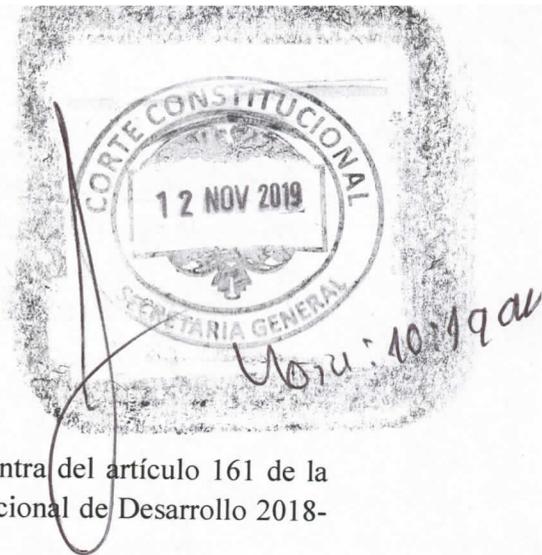


D-13589
OK

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2019

Honorables Magistrados
Sala Plena
Corte Constitucional
E.S.D.



Ref.: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'.

Honorables magistrados:

Nosotros, Camila Zuluaga Hoyos, María Alejandra Vargas Corredor, Juan Felipe Parra Rosas y Andrés Rodríguez Morales, supervisora y miembros activos del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario -respectivamente-, ciudadanos colombianos, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, con fundamento en los artículos 40.6 y 241.4 de la Constitución Política y en lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991 interponemos la siguiente **acción pública de inconstitucionalidad** en contra de la siguiente norma':

1. Norma demandada.

Se demanda la integridad del texto del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019¹, que se transcribe a continuación:

“LEY 1955 DE 2019

(Mayo 25)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 161. Tasa por la realización de la Consulta Previa. El interesado en que se adelante una Consulta Previa deberá pagar al Ministerio del Interior- Fondo de la Dirección de Consulta Previa que se constituya como patrimonio autónomo a través de un contrato de fiducia mercantil, una tasa por los servicios de coordinación para la realización de la Consulta Previa y por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades. Los recursos del cobro de esta tasa entrarán al Fondo de la Dirección

¹ La norma se encuentra en el diario oficial No. 50.964.

de Consulta Previa y serán utilizados para sufragar los servicios a los que hace referencia el presente artículo.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, la tasa incluirá:

- a. Los costos de honorarios de los profesionales necesarios para realizar la ruta metodológica y la preconsulta, así como, los costos de viáticos y gastos de viaje de traslado de los mencionados profesionales.
- b. Los costos de honorarios de los profesionales necesarios para el desarrollo del procedimiento de Consulta Previa, así como, los costos de viáticos y gastos de viaje de traslado de los mencionados profesionales.
- c. Los costos correspondientes al uso y acceso a la Información sobre presencia de comunidades.

Los costos señalados en el literal b) del presente artículo se calcularán de conformidad con la ruta metodológica acordada entre las partes y la preconsulta. A este cálculo se adicionará un porcentaje del 1% del valor inicial para imprevistos.

El costo señalado en el literal c) del presente artículo corresponderá al 1% del valor final de los componentes a) y b).

El Ministerio del Interior deberá fijar anualmente el valor de los honorarios y viáticos de los profesionales contratados para llevar a cabo el procedimiento de la Consulta Previa.

La tarifa será liquidada en dos etapas. En una primera se determinará el valor de los costos señalados en el literal a) que deberá ser pagada antes del inicio del trámite. Una segunda correspondiente a los numerales b) y c) dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al acuerdo de la ruta metodológica”.

2. Normas constitucionales infringidas.

A nuestro juicio, como se explicará en apartado 4º, la norma demandada vulnera los artículos 53, 74, 93, 150.3, 150.12, 152, 158, 330 y 363 de la Constitución Política y el Convenio 169 OIT (que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto²).

3. Competencia.

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para resolver la presente demanda de acción pública de inconstitucionalidad en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución; pues se trata de una demanda ciudadana contra una norma legal, como lo es la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide Plan Nacional de Desarrollo – en adelante PND-. A

² Corte Constitucional, Sentencia SU-383 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

su vez, a la luz del artículo 43 de la Ley 270 de 1996, la Corte Constitucional debe cumplir con la función de *“Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”*.

Además, no se configura cosa juzgada constitucional, pues hasta la fecha la Corte no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo al respecto.

4. Cargos de inconstitucionalidad.

4.1. Primer cargo: violación a la reserva de ley estatutaria.

La Ley 1955 de 2019 en su artículo 161 crea una tasa para el desarrollo de las Consultas Previas, lo cual constituye un límite para acceder a un derecho fundamental. Dicha disposición normativa incurre en una violación a los artículos 4 y 152 de la Constitución Política de Colombia en tanto que esa materia por disposición constitucional³ tiene reserva de ley estatutaria.

Para desarrollar este cargo, en primer lugar, (i) se realizará un análisis de la naturaleza jurídica de la Consulta Previa; y, en segundo lugar, (ii) se explicará de qué manera el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 desconoce la reserva de ley estatutaria frente al derecho a la Consulta Previa.

4.1.1. Naturaleza jurídica de la Consulta Previa.

La Consulta Previa, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, es un derecho fundamental que encuentra su fuente tanto en el ordenamiento jurídico interno como el ordenamiento jurídico internacional⁴. Siendo conceptualizado como *“el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, cada vez que se vaya a tomar una*

³ Corte Constitucional, Sentencia C-818/11, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ **Convenio 169 de la OIT. Artículo 6.**

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

decisión que pueda afectarles directamente o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que puedan afectarles directamente”⁵.

Además, el derecho a la Consulta Previa refuerza el derecho a la participación de las comunidades indígenas, como un “*proceso de carácter público, especial y obligatorio, intercultural e interinstitucional*”⁶, en el que se cimiente un consenso libre e informado ante decisiones que pueden llegar a impactar directamente la vida en comunidad, la economía, cultura y demás asuntos propios de su cosmovisión. La Consulta Previa, por lo tanto, se instaure como un mecanismo que permite la articulación entre el gobierno nacional y los pueblos indígenas con el fin de garantizar un “*desarrollo nacional en un marco de respeto de las culturas y las visiones propias de dichos pueblos*”⁷, configurándose de este modo como un derecho fundamental debido a la relación directa con la subsistencia de estas comunidades como grupos humanos y como cultura⁸.

4.1.1.1. Reconocimiento de la Consulta Previa como derecho fundamental a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Consulta Previa adquiere su carácter de derecho fundamental por la importancia que reviste para las comunidades indígenas y demás grupos étnicos al permitirles participar de manera activa en la formulación, aplicación y desenvolvimiento de cualquier proyecto o proceso de desarrollo que tenga un impacto que afecte su manera de vivir, sus instituciones y creencias. Es por esto por lo que la Corte Constitucional como guardiana de la Constitución ha amparado este derecho de manera reiterada, haciendo énfasis en el reconocimiento del carácter de derecho fundamental que ostenta la consulta previa de forma pública, pacífica y sostenida.

Lo anterior se materializa en su jurisprudencia, comenzando por la sentencia de unificación SU-039 de 1997⁹ en la cual la Corte le reconoció el carácter *ius fundamental* a la Consulta Previa; lo cual se mantiene en la actualidad y muestra de ello es una línea de fallos que reiteran esta naturaleza jurídica. Es así como la Corte Constitucional afirma que la consulta previa es “*el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad*”¹⁰, con lo cual le da un carácter instrumental para alcanzar otros derechos, por lo que su importancia crece.

⁵ Gloria Amparo Rodríguez, *De la Consulta Previa al Consentimiento Libre, Previo e Informado a Pueblos Indígenas En Colombia*, 1° ed. (Bogotá: Universidad Del Rosario, 2014).

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-039/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

De igual forma, la Corte considera que su carácter *ius fundamental* se desprende del objetivo primigenio de preservar las raíces culturales de las comunidades al manifestar que la consulta “constituye un instrumento básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”¹¹.

En la siguiente tabla se expone el reconocimiento dado por la Corte Constitucional a la Consulta Previa como derecho fundamental:

Sentencia de la Corte Constitucional	Reconocimiento de la Consulta Previa como un derecho fundamental
Sentencia SU-039/97 ¹²	<ul style="list-style-type: none"> • “La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”.
Sentencia SU-383/03 ¹³	<ul style="list-style-type: none"> • “El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la Ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos”. • “En efecto, sin la Consulta Previa no resulta posible i) maximizar el grado de autonomía que requieren los pueblos indígenas de la región para conservar su integridad étnica y cultural, ii) determinar para cuáles pueblos indígenas y tribales la coca es una planta sagrada, y deberá seguir siéndolo dadas las implicaciones que en su cultura tiene ésta concepción, iii) en qué casos del cultivo de la coca depende la supervivencia del pueblo, dada la modalidad de sombrío que la plantación brinda a las otras plantaciones en

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-891/02, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹² M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹³ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

		<p><i>algunas regiones y épocas, y iv) lo trascendente de la utilización de la planta de coca en sus prácticas curativas y rituales.”</i></p>
Sentencia 123/18 ¹⁴	SU-	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>“El derecho fundamental a la Consulta Previa se funda en la defensa de los pueblos indígenas y tribales y en la eliminación de las exclusiones históricas que han padecido. “a Consulta Previa se desprende de que Colombia se constituye como una república democrática, participativa y pluralista (C.P. art. 1), que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural como un valor constitucional (C.P. arts. 7 y 70) y que las comunidades étnicas gozan de plenos derechos constitucionales fundamentales. Además, la Constitución reconoce la autodeterminación de los pueblos indígenas en sus territorios (CP art. 330), por lo cual Colombia es un Estado multicultural y multiétnico, y la Consulta Previa es un instrumento y un derecho fundamental para amparar esos principios constitucionales”.</i> ● <i>“Por eso esta Corte ha establecido que ‘la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que puedan afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad (...) que <u>la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social</u>’”.</i>

Tabla 1. Sentencias que reconocen la Consulta Previa como un derecho fundamental.

Fuente: Elaboración propia de los demandantes.

En ese sentido, la consulta previa cuenta con una historia jurídica sólida y reiterada que la consolida como un derecho fundamental, ya que permite identificar a los indígenas y demás pueblos tribales como titulares de este derecho humano y posiciona a la consulta como un instrumento propicio para garantizar la participación y autogestión de estas comunidades. Es así como dicha Corporación en las sentencias SU-039 de 1999, SU-383 de 2003 y SU-123 de 2018 reiteran la instrumentalidad de este derecho fundamental y señalan de manera repetitiva su importancia para hacer efectivos otros derechos fundamentales que se encuentran en cabeza de las comunidades indígenas, dándole ese grado de *ius fundamental* por su alta importancia e incidencia en la protección cultural de sus raíces y forma de vivir.

¹⁴ MM.PP. Alberto Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes.

4.1.1.2. Alcance del derecho fundamental a la Consulta Previa en el marco del Convenio 169 de la OIT.

Conforme al artículo 53 de la Constitución establece que “*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna*”. De hecho, según la jurisprudencia constitucional, el Convenio 169 de la OIT hace del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y en él se encuentra consagrado del derecho fundamental a la Consulta Previa. Dicho convenio fue firmado en 1989 y ratificado por nuestro país mediante la Ley 21 de 1991, el cual consagra la obligación de consultar a los pueblos indígenas y tribales aquellas decisiones que puedan afectarlos directamente, de la siguiente forma:

“Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los

planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

*4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.*¹⁵

De modo que, es posible afirmar que el Convenio 169 de la OIT establece la Consulta Previa no sólo como un derecho de las comunidades, sino como una obligación del Estado. En ese sentido, la materialización de dicha obligación se deriva de la posibilidad real de generar el establecimiento de mecanismos para que los pueblos indígenas y tribales puedan participar libremente en las decisiones que les concierne a través del ejercicio de la consulta previa y contar con un espacio de diálogo entre el Estado y las comunidades para lograr un posible acuerdo frente a las medidas legislativas, o administrativas, que pueden eventualmente afectarlas.

La doctrina ha resaltado que el derecho a la Consulta Previa debe ser observado desde dos acepciones. En primer lugar, como un derecho sustancial consistente en una garantía de realización de las consultas, así como la obligación de respeto a cualquier acuerdo que se alcance en el marco de estas. En segundo lugar, un derecho procedimental, de acuerdo con el cual se debe establecer un procedimiento que permita el ejercicio de dicho derecho sustantivo¹⁶.

En consecuencia, el Estado colombiano mediante la ratificación del Convenio 169 permite la entrada al ordenamiento jurídico nacional dicha obligación, otorgándole rango constitucional a ésta en virtud del bloque de constitucionalidad.

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo. C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

¹⁶ Yrigoyen R.; Rodríguez G.; Maya A.; Becerra C.; Urteaga P.; Lobos F; Martínez A. (2009). “El derecho a la Consulta Previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas”. El otro Derecho No. 40: <http://ilsa.org.co:81/node/205>

La remisión expresa que hace el texto constitucional, que involucra al convenio en mención se encuentra en el inciso 4 del artículo 53 de la Constitución Política que preceptúa que “*Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna*”. Esto implica que, dichos convenios son aplicados de manera principal y directa, pero solamente serán entendidos como parte del bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el artículo 93, cuando la Corte Constitucional lo señala de forma específica, lo cual ha acontecido solamente con 5 de los convenios de trabajo ratificados, dentro de los cuales se encuentra el Convenio 169¹⁷.

*“El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación.”*¹⁸

De lo anterior se deriva que, el derecho a la Consulta Previa que tiene fundamento en el artículo 6 y 7 del Convenio 169, ingrese al ordenamiento jurídico con rango constitucional y que además se le otorgue la calificación de **derecho fundamental** vinculado con el derecho de participación:

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que como se ha visto antes configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Y precisamente, para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la referida integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, en los términos del art. 40, numeral 2 de la Constitución, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones”.¹⁹

¹⁷ Ibid., págs. 84 – 85.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁹ Ídem.

En este sentido, es pertinente afirmar que el derecho a la consulta previa que tiene fundamento en el Convenio 169 de la OIT es de carácter fundamental, se encuentra preceptuado en una norma constitucional por vía de bloque de constitucionalidad y que mediante el ejercicio de éste es posible el desarrollo de otros derechos fundamentales, como lo es el derecho a la participación.

Al ser la consulta previa un derecho fundamental, se debe entender como un derecho positivizado por vía constitucional (a través de la incorporación al Bloque de Constitucionalidad) pero con garantía reforzada²⁰, lo que implica que existan dentro del ordenamiento jurídico mecanismos para su reglamentación, como lo es el procedimiento de ley estatutaria, entre otras instituciones que respaldan dicha garantía. De modo que, al pretender reglamentar el derecho mediante una ley ordinaria como es la Ley 1955 de 2019, que tienen por finalidad cobrar una tasa para la ejecución de la Consulta, se está vulnerando esa garantía y por consiguiente el derecho fundamental protegido por el Convenio 169 y la Constitución Política.

4.1.2. Al ser un derecho fundamental, la regulación de la Consulta Previa tiene reserva de ley estatutaria.

De acuerdo con las competencias regladas de la Constitución Política de Colombia en el artículo 152 literal a, el único órgano con competencia para expedir alguna regulación o limitante a la consulta previa es el Congreso de la República a través de una **Ley Estatutaria**.

Lo anterior, quiere decir que, en este caso en particular, en donde se crea y regula una limitante al derecho fundamental a la Consulta Previa, opera la figura conocida como **reserva de ley estatutaria**, que consiste en una cláusula que impone un procedimiento específico para unas materias señaladas expresamente en la Carta, teniendo su fundamento en:

“i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia (sic) de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política.” El artículo 152 de la Constitución prevé que deberán tramitarse a través de las leyes estatutarias: (i) los derechos y deberes fundamentales, y los procedimientos y recursos para su protección.”²¹

²⁰ Manuel Fernando Quinche. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano de la carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley LTDA. pág. 103.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-818/11, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Además, como lo señala la jurisprudencia constitucional al tratarse de derechos fundamentales, la reserva de ley estatutaria opera cuando el Congreso de la República busque regular “(i) **los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución**, (ii) **cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial**, (iii) **cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho**, (iv) **que aludan a la estructura general y principios reguladores** y (v) **que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos**”²². (Resaltado fuera del original).

Ahora bien, la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’” tiene la naturaleza de una ley ordinaria, entendiendo que se encuentra enunciada en el artículo 150 numeral 3 de la Constitución Política de Colombia. Así lo ha señalado la Corte Constitucional: “*la Carta Política se refiere a la naturaleza jurídica de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que es una ley ordinaria, de trámite especial y diferente de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”²³. (Resaltado fuera del original).

Sin embargo, pese a ser una ley ordinaria, el artículo 161 de dicha norma crea una tasa para la realización de la Consulta Previa. Con ello, el legislador ordinario y no el estatutario (i) expidió una norma que afecta directamente los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) expidió normas que consagran límites y restricciones al núcleo esencial del derecho fundamental a la Consulta Previa y (iii) se refiere a situaciones principales e importantes del derecho a la Consulta Previa.

En ese sentido:

1. La norma demandada con naturaleza de ley ordinaria y no de ley estatutaria como debería ser, introduce en primer lugar, un límite al núcleo esencial de la Consulta Previa al crear una tasa que tiene una naturaleza retributiva y condiciona el acceso y la participación de las comunidades, debido a que el hecho generador es la realización o materialización de la Consulta, con lo cual cualquier interesado que quiera realizarla, incluyendo a la comunidad, debe cancelar el valor de la tasa. Esta clase de limitaciones al núcleo esencial de un derecho fundamental pueden regularse únicamente mediante una ley estatutaria:

“La Corte ha señalado que aquellas disposiciones que comprometen los elementos estructurales del derecho de participación deben ser tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En

²² Corte Constitucional, Sentencia C-818/11, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-524/03, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho están sometidas a los procedimientos especiales ”²⁴.

2. En segundo lugar, el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, siendo una ley ordinaria, afecta directamente la participación y el acceso a la información, al condicionar su ejercicio y satisfacción dentro del proceso de la Consulta Previa al pago de una tasa; con esto se materializa una afectación a estos dos elementos que como hemos desarrollado anteriormente son estructurales dentro del entendimiento de la Consulta Previa, comprendiendo que *“la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”*²⁵. (Subrayado fuera del texto original).

Con lo anterior, el apartado del artículo que señala *“ El interesado en que se adelante una Consulta Previa deberá pagar al Ministerio del Interior- Fondo de la Dirección de Consulta Previa que se constituya como patrimonio autónomo a través de un contrato de fiducia mercantil, una tasa por los servicios de coordinación para la realización de la Consulta Previa y por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades.”*²⁶ incurre en una violación flagrante a la reserva de ley estatutaria entendiendo que constituye una afectación directa los elementos estructurales de la Consulta Previa definidos en el Convenio 169 de la OIT, como lo son la participación e información, con lo cual dicha limitación proviene de una ley estatutaria y no ordinaria. Por lo tanto, se puede afirmar que el artículo 161 como norma ordinaria versa *“sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber”*²⁷ regulando *“los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y refiriéndose a una afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho.”*²⁸

3. Por último, el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, se refiere a una situación principal e importante del derecho a la Consulta Previa, como lo es su realización; en tanto que para efectuarse y materializarse el artículo impone una obligación tributaria como lo es el pago de una tasa, incurriendo una violación a la reserva de ley estatutaria en el entendido que se refiere a la efectividad misma del derecho tocando el núcleo esencial del mismo, contraviniendo abiertamente lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-147 de 2018: *“v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria.”*²⁹

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-580/01, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-123/18. MM.PP. Alberto Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes.

²⁶ Ley 1955 de 2019, por la cual se expide Plan Nacional de Desarrollo.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-204 de 2019, M.P. Alejandro Linares Castillo.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-204 de 2019, M.P. Alejandro Linares Castillo.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Es así como la totalidad de este artículo está viciado de inconstitucionalidad, ya que en este caso en concreto era procedente regular la materia contenida en el artículo 161 mediante ley estatutaria por las razones esgrimidas anteriormente y siguiendo los postulados de la Corte constitucional que señala que *“procede la ley cualificada cuando (i) se actualiza o se configuran elementos estructurales de un derecho fundamental; y (ii) se regulan o precisan aspectos intrínsecos a los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y que tienen que ver con su ejercicio”*³⁰

Por lo tanto, esta norma debe ser declarada inexecutable por violar los siguientes preceptos constitucionales:

- **Artículo 4:** Se desconoce a la Constitución como norma de normas, al pretenderse con una ley ordinaria limitar el núcleo esencial de un derecho fundamental que según ésta es susceptible a regulación única y exclusivamente por el Congreso de la República mediante el trámite de una Ley Estatutaria.
- **Artículo 152:** Se vulnera el mencionado artículo, teniendo en cuenta que no se siguió el procedimiento idóneo, que en este caso es mediante el trámite de ley estatutaria para regular “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y los recursos para su protección”.³¹

4.2. Segundo cargo: violación al principio de unidad de materia.

El artículo de 161 de la Ley 1955 de 2019 no tiene conexión directa e inmediata con la parte general del PND, ni con los objetivos y lineamientos plasmados en este, con lo cual se incurre en una violación al principio de unidad de materia.

Para hacer evidente la vulneración del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 al principio de unidad de materia, se desarrollará en este acápite, (i) el principio constitucional en mención, con especial énfasis al tratamiento que se le ha dado en los planes nacionales de desarrollo por parte de la jurisprudencia constitucional colombiana, para después (ii) analizar la norma en concreto mediante el *test* en el que se contraste los elementos constitutivos del principio de unidad de materia con el artículo 161.

4.2.1. El principio de unidad de materia en el contexto de los planes nacionales de desarrollo.

El principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en la Constitución de 1991, específicamente en los artículos 158 y 169, que prevén una limitación al proceso legislativo con el fin de racionalizarlo y tipificar. Con ello, el propósito del constituyente era que el articulado que apruebe el Congreso de la República cuente con un hilo conductor, un

³⁰ Ibidem.

³¹ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 152.

eje temático y sobre todo coherencia interna. La Corte Constitucional ha entendido este principio, en general, como: *“la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran”*³².

Además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que, al estar frente a una ley especial, como lo es la ley que expide el PND (en este caso Ley 1955 de 2019) el principio de unidad de materia se hace mucho más estricto, debido a que estas leyes se caracterizan por su heterogeneidad y por la doble conjunción de los conceptos de planeación y ejecución. En palabras de la Corte:

*“[...] la unidad de materia de las leyes del PND que se debe guardar coherencia y congruencia con la temática general de la ley, y que en atención al carácter multitemático y heterogéneo de este tipo de leyes, el control de constitucionalidad debe ser más estricto, es decir que se debe comprobar la conexidad directa e inmediata entre las normas generales de planificación y las normas instrumentales de ejecución, para verificar que no se están introduciendo normas inconexas que no tengan ninguna relación causal con los objetivos y metas de la función de planificación”*³³. (Resaltado fuera del original).

Por la rigurosidad al momento de evaluar la conexidad en los Planes Nacionales de Desarrollo, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-016/16³⁴ algunas características que se deben cumplir por parte de las normas que lo compongan, para que no se vulnere la unidad de materia.

En primer lugar, la Corte señala que se debe determinar la naturaleza de las normas, debido a que la unidad de materia no se exige a las normas contenidas en la parte general como característica primigenia:

*“(i) Que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo.”*³⁵

Y, en segundo lugar, la Corte se adentra a contrastar las normas de la parte general con las normas de la parte instrumental, con el fin de determinar la existencia o no de la conexidad directa:

³² Corte Constitucional, Sentencia C-133/12, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-016/16, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

“(ii) Que la Ley aprobatoria del PND, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas generales del Plan.

(iii) Que debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y las disposiciones instrumentales que contiene, de tal manera que se comprueba la relación entre los medios y los fines, en donde se compruebe que la realización de los planes, programas y metas generales tiene relación directa con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran.

(iv) Que se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multitemático del Plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra “notoriamente mermado”, en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del Plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata.

(v) Que se tiene que comprobar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del Plan y aquellas disposiciones de carácter instrumental, de tal manera que se tiene que comprobar que no se utilice la Ley del Plan para incorporar normas que tengan como objetivo el de llenar vacíos o inconsistencias que se presenten en leyes anteriores, o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación”³⁶.

Lo anterior, hace evidente que existe un control mucho más estricto a la ley aprobatoria del PND frente al cumplimiento de la unidad de materia, debido a que su contenido es heterogéneo y tiene una multiplicidad de temáticas dentro de su articulado lo cual hace que el análisis sea mucho más complejo y requiere la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la parte general e instrumental del plan.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-016/16, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

De igual forma este análisis estricto tiene su fundamento en “*la especial posición que en el sistema de fuentes tiene la ley del Plan así como su particular eficacia normativa, exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la función de planeación. Se trata de una ley que no solo se erige en criterio para determinar la validez de otras leyes, sino que también tiene la aptitud de aplicarse inmediatamente puesto que sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución. Esa aplicación prevalente e inmediata debe encontrarse subordinada a que, en realidad, las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan.*”³⁷

4.2.2. Evaluación del principio de unidad de materia respecto al artículo 161 de la Ley 1955 de 2019.

Ahora bien, para demostrar la violación del artículo 161 al principio de unidad de materia legislativa, es necesario demostrar cómo se quebrantan las características especiales de este principio mediante las reglas señaladas en el acápite anterior (y contenidas en la sentencia C-016/16³⁸):

4.2.2.1. El primer criterio de evaluación es determinar la naturaleza de la norma, para saber si la norma demandada no hace parte de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, debido a que solo puede ser demanda una norma instrumental:

El artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 tiene un carácter instrumental y de ejecución ya que crea un tributo. De hecho, se ubica en Capítulo II denominado “Mecanismos de ejecución del Plan”, específicamente en la Sección denominada “*Pacto por la Legalidad: Seguridad Efectiva y Justicia Transparente para que Todos Vivamos con Libertad y en Democracia*” en la Subsección 6 “*Legalidad - Otras Disposiciones*”. Lo anterior, hace que frente a este artículo el principio de unidad de materia legislativa sí sea exigible, conforme a lo señalado la Sentencia C-016/16³⁹.

4.2.2.2. Los siguientes criterios de evaluación hacen referencia a la inexistencia de la conexidad directa que debe existir entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y la norma demandada:

A continuación, evaluaremos los objetivos para probar que no existe conexidad directa o teleológica del artículo 161 con el resto del PND, con el fin de probar que se quebranta la unidad de materia.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-092/18, M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁸ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁹ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Objetivo 1: Sentar las bases de legalidad	
Conceptualización y contenido de cada objetivo según el Plan Nacional de Desarrollo.	<p>La Ley 1955 de 2019 conceptualiza el objetivo de sentar las bases de la legalidad en el numeral primero de su artículo tercero, convirtiéndolo en un asunto estructural sobre el cual se cimienta y se ubica la norma instrumental demandada (es decir el artículo 161) y dotando la palabra legalidad del siguiente contenido:</p> <p style="text-align: center;"><i>“1. Legalidad. El Plan establece <u>las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos</u>, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial.”⁴⁰</i></p> <p>Como se desprende del artículo los principales elementos constitutivos de legalidad son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La protección de los derechos fundamentales, libertades individuales y bienes de uso público; ● Garantizar el imperio de la ley y de la garantía de los derechos humanos; ● Luchar contra la corrupción; ● Fortalecer la rama judicial.
Razones por las cuales el artículo 161 del Plan Nacional de Desarrollo no guarda conexidad directa con los objetivos mencionados en el Plan.	<p>Ahora bien, el artículo 161, al crear una tasa para acceder al derecho fundamental a la consulta previa, adolece de conexidad directa con el objetivo de legalidad en tanto que no se encuadra dentro de la conceptualización del PND en su artículo 3, por las siguientes razones:</p> <p>- <u>La norma demandada no establece ningún mecanismo para proteger las libertades individuales y derechos fundamentales de los individuos</u>, ya que en sí, es una limitante a un derecho fundamental como lo es la consulta previa.</p> <p>Lo anterior, se materializa en el desconocimiento del núcleo esencial de este derecho, en tanto que la tasa contenida en el artículo 161, limita el acceso a las comunidades a la información requerida para desarrollar la consulta y le pone un valor que deben asumir cuando se quiera realizar una consulta.</p>

⁴⁰ Numeral 1 del Artículo 3 de la Ley 1955 de 2019.

Esto es un claro desconocimiento a lo contenido en la SU-123 de 2018 que señala: “*la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que puedan afectarles en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad (...) que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social*”⁴¹ (Subrayado fuera del texto original), materializando de esta manera la contradicción de la norma demandada con este elemento del objeto de legalidad del PND.

- De igual forma, el artículo 161 de la ley 1955 de 2019, es contrario a lo contenido en el artículo 3 de esa misma ley en lo que concierne a garantizar el imperio de la ley, en tanto que su creación infringe de manera directa la reserva de ley estatutaria, violando flagrantemente un artículo constitucional al no darle el procedimiento contenido en el artículo 152 y 4 de la Constitución de 1991, como se explicó en el apartado anterior.
- Además en lo referente a garantizar los derechos humanos, la norma demandada contradice ese mandato en tanto que desconoce los preceptos de la consulta previa contenidos en el Convenio 169 de la OIT, que hace parte integral de nuestro ordenamiento jurídico y que en su artículo 6.1 señala: “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean **medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente**”. (Resaltado fuera del original).
- Por último, la norma demandada adolece de una evidente desconexión temática con los elementos de fortalecimiento a la rama judicial, la lucha contra la corrupción y la protección de los bienes de uso público en tanto que haciendo una

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-123/18. MM.PP. Alberto Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes.

	lectura exegética del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, no se identifica ninguna medida o mecanismo que logre cumplir esos objetivos en tanto que su límite conceptual se suscribe en la creación de una tasa que limita el derecho fundamental a la consulta previa.
--	--

Objetivo 2: Sentar las bases del emprendimiento ⁴²	
Conceptualización y contenido de cada objetivo según el Plan Nacional de Desarrollo.	<p>La Ley 1955 de 2019 conceptualiza el objetivo de sentar las bases del emprendimiento en el numeral segundo de su artículo tercero, convirtiendo este en un pacto estructural y dotando la palabra emprendimiento del siguiente contenido:</p> <p><i>“2. Emprendimiento. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo”⁴³</i></p> <p>Como se desprende de la anterior conceptualización podemos señalar como elementos constitutivos de la misma los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El objetivo busca expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas. ● Así mismo, busca el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo
Razones por las cuales el artículo 161 del Plan Nacional de Desarrollo no guarda conexidad directa con los objetivos mencionados en el Plan.	<ul style="list-style-type: none"> - La norma demandada no guarda relación con el emprendimiento en tanto que la tasa no ayudará en nada a expandir las oportunidades de los colombianos, ya que no contiene medidas que logren materializar esta meta, pues impone un cobro adicional a quienes estén interesados en el ejercicio de la consulta para la eventual realización de un proyecto; tampoco ayudará formalizar trabajos en tanto que el artículo 161 no tiene en su desarrollo la creación de empleos formales, pues su objetivo solamente se centra en obtener recursos que ingresarán al Fondo de la Dirección de Consulta Previa como lo señala expresamente: “Los

⁴² Numeral 2° del Artículo 3 de la Ley 1955 de 2019.

⁴³ Artículo 3 numeral 2 de la Ley 1955 de 2019

	<p><i>recursos del cobro de esta tasa entrarán al Fondo de la Dirección de Consulta Previa y serán utilizados para sufragar los servicios a los que hace referencia el presente artículo.”⁴⁴</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe una desconexión palpable con la meta de fortalecer el tejido empresarial, entendiendo que crear una tasa, que por su naturaleza tributaria no mira la capacidad del contribuyente, generaría que existiera una carga desproporcionada para los empresarios que quieran llevar a cabo algún proyecto que requiera desarrollar una consulta, volviéndose un desincentivo para los pequeños y grandes empresarios que quieran fortalecer la inversión en el campo, generando de esta manera que el desarrollo sostenible entre las comunidades titulares del derecho, los empresarios y la simbiosis con el medio ambiente se vea fuertemente afectada. - Por último, esta medida sería totalmente regresiva, en tanto que se estaría desmejorando las condiciones de los pequeños empresarios y personas en general que antes no debían pagar por la información necesaria para adelantar la consulta previa, siendo este un derecho fundamental, y que ahora con las medidas introducidas en el artículo 161 de la ley 1955 de 2019 deban solventar recursos para acceder a esta información, creando un gasto que antes no existía dentro del ordenamiento jurídico y rubros contables de las empresas.
--	---

Objetivo 3: Sentar las bases de la Equidad ⁴⁵	
Conceptualización y contenido de cada objetivo según el Plan Nacional de Desarrollo.	<p>La ley 1955 de 2019 conceptualiza el objetivo de sentar las bases de la equidad en el numeral tercero de su artículo tercero, convirtiéndolo en un pacto estructural y dotando la palabra equidad del siguiente contenido:</p> <p><i>“3.Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos</i></p>

⁴⁴ Artículo 161 de la Ley 1955 de 2019

⁴⁵ Artículo 3 numeral 3 de la Ley 1955 de 2019

	<p><i>para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.”⁴⁶</i></p> <p>De lo anterior podemos señalar que la conceptualización gira alrededor de los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Igualdad de oportunidades para todos ● Lograr la inclusión social
<p>Razones por las cuales el artículo 161 del Plan Nacional de Desarrollo no guarda conexidad directa con los objetivos mencionados en el Plan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El artículo 161 no guarda conexidad con el objetivo de sentar la equidad en Colombia, en tanto que la tasa afecta de manera directa a comunidades que han sido relegadas históricamente como son los afrodescendientes, los indígenas y los raizales, al limitar la posibilidad de participar en la gestión de sus territorios. Además, la creación de la tasa puede llegar a generar que estas comunidades sean excluidas productivamente de la sociedad al estar atadas a un tributo para tomar una decisión relacionada a la explotación de su territorio.

Objetivo Conexo: Cumplir con Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030⁴⁷	
<p>Conceptualización y contenido de cada objetivo según el Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Si bien es cierto el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son un objetivo del PND, sí se plantea como una meta conexas desprendida del artículo primero de la Ley 1955 de 2019 señalando:</p> <p style="text-align: center;"><i>“en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.”⁴⁸</i></p>
<p>Razones por las cuales el artículo 161 del Plan Nacional de Desarrollo no guarda conexidad directa con los objetivos mencionados en el Plan.</p>	<p>El artículo 161, al crear una tasa para acceder al derecho fundamental a la consulta previa, no contribuye a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en largo plazo, en tanto que puede llegar a ser contrarios a ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frente al Objetivo número 1, que consiste en ponerle fin a la pobreza en todas sus formas, la tasa se convierte en un instrumento tributario que en este caso puede acrecentar la brecha social, en tanto que se vuelve una carga injustificada para que los pueblos puedan hacer valer sus derechos dentro de sus territorios y frena el desarrollo en las

⁴⁶ Artículo 3 numeral 3 de la Ley 1955 de 2019

⁴⁷ Artículo 1 de la Ley 1955 de 2019

⁴⁸ Artículo 1 de la Ley 1955 de 2019

	<p>regiones. Además las comunidades que quieran llevar a cabo la consulta deberán sufragar los gastos que se encuentran inmersos como factores constitutivos del tributo, afectando las finanzas de los miembros de la comunidad quienes dejarán de usar el dinero para solventar otras necesidades básicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frente al Objetivo número 10, que consiste en reducir la desigualdad, la tasa puede llegar a incrementarla en tanto que impone una carga contributiva que puede llegar a afectar a los miembros de las comunidades indígenas, afro y raizales en el país y de esta manera se acrecienta la vulnerabilidad de estos grupos sociales por no tener la capacidad económica para ejercer un derecho y no poder participar activamente en el futuro de su territorio. - Frente al objetivo número 16, que busca promover sociedades justas pacíficas e inclusivas, el artículo 161 impone una traba como lo es la tasa para que mediante la consulta previa se pueda llegar a una solución amistosa de un conflicto que puede llegar a suscitarse entre los distintos intereses de un proyecto medioambiental, con lo cual no se estaría propiciando el diálogo como método de solución de conflictos, afectando la construcción de una sociedad inclusiva y pacífica.
--	--

Tabla 2. Juicio de conexidad directa e inmediata entre la norma acusada y los contenidos generales de la Ley 1955 de 2019

Fuente: Elaboración propia de los demandantes.

Como se evidenció al contrastar el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 con los objetivos generales contenidos en el artículo 1 de la misma norma, y siguiendo los preceptos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-016 de 2016, el artículo demandado adolece de un hilo conductor, un eje temático y sobre todo conexión directa con los preceptos generales y axiológicos del PND. Lo anterior se materializa en la desarticulación del artículo 161 como norma instrumental, con las normas generales de planificación, ya que no guarda un nexo con las metas que trae el Plan como se hizo evidente en el cuadro anteriormente desarrollado.

De igual forma la Corte debe tener en cuenta que la rigurosidad del examen de conexidad es mucho más estricta en este caso debido a la heterogeneidad de normas que contiene el Plan, haciendo que la conexidad requerida sea directa e inmediata para lograr los fines, lo cual no se evidencia en el artículo 161.

Es por esto por lo que, el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 está incurriendo en una violación manifiesta al principio de unidad de materia, contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución.

4.3. Tercer cargo: violación de los derechos fundamentales de acceso a la información y a la participación democrática.

La norma que aquí se demanda establece que “[e]l interesado en que se adelante una Consulta Previa deberá pagar (...) una tasa (...) por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades”

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, la tasa incluirá:

(...)

c. Los costos correspondientes al uso y acceso a la Información sobre presencia de comunidades. (aportes seleccionados).

En este cargo se argumenta que este apartado de la norma afecta de forma intensa el núcleo esencial del derecho al acceso a la información. Asimismo, se sostiene que dicha afectación a ese derecho hace incompatible la norma demandada con la Carta Política.

4.3.1. El acceso a la información es un derecho fundamental.

Según el artículo 74 de nuestra Carta Política: “*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*”.

La Corte Constitucional, en consonancia con lo establecido en el artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha afirmado que “*toda persona tiene el derecho fundamental de acceder a la información pública. En este sentido, dónde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información*”⁴⁹. (Resaltado fuera del original).

La Ley Estatutaria 1712 de 2014 “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional” establece en su artículo 2º que “[t]oda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.”

El derecho al acceso a la información es fundamental porque permite (i) la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos, (ii) es un derecho instrumental respecto de los otros derechos fundamentales “*ya que permite conocer las condiciones necesarias*

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-951/14, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

para su realización”⁵⁰ y, por último, (iii) “*garantiza la transparencia de la gestión pública, y, por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal*”⁵¹.

4.3.2. El principio de gratuidad como faceta del derecho al acceso de la información pública.

Conforme al artículo 3° de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, según "*este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información*".

La norma demandada es contraria a esta faceta del derecho fundamental al acceso a la información pública, pues establece el cobro de una tasa por el acceso a la información requerida en el marco de la realización de una Consulta Previa. De esta forma, cualquier persona que desee acceder a la información sobre cualquier proceso de Consulta Previa, no podría hacerlo de forma gratuita, sino que debería cancelar una tasa. Por lo tanto, se cobraría un valor adicional al costo de reproducción de la información.

Esto, además de ser gravísimo para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de las comunidades étnicas y cualquier persona interesada, genera gran inseguridad jurídica. La mayoría de los proyectos productivos que se desarrollen de una forma que afecte directamente a las comunidades protegidas por este derecho fundamental podrían verse reversados, ya que la Corte Constitucional y los demás jueces de tutela se verían obligados a suspenderlos debido a que los procesos de consulta en los que la comunidad no hubiera podido reunir el dinero suficiente para sufragar la tasa estarían viciados de pleno derecho, ante la falta de información.

Por último, esto llevaría a que para el disfrute del núcleo esencial de un derecho fundamental fuera necesario hacer un pago. Como se explicará a continuación, esto es contrario a nuestro derecho positivo.

4.3.3. El disfrute del núcleo esencial de los derechos fundamentales no puede estar sometidos a una contraprestación económica para sujetos de especial protección constitucional.

De la jurisprudencia constitucional⁵² se desprende que ninguna autoridad puede exigir un pago por el acceso al núcleo esencial de los derechos fundamentales cuando el sujeto activo de este no tiene la capacidad económica para poder sufragar ese pago. Esto se debe a que la

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-274/13, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-296/06, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Corte Constitucional, Sentencia T-760/08, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, Sentencia T-740/11, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Corte Constitucional, Sentencia C-288/12, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional, Sentencia T-381/14, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Corte Constitucional, Sentencia T-558/16, M.P. María Victoria Calle Correa.

eficacia de la sostenibilidad fiscal del Estado es un instrumento para la protección de derechos fundamentales y no un fin en sí mismo que pueda obstruir la prestación de estos.

Así lo dijo la Corte al estudiar si el Acto Legislativo 03 de 2011 sustituía la Carta Política⁵³. Al construir el juicio de sustitución, específicamente en la premisa menor⁵⁴, la Corte debió interpretar el significado de “sostenibilidad fiscal”. Al hacerlo, la Corte estableció que, en ningún caso, se podría utilizar la falta de recursos como argumento para justificar que no prestaría alguna faceta del núcleo esencial de los derechos fundamentales⁵⁵. Así lo estableció la sentencia:

“Esta restricción se evidencia en el párrafo adicionado al artículo 334 C.P., el cual impone una regla común para la consideración de la SF en la intervención del Estado en la economía y en el incidente de impacto fiscal, consistente en que, en ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

La intención del Acto Legislativo en este punto está suficiente definida. De lo que se trata es que la consideración de la SF por parte de las autoridades del Estado debe ser siempre compatible con la protección de los derechos fundamentales, no sólo a partir de la vigencia de su núcleo esencial, sino también desde una perspectiva de vigencia integral de esos derechos. Es por ello que la fórmula adoptada por la reforma constitucional hace expresa referencia a que el principio o criterio de SF no puede, en ningún caso, servir de base para el menoscabo, restricción o negación de los derechos fundamentales. Existe, en ese orden de ideas, un mandato de intangibilidad de esas garantías constitucionales frente a la consideración de la sostenibilidad fiscal. Nuevamente, esta distinción será de nodal importancia al momento en que la Sala asuma la interpretación sistemática de las reglas introducidas a la Constitución por el Acto Legislativo demandado”⁵⁶. (Resaltado fuera del original).

En ese mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido de forma pacífica, pública y reiterada que las personas que no tengan la capacidad económica para copagos, cuotas moderadoras y de recuperación están exoneradas de éstas y no se puede obstaculizar su derecho fundamental a la salud alegando la falta de contribución económica⁵⁷. Inclusive, la

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-288/12, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁴ Eso quiere decir que ésta es la forma de interpretar un elemento de la **esencia** de la Constitución Política, que sólo puede ser reformado por el poder constituyente originario.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-288/12, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-288/12, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-760/08, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, Sentencia T-558/16, M.P. María Victoria Calle Correa.

jurisprudencia constitucional también ha sostenido que en las situaciones urgentes o debido a los obstáculos para realizar los pagos, personas con capacidad económica también pueden quedar exentos de éstos⁵⁸.

Utilizando el mismo argumento, la Corte Constitucional ha ordenado que se presten tratamientos excluidos o no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) (hoy lista de exclusiones) si eran ordenadas por el médico tratante y las personas no tenían el dinero suficiente para sufragar los gastos de ese tratamiento⁵⁹. La Corte también ha estipulado que no se puede detener el suministro de una cantidad de 50 litros de agua al día a las personas que no tengan los recursos suficientes para cumplir con el pago⁶⁰.

4.3.4. El acceso a la información es un derecho instrumental necesario para ejercer el derecho fundamental a la consulta previa.

Como se explicó *supra*, una de las razones que permite afirmar que el derecho al acceso a la información es un derecho fundamental es que este, por ser un derecho instrumental, “permite conocer las condiciones necesarias para [la] realización”⁶¹ de otros derechos fundamentales. Pues bien, en el caso *sub judice* la afectación del derecho al acceso a la información deviene en una afectación intensa del núcleo esencial del derecho fundamental a la consulta previa, específicamente, la faceta del consentimiento informado, como se explicará a continuación.

Como ya se explicó en el primer cargo, la consulta informada es una faceta del núcleo esencial del derecho fundamental a la consulta previa. Esto se debe a que, sin la información suficiente, la comunidad no puede emitir su consentimiento informado sobre el proyecto. Es decir que, para que las comunidades étnicas puedan ejercer el derecho fundamental a la consulta previa, es necesario el acceso a la información con el fin de entender cómo afecta la medida a tomar su modo y forma de ver la vida, y con ello, poder tomar una decisión dentro de la comunidad durante la consulta.

La norma que aquí se demanda impone una tasa al “interesado” que desee acceder a la información necesaria para poder tomar una decisión en el marco de la consulta previa, lo cual hace nugatorio el derecho, pues condiciona el acceso a la información al pago de una tasa. De esa forma, el interesado (cualquiera que sea este) no podría tomar la decisión sobre el impacto que el proyecto va a tener en su vida, pues este estaría viciado de pleno derecho, al haberse tomado sin la información requerida.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-296/06, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Corte Constitucional, Sentencia T-558/16, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-760/08, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, Sentencia T-381/14, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-740/11, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-274/13, M.P. María Victoria Calle Correa.

Con esto, se hace nugatoria una faceta del núcleo esencial del derecho fundamental a la Consulta Previa (la consulta informada), pues sólo se podría ejercer previo pago. Esto es, a todas luces, abiertamente inconstitucional, pues al intervenir dicha faceta, el derecho se vuelve nugatorio⁶².

Como se explicó *supra*, el derecho a la Consulta Previa permite que las comunidades étnicas puedan participar en el debate democrático. Así lo ha dicho la Corte Constitucional:

*“Esta Corporación ha establecido que: (i) la diversidad de identidades étnicas y culturales es objeto de especial protección y reconocimiento constitucional, y (ii) una de las formas de materializar dicha protección se da con el derecho a la participación que le asiste a los pueblos interesados, cuando se va a adoptar una medida legislativa o administrativa o cuando se pretenda la construcción y operación de un determinado proyecto, obra u actividad que los pueda afectar de forma directa”*⁶³. (Énfasis fuera del original).

La Corte también ha sido reiterativa en afirmar que el derecho a la participación de las comunidades étnicas es un derecho fundamental por sí mismo y porque permite la efectividad de otros derechos fundamentales. Así lo ha dicho la jurisprudencia constitucional:

“Este Tribunal ha considerado que el pluralismo debe ser objeto de especial protección y reconocimiento constitucional, toda vez que en Colombia existe una diversidad de identidades étnicas y culturales que deben ser tratadas con el mismo respeto que la colectividad mayoritaria, con los mismos derechos de reproducirse y perpetuarse en el territorio nacional durante el paso del tiempo.

*7.- En el desarrollo de su jurisprudencia, en particular en la sentencia C-169 de 2001, reiterada por la sentencia SU-383 de 2003 entre otras, esta Corporación ha indicado que una de las formas de materializar dicha protección constitucional, se da a través del ejercicio del derecho que tienen los grupos étnicos a participar en las decisiones que los afectan. De acuerdo con lo señalado en las providencias anteriormente referidas, esta forma de participación tiene una doble connotación, por una garantizado y facilitado por las autoridades correspondientes, y por la otra, como mecanismo indispensable para la efectividad de otros derechos constitucionales parte, como derecho fundamental cuyo ejercicio debe ser”*⁶⁴. (Énfasis fuera del original).

4.3.5. Las barreras al acceso de derechos fundamentales son inconstitucionales.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-951/14, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia T-605/16, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-184/16, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En diversas oportunidades, la Corte ha afirmado que no puede haber barreras de acceso que limiten el ejercicio del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Por ejemplo, en la Sentencia T-146/11⁶⁵ la Corte consideró que someter a una paciente que requería una mamoplastia reductora ordenada por su médico tratante a esperar la autorización de una junta médica imponía una barrera al acceso al derecho fundamental a la salud. En consecuencia, se ordenó tutelar el derecho a la salud y suministrar el tratamiento. Esta regla ha sido reiterada en varias oportunidades⁶⁶.

En la Sentencia T-592/15⁶⁷, la Corte encontró vulnerado el derecho fundamental a la educación de una menor de edad que abandonó por un tiempo los estudios debido a que estuvo embarazada. Luego del parto, solicitó ser inscrita a otra modalidad escolar. La Corte consideró se debe eliminar cualquier barrera para el derecho a la educación y tuteló los derechos de la accionante.

Por último, en la Sentencia T-364/15⁶⁸, la Corte consideró que la UARIV interponía barreras al acceso de ayuda humanitaria cuando insistía en que era necesario probar que un atentado (durante la época la violencia narcoterrorista) que el hecho victimizante había sido ejecutado por un actor conexo al conflicto armado y no por la delincuencia común. Por lo tanto, la Sala ordenó tutelar los derechos del accionante y no tener en cuenta la necesidad de esa prueba.

En el siguiente apartado, se explicará por qué la norma demandada impone una barrera al acceso desproporcionada para el ejercicio del derecho fundamental a la Consulta Previa.

4.3.6. Niveles de afectación del derecho fundamental a la Consulta Previa.

Según la reciente jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la Consulta Previa:

“Como manifestación del derecho a la participación se presenta en diferentes niveles: participación básica, Consulta Previa y el consentimiento previo, libre e informado. Una afectación intensa requiere del consentimiento previo, libre e informado y procede ante: i) el traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; ii) medidas que implican un alto impacto social, cultural y ambiental que ponga en riesgo su subsistencia; o iii) las relacionadas con el almacenamiento y eliminación de materiales peligrosos –tóxicos- en sus tierras y territorios. En los demás casos procederá, por regla general, la Consulta Previa, salvo en el caso en el que se

⁶⁵ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-760/08, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, Sentencia T-057/15, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; Corte Constitucional, Sentencia T-481/16, M.P. Alberto Rojas Ríos; Corte Constitucional, Sentencia T-706/17, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁸ M.P. Mauricio González Cuervo.

*evidencia que no existe afectación directa de la comunidad, situación en la que se deberá aplicar el estándar básico de participación*⁶⁹ (Énfasis fuera del original).

En otras palabras, según la jurisprudencia constitucional, hay 3 tipos de casos. En la primera serie de casos, en los que no existe afectación directa, en la que aplica el estándar básico de participación. Es decir, la que tienen todas las personas en virtud del artículo 74⁷⁰.

Hay una segunda serie de casos en los que se debe surtir una Consulta Previa. Cuando hay una afectación directa, pero esta no es intensa. En tercer lugar, hay una serie de casos en los que por existir una afectación directa intensa no se debe surtir una Consulta Previa, sino que el nivel de participación debe ser consentimiento previo, libre e informado. El objetivo de este derecho es que las comunidades étnicas puedan sobrevivir física y culturalmente⁷¹.

Las comunidades pueden ejercer este derecho cuando:

*“Una medida amenace la subsistencia de la comunidad tradicional, por lo cual, en principio, la ejecución de la medida requiere el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades tradicionales y en caso de no llegar a un acuerdo, prevalecerá la protección de las comunidades tradicionales. Se da en estos tres casos excepcionales, conforme a los desarrollos jurisprudenciales y del derecho internacional: (i) Traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; (ii) el almacenamiento o depósito de materiales peligrosos o tóxicos en sus territorios; (iii) medidas que impliquen un alto impacto social, cultural y ambiental que pone en riesgo su subsistencia”*⁷².

Según la Corte, en esa serie de casos *“El Estado en principio sólo tiene la facultad de implementar la medida si obtiene el consentimiento, previo, libre e informado de la comunidad indígena”*⁷³. Por lo tanto, en esta serie de casos, la decisión de las comunidades amparadas por el Convenio 169 es obligatoria.

La norma demandada establece que para acceder a la información y para la celebración del proceso de consulta de previa, se debe pagar una tasa. Esto crea una barrera de acceso muy grave, que limita de forma muy intensa el derecho fundamental a la Consulta Previa, no sólo porque afecta el nivel de Consulta Previa, sino que afecta el nivel de consentimiento previo, libre e informado. Si las comunidades no tienen el dinero suficiente para sufragar su pago, no podrían ejercer el derecho al consentimiento previo, libre e informado. Ya que este, como su

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-123/18, MM.PP. Alberto Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes.

⁷⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.

⁷¹ Ibid..

⁷² Ibid..

⁷³ Ibid..

nombre lo indica, requiere tener la suficiente información para poder ejercerse, so pena de estar viciado.

En consecuencia, el legislador sobrepasó su libertad de configuración de la ley al hacer nugatorio varios derechos fundamentales (Consulta Previa, acceso a la información, derecho a la participación) al exigir un cobro para su disfrute. Por lo tanto, la Corte debe declarar su inexecutable.

4.4. Cuarto cargo: violación a los principios de legalidad, equidad e igualdad tributaria.

El correcto funcionamiento del sistema tributario reviste de especial protección constitucional. Tal y como lo señala la jurisprudencia constitucional⁷⁴, de nuestra fórmula política (Estado Social y Democrático de Derecho) se desprende que, con el objetivo de lograr la igualdad entre las personas y con el fin de que se lleven a cabo las actividades que cumplan fines y valores constitucionales, es necesario obtener los recursos necesarios para llevar a cabo dichas tareas.

Sin embargo, la facultad tributaria del Estado, que se sustenta en la necesidad de llevar a cabo estas actividades no es absoluta.

4.4.1. Respeto del principio de legalidad.

En primer lugar, en la expedición de tributos se debe respetar el principio de legalidad. Según este, todo tributo debe estar contemplado expresamente por una ley, con el fin de generar seguridad jurídica al contribuyente y limitar el poder impositivo del Estado. En palabras de la Corte, *“el Congreso de la República goza de la más amplia discrecionalidad, desde luego siempre que la aplique razonablemente y sujeto a la Constitución, tanto para crear como para modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos”*⁷⁵.

En el caso *subjudice* se evidencia que existe una violación al principio de legalidad, ya que, como lo señala la jurisprudencia⁷⁶, la ley debe determinar cuáles son los elementos esenciales del tributo como obligación fiscal. Estos son el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Es pertinente mencionar que existe el desarrollo de algunos de los elementos esenciales de los tributos en el contenido del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, como la enunciación del sujeto pasivo, el sujeto activo y el hecho generador de la imposición.

Sin embargo, para el cumplimiento efectivo del principio de legalidad en la creación de tributos es necesario tener en cuenta el cumplimiento del **principio de certeza**, derivado del

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-445/95, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-776/03, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-891/12, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

principio de legalidad, tal como lo menciona la Corte Constitucional en la Sentencia C-594/10⁷⁷:

“Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica (...)”. (Énfasis fuera del texto original).

Es preciso señalar que el desarrollo de los elementos esenciales del tributo en el artículo aquí demandado no es íntegro de acuerdo con los parámetros señalados en los principios tributarios constitucionalmente reconocidos.

La Corte Constitucional es específica al mencionar que toda legislación que impone tributos debe señalar de **manera determinada** la forma metodológica que permita fijar el *quantum* y la base gravable de los tributos. Sin embargo, la norma demandada establece que el valor se calculará de conformidad con la ruta metodológica acordada entre las partes y la preconsulta. Por otro lado, en ningún momento se determina la base gravable.

En consecuencia, el valor de la tasa no es determinado, sino que se tiene un amplio margen de discrecionalidad, lo cual puede llevar a las imposiciones excesivas, ya que no existen límites ni parámetros que reglamenten el posible valor de la tasa. Tampoco existe entonces una determinación cierta por parte del legislador, soslayando el principio de legalidad. Esta ausencia de determinación clara de parte del legislador lleva a que no se satisfaga el principio de certeza y, por lo tanto, el principio de legalidad tributaria.

En conclusión, por vulnerar el principio de legalidad tributaria, la norma demandada es contraria a lo preceptuado por la Constitución Política y debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

4.4.2. Respeto de la equidad en materia tributaria.

La Corte Constitucional ha considerado al principio de equidad en materia tributaria como una base sobre la cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para así evitar la existencia de cargas excesivas o beneficios exagerados que violen directamente la capacidad económica de aquellos contribuyentes como sujetos pasivos⁷⁸.

⁷⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-734/02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Este principio es entonces una construcción afortunada, pues permite que se limite el poder tributario estatal en beneficio de los principios de capacidad contributiva y de igualdad. Estos últimos buscan satisfacer la justicia por medio de un trato de igualdad de condiciones, sin discriminación alguna y evitando la imposición de cargas tributarias imposibles de cumplir⁷⁹.

Para satisfacer el principio de equidad tributaria es necesario tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos que se ven obligados por el gravamen tributario. Dicha capacidad contributiva se entiende como aquel elemento que evalúa la capacidad económica que tienen los sujetos pasivos para encargarse de los gravámenes tributarios. Dicho de otra forma, es imprescindible que se evalúe la capacidad contributiva de los sujetos obligados tributariamente, y así lo menciona la Corte Constitucional en la Sentencia C-600/15⁸⁰, en la presentación de las variables que corresponden al principio de equidad tributaria:

“(i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota (...)”.

La capacidad de pago también es considerada como un principio rector en materia tributaria. Esta es un elemento esencial de la obligación tributaria del sujeto pasivo, ya que como lo señala la Corte Constitucional, en los impuestos directos se identifica al contribuyente por su capacidad de pago, derivado o medida de su consumo en términos generales⁸¹.

En el caso que aquí se analiza, se vulnera de forma grave el principio de equidad tributaria, ya que legislador no tuvo en cuenta que debía establecer un gravamen equilibrado en atención a la capacidad económica⁸² de las comunidades susceptibles de gozar del derecho fundamental a la Consulta Previa. Como consecuencia de esto, no se garantiza el acceso al mencionado derecho fundamental y, por el contrario, lo limita al interponer condiciones que no garantizan su cumplimiento, toda vez que no se evidencia una evaluación previa de la capacidad económica de todo aquel que desea acceder a este.

Esta ausencia de consideración de la capacidad económica del contribuyente vulnera el principio de equidad tributaria y vicia la constitucionalidad de la norma que aquí se demanda.

4.5. Quinto cargo: violación al principio de proporcionalidad y razonabilidad.

⁷⁹ Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 1.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-600/15, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-173/10, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia C-734/02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

La razonabilidad es un esquema de análisis que permite determinar si alguna medida tomada por el legislador viola la igualdad (entendida en su doble faceta de principio y derecho)⁸³. Esto también supone la “*exigencia de un principio de razón suficiente, es decir, (...) la exigencia de que las autoridades basen sus decisiones en motivos constitucionalmente válidos y no en la arbitrariedad o el capricho*”⁸⁴.

Por lo tanto, para que dicha interdicción de la arbitrariedad sea efectiva se requiere un estudio detallado de los derechos que se ven afectados por esta medida. Los derechos, en esta construcción lógica, tienen estructura de principio y como tales deben aplicarse en la mayor medida posible⁸⁵. Por lo tanto, el estudio de la proporcionalidad supone:⁸⁶

*“[L]a adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”*⁸⁷.

Para ello, en virtud del principio de auto restricción judicial, la Corte ha establecido el *test* de proporcionalidad como una herramienta lógica que permite llevar a cabo ese estudio. Sin embargo, el análisis de la proporcionalidad de la medida no puede tener un mismo estándar para todos los tópicos. En ciertos temas, como los económicos o de relaciones internacionales, la discrecionalidad del Congreso es más amplia, por lo que la intervención del juez constitucional debe ser leve. Por otro lado, en ciertos temas de especial relevancia constitucional, como la protección de derechos fundamentales y la afectación a sujetos de especial protección constitucional; la intervención del juez constitucional debe ser intensa⁸⁸.

En este caso, se impone un tributo que aumenta los costos del ejercicio de la consulta previa (que es un derecho fundamental) del cual gozan las comunidades étnicas (grupos

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia C-520/16, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-091/18, M.P. Carlos Bernal Pulido, salvamento de voto de la magistrada Diana Fajardo Rivera.

⁸⁵ Robert Alexy, “Control judicial de constitucionalidad como representación argumentativa”, en *Diálogos constitucionales de Colombia con el mundo. VII Encuentro de la jurisdicción constitucional*, ed. Juan Carlos Henao Pérez (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013), 49–64.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-022/96, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-022/96, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-673/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Los casos en los que el análisis debe ser estricto son: “1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; 4) cuando se examina una medida que crea un privilegio”.

tradicionalmente discriminados), por lo que es necesario aplicar un *test* en sentido estricto. Su aplicación supone que:

“El fin de la medida debe ser legítimo e importante, pero además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además necesario, o sea, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, el test estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. El juicio de proporcionalidad en sentido estricto es el cuarto paso del test estricto de razonabilidad. Este exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales por la medida”⁸⁹.

En lo que queda del siguiente acápite se demostrará que la norma establece una limitación irrazonable a luz de la intensidad estricta del *test*. Para ello, se estudiarán los sustratos analíticos del test de razonabilidad en sentido estricto y luego se llegará a una conclusión.

4.5.1. El fin de la medida.

4.5.1.1. ¿Cuál es el fin?

El Proyecto planteado por el Gobierno Nacional y el Departamento Nacional de Planeación mediante el PND tiene como objeto, crear lineamientos para el crecimiento del país en sectores como la economía, la seguridad y defensa, la gestión ambiental y la participación ciudadana. Lo anterior, en búsqueda de permitir lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, basado en la legalidad, el emprendimiento y la equidad, como principios rectores de la disposición señalada.

En el desarrollo del PND, es evidente la coexistencia entre los principios de legalidad y equidad mencionados como base de los objetivos principales. Por un lado, se establece que, con base en el principio de legalidad, en el desarrollo del Plan *“se establecen las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial”*.

Por otro lado, a la luz del principio de equidad, se establece que, *“el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.”*

4.5.1.2. ¿El fin es legítimo e importante?

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-673/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

El fin de una medida es legítimo cuando este tenga respaldo constitucional⁹⁰. A su vez, es importante *“en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver”*⁹¹.

La evaluación de la legitimidad de las medidas a la luz del respaldo constitucional, es rigurosa y necesaria, toda vez que se busca el reconocimiento de la supremacía constitucional que rige en el Estado colombiano; en materia, como ya fueron señalados, el PND al basarse y perseguir el cumplimiento de los principios de legalidad y de equidad, cumple con todos los estándares constitucionales requeridos en la motivación de medidas de planeación, pues el Gobierno Nacional busca implementar sus decisiones en el marco de principios rectores que concuerdan de manera directa con la finalidades impresas en el concepto de Estado Social de Derecho, que como ya se mencionó buscan la garantía y la protección de los derechos humanos.

4.5.1.3. ¿El fin es imperioso?

Bajo el entendido de que, cada medida debe ser imperiosa en cuanto a su esencialidad y urgencia, es necesario dar a entender que, a la luz de la definición que trae la motivación del PND sobre la legalidad y la equidad como principios rectores del proyecto, se evidencia la importancia y la urgencia de basarse en los mencionados parámetros a la hora de implementar medidas, pues estos corresponden y responden a los principios básicos necesarios e imprescindibles señalados por la Constitución Política y con los que debe existir un lineamiento cercano, para así no desnaturalizar la esencialidad y requerimientos básicos de toda disposición.

Es por lo anterior que se considera pertinente afirmar que, los fines señalados en la parte motiva de la Ley 1955 de 2019, están revestidos de imperiosidad y necesidad, pues son indispensables en el marco del cumplimiento de los parámetros de constitucionalidad del Estado colombiano.

4.5.2. El medio de la medida.

4.5.2.1. ¿Cuál es el medio?

En observancia al artículo señalado, el PND en cumplimiento de los principios señalados y los fines establecidos, establece la imposición de tasas como contraprestaciones económicas, para la realización de la Consulta Previa, como si se tratase de un servicio prestado por el Estado, en vez de una protección y garantía a cargo del mismo Estado por ser un derecho fundamental de lo que se está tratando.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-720/07, M.P. Catalina Botero Marino.

⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-673/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

El Gobierno Nacional, en la creación de PND señala que, en el marco de cumplimiento de la Consulta Previa, el interesado en que se adelante una Consulta Previa deberá pagar una tasa por los servicios de coordinación para la realización de la Consulta Previa y por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades. Establece la Ley 1955 de 2019 en su artículo 161, la manera como debe realizarse el pago, previo al cumplimiento, garantía, satisfacción y protección del derecho fundamental en cuestión.

4.5.2.2. ¿El medio es adecuado y efectivamente conducente?

El medio es adecuado cuando “*es idóneo para alcanzar el fin propuesto*”⁹² y efectivamente conducente en aquellos escenarios en los que logra “*alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial*”⁹³.

Ha de considerarse entonces, que el medio de fijación de tasa para el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa, como ya se ha mencionado, no es idóneo para lograr el fin planteado, toda vez que dicha imposición es una limitación directa al acceso a un derecho fundamental. Esta limitación no genera efectos adecuados en el cumplimiento por parte del Estado al derecho fundamental en cuestión, pues al ser una barrera de acceso, no cumple con los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional y por el Departamento Nacional de Planeación en el marco del desarrollo del PND, y a su vez incumple con los principios rectores del proyecto, pues la imposición de tasas restringe el cumplimiento del principio de equidad, al no poner a todos los ciudadanos colombianos en igualdad de oportunidades, además de deslegitimar la garantía y protección de los derechos humanos de determinadas comunidades, como se señala en el desarrollo del principio de legalidad del Proyecto.

En otras palabras, el medio no es conducente puesto que no existe congruencia en el cumplimiento de los fines establecidos en el PND, y la creación e implementación de la tasa, pues sobre las de las finalidades de la Ley 1955 de 2019 no se acata con la garantía la protección de derechos constitucionalmente reconocidos y la protección de derechos humanos. Por el contrario, la medida desconoce la protección y supremacía de derechos fundamentales, de prioritario cumplimiento, toda vez que, el PND, no cumple con los estándares de garantía del principio de equidad, como principio rector del Estado Social de Derecho, pues desconoce de manera evidente la inclusión social y productiva de los colombianos, a través de sus directrices que ignoran el cumplimiento supremo de derechos fundamentales, constitucionalmente reconocidos, como lo es de legalidad tributaria, que se explicó *supra*.

4.5.2.3. ¿El medio es necesario?

⁹² Corte Constitucional, Sentencia C-673/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹³ *Ibidem*.

El medio de una medida es necesario cuando “*no se hubiera podido elegir otro medio igualmente eficaz pero que no afectara o lo hiciera en medida sensiblemente menor el derecho fundamental*”⁹⁴.

En términos de sacrificio del derecho fundamental a la consulta previa por el desconocimiento de los principios tributarios constitucionalmente reconocidos y previamente mencionados, cabe resaltar que existe, por lo menos, un medio menos oneroso para la realización de la Consulta Previa y es la manera como se garantiza el derecho en mención, antes de la expedición de la norma demandada por medio de la presente acción. Lo anterior ya que se considera la manera más adecuada de garantizar el derecho fundamental a la Consulta Previa de los grupos étnicos, sin coartar los derechos fundamentales, en virtud de los principios tributarios mencionados.

4.5.3. Juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

El estudio del cumplimiento de este principio “*exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales por la medida*”⁹⁵.

4.5.3.1. Beneficios de la medida.

Bajo la lupa del análisis que se ha desarrollado en la presente acción, es necesario reconocer que la implementación de tasas para el acceso al derecho a la consulta previa, como cumplimiento de las finalidades reconocidas en el PND, no generan ningún tipo de beneficio a las comunidades étnicas, pues como se les presentará en el siguiente acápite, se les está coartando y limitando el acceso al derecho fundamental a la consulta previa.

4.5.3.2. Restricciones de la medida.

Se considera que, la medida implica una afectación al derecho a la consulta previa es -como ya se explicó *supra*- se constituye en una barrera de acceso al derecho mencionado. Dicho obstáculo restringe la participación y garantía del derecho a la consulta previa y todos los derechos que se encuentran en conexidad y dependientes a su cumplimiento

Bajo la evaluación realizada por la Corte Constitucional, es pertinente señalar que, a la luz del test estricto de proporcionalidad, que se presenta “*(...) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas (...)*”⁹⁶, el nivel de afectación al derecho fundamental a la consulta previa es imperioso, pues se vulneran directamente los derechos, garantías e intereses de las

⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-673/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-673/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-220/17, M.P. José Antonio Cepeda Amaris.

comunidades étnicas, las cuales por la decisión del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, se ven limitadas y segregadas por las decisiones tomadas y que no cobijan su consentimiento, a pesar de ser necesaria según los parámetros constitucionales reconocidos en el Estado colombiano.

Debido a ello, la afectación al derecho fundamental a la consulta previa es de carácter intenso, toda vez que, las decisiones demandadas en el presente escrito desconocen de manera directa la supremacía constitucional del derecho a la Consulta Previa al restringir su acceso, tras el reconocimiento de la viabilidad y consecuencias de la decisión en las comunidades étnicas, tal como se puede evidenciar en decisiones y pronunciamientos de la Corte Constitucional cuando se trata de la afectación de la medida:

“(…) [E]l criterio que permite conciliar estos extremos (la consulta veto y la consulta meramente informativa) depende del grado de afectación de la comunidad, eventos específicos en que la consulta y el consentimiento pueden incluso llegar a determinar la medida menos lesiva, como medida de protección de las comunidades. Por ello, todo proceso deberá cualificarse conforme a las características propias de cada caso concreto ya que lo que está de por medio no es sólo la expectativa de recibir ciertos beneficios económicos por un proyecto económico, sino entender y reconocer que lo que está en juego es el presente y futuro de un pueblo, de un grupo de seres humanos que tiene derecho a auto-determinarse y defender su existencia física y cultural, por “absurdas o exóticas” que para algunos puedan parecer sus costumbres y modos de vida”.⁹⁷

Por lo tanto, no se satisface el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, pues pese a que la medida causa una afectación intensa en el derecho fundamental a la Consulta Previa, derecho que tiene una importancia intensa; permite desarrollos mínimos de los fines que busca la medida.

La medida que impone una tasa para garantizar el derecho fundamental de los grupos étnicos a la Consulta Previa es una medida desproporcionada, ya que no tiene en cuenta la capacidad contributiva de los potenciales sujetos pasivos que tienen a cargo la obligación pues se desconoce y no se tienen en cuenta los parámetros y principios tributarios reconocidos constitucionalmente.

Es evidente que los medios no logran los fines propuestos de legalidad y equidad, que buscan la protección y garantía de los derechos humanos y la inclusión social de los colombianos, sino que, por el contrario, los soslayan al interponer limitaciones intensas que ponen barreras de acceso que hacen imposible el goce del derecho a la Consulta Previa.

Por lo anterior, se considera que la medida es irrazonable y, por ende, inconstitucional.

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-129/11, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

4. Pretensiones.

Solicitamos que se declare la inexecutable de la totalidad del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019.

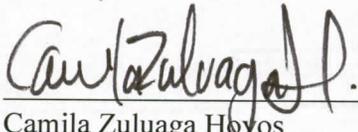
5. Pruebas.

No consideramos necesario solicitar la práctica de pruebas.

6. Notificaciones.

Los accionantes recibiremos notificaciones en la Carrera 5 # 15 - 37, Piso 3, Bogotá D.C. y al correo electrónico gap@urosario.edu.co.

De los honorables magistrados,

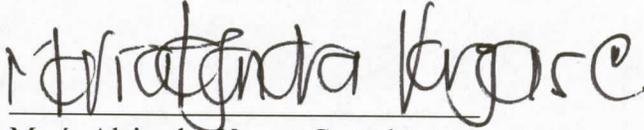


Camila Zuluaga Hoyos

C.C 1.020.784.364

Supervisora del Grupo de Acciones Públicas (GAP)

Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

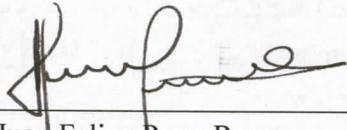


María Alejandra Vargas Corredor

C.C. 1.010.232.412

Miembro activo del Grupo de Acciones Públicas (GAP)

Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario



Juan Felipe Parra Rosas

C.C. 1.020.816.294

Miembro activo del Grupo de Acciones Públicas (GAP)

Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario



Andrés Rodríguez Morales

C.C. 1.010.236.019

Miembro activo del Grupo de Acciones Públicas (GAP)

Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario

CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Camila Zalvaga Hoyos quien se
Identificó con la C.C. No. 1020784364 de Bogotá
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2019

Camila Zalvaga H.
Quien Firma

Quien recibe=Secretaría General

CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

DILIGENCIA DE PRESENTACION PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Maria Alejandra Vargas Corredor quien se
Identificó con la C.C. No. 1010232412 de Bogotá
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2019

Maria Alejandra Vargas
Quien Firma

Quien recibe=Secretaría General

CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Juan Felipe Parra Rojas quien se
Identificó con la C.C. No. 1020816294 de Bogotá
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2019

Juan Felipe Parra
Quien Firma

Quien recibe=Secretaría General

CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Andrés Rodríguez Morales quien se
Identificó con la C.C. No. 1010236019 de Bogotá
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2019

Andrés Rodríguez
Quien Firma

Quien recibe=Secretaría General