidad colombiana. Siendo así, la Corte constata que el legislador desconoció el interés constitucional por preservar un trato igualitario entre todas las personas que comparten la nacionalidad colombiana, sin un motivo explícito y razonable y sin que, al menos, en la justificación general de la norma resulte posible extraer una motivación plausible para ese trato diferencial. Ante el incumplimiento de esa carga argumentativa, era imposible e innecesario continuar el examen. Sin embargo, advirtió que la norma prevé un conjunto de medidas que permiten descartar razonablemente la posibilidad de que esta genera un estímulo indebido a personas interesadas en acceder a la nacionalidad colombiana solo para aprovecharse de los recursos, tales como haberse graduado en una institución educativa del país y regresar a ella a retribuir lo aprendido, con enseñanza y apoyo en la investigación.

Visto lo anterior, la Corte concluyó que el único motivo de distinción entre los grupo fue, precisamente, su pertenencia al grupo, lo que sin duda no puede considerarse un criterio válido de distinción, sino una discriminación abierta a los colombianos que el país decidió adoptar, en ejercicio de su soberanía. Por consiguiente la expresión "*de nacimiento*" contenida en el numeral 1º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013 fue retirada de los ordenamiento jurídico, por configurar una vulneración de los derechos a la igualdad y educación.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Aquiles Arrieta Gómez**, **Luis Guillermo Guerrero Pérez**, **Gloria Stella Ortiz Delgado** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto, sobre diversos aspectos de la fundamentación de esta sentencia.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta