

**Sentencia C-451/15**

**CARTAS DE NATURALEZA O RESOLUCIONES DE AUTORIZACION EXPEDIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA O EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES POR DELEGACION-Prohibición de suspensión provisional de Carta de Naturaleza o Resolución de autorización cuya nulidad se solicite**

*La suspensión provisional respecto de las cartas de naturaleza o resoluciones de autorización implicaría una grave limitación al derecho a la nacionalidad, así como de las garantías y otros derechos que de este se derivan. En esa medida, es razonable que el Legislador haya excluido su utilización, precisamente con el objeto de proteger los derechos constitucionales involucrados. Así, teniendo en cuenta que la suspensión provisional de las Cartas de Naturaleza y Resoluciones de Autorización no representa una garantía para el administrado, sino que por el contrario compromete gravemente el ejercicio de sus derechos, debe concluirse que el Legislador estaba constitucionalmente habilitado para prohibirla en el marco de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

**CONFLICTO ENTRE NORMAS DE IGUAL JERARQUIA-Vigencia, derogatoria y criterios para resolverlo/TENSIONES Y CONFLICTOS HERMENEUTICOS ENTRE NORMAS-Reglas de solución**

*Existen al menos tres criterios normativos para solucionar los conflictos entre leyes: (i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima sobre la inferior, (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general.*

**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Jurisprudencia constitucional/PROCESOS JUDICIALES-Potestad de configuración legislativa/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Restricciones/PROCESOS JUDICIALES-Reglas fijadas por el legislador**

**SUSPENSION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-**Contenido y alcance/**SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-**Institución de raigambre constitucional/**SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-**Definición en la jurisprudencia del Consejo de Estado/**MEDIDAS PROVISIONALES EN LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-**Reglas en la jurisprudencia constitucional

**PROHIBICION DE SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS, QUE SE RECONOCE COMO ATRIBUTO DE LA PERSONALIDAD-**Contenido

**CARTAS DE NATURALEZA-**Concepto y alcance para el ejercicio de derechos fundamentales

**NACIONALIDAD Y DERECHOS CONEXOS A SU RECONOCIMIENTO-**Concepto

**NACIONALIDAD-**Instrumentos internacionales

**NACIONALIDAD-**Contenido y alcance

**NACIONALIDAD COLOMBIANA POR ADOPCION-**Requisitos

**NACIONALIDAD-**Dimensiones

**NACIONAL COLOMBIANO Y EXTRANJERO-**Reglas normativas diferenciales a condición de que ellas no resulten caprichosas ni arbitrarias, sino que obedezcan a fundamentos objetivos y razonables

**DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS Y RELACION CON LOS DERECHOS DE LOS NACIONALES-**Reglas jurisprudenciales

**CARTAS DE NATURALEZA Y RESOLUCIONES DE AUTORIZACION-**Desarrollo normativo

**ACCION DE NULIDAD CONTRA CARTAS DE NATURALEZA Y DE RESOLUCIONES DE AUTORIZACION-**Contenido

Referencia: expediente D-10563

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 43 de

1993, “*por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.

Accionantes: Lina María Salcedo Castañeda y Julio Cesar Varela Pérez.

Magistrado Ponente:  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la presente:

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Lina María Salcedo Castañeda y Julio César Varela Pérez demandaron el parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 43 de 1993, “*por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, por considerar que vulnera los artículos 4° y 238 de la Constitución Política.

El Magistrado Sustanciador admitió la demanda mediante Auto del dieciocho (18) de diciembre de 2014, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los ministerios de Interior, de Justicia y del Derecho, y de Relaciones Exteriores; a la Presidenta del Consejo de Estado; así como a las facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Nacional de Colombia, del Rosario, Sergio Arboleda y Santo Tomás, para que manifestaran su opinión sobre la norma acusada. De igual manera, invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Comisión Colombiana de Juristas.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe la norma impugnada y se subraya el aparte acusado, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 40.735 de 1° de febrero de 1993:

“LEY 43 DE 1993  
(febrero 1)

*Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:  
(...)

*ARTICULO 20. De la nulidad de las Cartas de Naturaleza y de las Resoluciones de Autorización. Las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de Autorización expedidas por el Presidente de la República o el Ministro de Relaciones Exteriores por delegación, están sujetas al proceso de nulidad ante la autoridad judicial competente, en los siguientes casos:*

- a.) Si se han expedido en virtud de pruebas o documentos viciados de falsedad;*
- b) Si el extranjero nacionalizado hubiese cometido algún delito en otro país antes de radicarse en Colombia y que éste dé lugar a la extradición.*

**PARAGRAFO 1° No procederá la suspensión provisional de la Carta de Naturaleza o Resolución cuya nulidad solicite.**

*PARAGRAFO 2° La autoridad deberá remitir, al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, copia certificada de la sentencia que declare la nulidad de la Carta de Naturaleza o Resolución de Autorización”.*

## III. LA DEMANDA.

A juicio de los ciudadanos Lina María Salcedo Castañeda y Julio Cesar Varela Pérez la norma impugnada vulnera los artículos 4° y 238 de la Constitución Política.

Sostienen que la prohibición de suspender provisionalmente las Cartas de Naturalización o Registros de Inscripción, en los procesos de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desborda la potestad de configuración del Legislador en la materia. En su concepto, el artículo 238 de

la Constitución<sup>1</sup> señala de manera categórica que en todos los procesos contra actos administrativos procede la medida cautelar de suspensión provisional; de manera que como la norma acusada crea una excepción a dicha medida, desconoce la precitada regla constitucional. Según sus palabras:

*“Aunque la norma constitucional y legal (sic) es muy clara al establecer la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de TODOS los actos administrativos susceptibles de impugnación por vía judicial, como es el caso de los actos administrativos que otorgan la Carta de Naturaleza o la Resolución de Inscripción, la Ley 43 de 1993 contraría la norma superior y el CPACA al consagrar en su artículo 20, parágrafo 1, la NO procedencia de la suspensión provisional de la Carta de Naturaleza o Resolución cuando se solicite su nulidad”.*

Indican que no hay razones sustanciales para negar la medida cautelar de suspensión de estos actos administrativos, por cuanto su decreto no es arbitrario y obedece a la prevención de posibles perjuicios a la sociedad. Afirman que esto ocurre cuando desde el comienzo del proceso hay un indicio de certeza de los supuestos de nulidad reclamada; es decir, que el nacional por adopción ha cometido un delito que da lugar a la extradición o haya aportado documentos falsos para obtener esa calidad.

#### **IV. INTERVENCIONES.**

##### **1.- Ministerio de Justicia y del Derecho.**

El representante del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declarar **exequible** la norma acusada.

Argumenta que la libertad de configuración legislativa, materializada en el parágrafo demandado, no riñe con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución. Explica que en esta norma superior: (i) la expresión “*podrá*” significa que la jurisdicción contencioso administrativa está autorizada para decretar o no la suspensión provisional, “*dejando claro que es una facultad cuyo ejercicio no es automático ni irracional*”; (ii) el uso del término “*por los motivos y con los requisitos que establezca la ley*”, implica que la Constitución confirió al Legislador la facultad regulatoria en la materia; y (iii) la expresión “*susceptibles de impugnación por vía judicial*”, permite que haya ciertos actos que no puedan ser impugnados por vía judicial y, en consecuencia, respecto de ellos no opere la suspensión provisional. Consecuentemente, a su entender, el parágrafo impugnado respeta los parámetros del artículo 238 superior.

---

<sup>1</sup> “Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”

En cuanto a la vigencia de la norma acusada, explica que el artículo 147 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup> hace mención expresa a los artículos 20 (acusado) y 21<sup>3</sup> de la Ley 43 de 1993, por lo que se entiende que no ha sido derogada.

## **2.- Instituto Colombiano de Derecho Procesal.**

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a través del miembro designado para emitir concepto, interviene para solicitar a la Corte que declare **exequible** la norma demandada.

De manera preliminar observa que la demanda cumple con los requisitos fijados por la jurisprudencia para abordar un examen de fondo.

En cuanto al análisis material, no comparte la interpretación que los accionantes hacen del artículo 238 de la Constitución. Según su criterio, la norma no prohíbe ni autoriza de manera expresa y general la medida de suspensión provisional. Estima que el análisis de la norma desde la tesis de los accionantes discurre en una conclusión forzosa que desconocería que por mandato constitucional se confirió al Legislador la potestad regulatoria de los motivos y requisitos de procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos. En sus palabras, *“si la Constitución se limitó a establecer la medida y defirió al legislador la competencia para regular las condiciones de su procedencia, consideramos que el párrafo del artículo 20 de la Ley 43 de 1993 no riñe con los postulados de aquella”*.

Explica que la finalidad de la suspensión provisional en el marco de un proceso contencioso contra una Carta de Naturaleza o el Registro de Inscripción de la nacionalidad colombiana consiste en resguardar la integridad del sistema jurídico de consecuencias de tipo político y jurídico que impactan la institucionalidad. Añade que el Legislador prohibió la suspensión provisional para evitar la inseguridad que se deriva de la indefinición judicial acerca de la nacionalidad de una persona.

El interviniente sopesa lo expuesto y estima que suspender la nacionalidad de un individuo provocaría un mayor daño sobre sus derechos fundamentales que a los derechos colectivos, porque la nacionalidad hace parte de la

---

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011. “ARTÍCULO 147. Nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción. Cualquier persona podrá pedir que se declare la nulidad de cartas de naturaleza y de resoluciones de autorización de inscripción dentro de la oportunidad y por las causales prescritas en los artículos 20 y 21 de la Ley 43 de 1993. // Proferida la sentencia en la que se declare la nulidad del respectivo acto, se notificará legalmente y se remitirá al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria copia certificada de la misma. Igualmente, si fuere del caso, en la sentencia se ordenará tomar las copias pertinentes y remitirlas a las autoridades competentes para que investiguen las posibles infracciones de carácter penal.”

<sup>3</sup> “ARTÍCULO 21.- De la caducidad de la acción de nulidad respecto de las Cartas de Naturaleza y de las Resoluciones de autorización de inscripción. Podrá solicitarse la nulidad de las Cartas de Naturaleza y de las Resoluciones de autorización que se expidan en lo sucesivo y de las expedidas con anterioridad a la vigencia de esta Ley. En ambos casos la acción tendrá un término de caducidad de 10 años, contados a partir de la fecha de la expedición.”

personalidad. Adicionalmente, manifiesta que el ordenamiento jurídico ya se encuentra protegido mediante el control judicial de los actos de nacionalización, por lo que la suspensión es superflua. Por lo tanto, insiste en la ausencia de afectación desproporcionada o significativa de valores superiores y derechos fundamentales.

Para finalizar su intervención, opina que la norma acusada supera el test de proporcionalidad, según las exigencias trazadas en la jurisprudencia constitucional en relación con: (i) su legitimidad, por la permanencia de los atributos de la nacionalidad; (ii) su necesidad, para crear una excepción legal con el fin de no afectar la nacionalidad; (iii) su eficacia, ya que de lo contrario sería aplicable la suspensión provisional y la afectación del derecho a la nacionalidad; y (iv) su proporcionalidad, porque no causa una desprotección extrema.

### **3.- Universidad Nacional de Colombia.**

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia solicitó a la Corte declararse **inhibida** para emitir pronunciamiento de fondo.

Sostiene que la norma demandada fue derogada por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en adelante CPACA). Según su criterio, en aplicación de la regla general del Derecho de derogación por contradicción con una norma posterior, debe entenderse que el artículo 20 de la Ley 43 de 1993 fue derogado tácitamente por el artículo 229 del CPACA, el cual consagra la procedencia de medidas cautelares (incluida la suspensión provisional) en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>4</sup>.

Advierte que si bien el artículo 147 del CPACA remite de manera expresa a los artículos 20 y 21 de la Ley 43 de 1993, ello recae exclusivamente sobre tres aspectos específicos (la personería para demandar la nulidad, la oportunidad y las causales para hacerlo). En otras palabras, asegura, solo se reconoció la vigencia parcial del artículo 20 de la Ley 43 de 1993, excluyéndose el parágrafo acusado. Por lo tanto, considera que no hay objeto jurídico susceptible de análisis de constitucionalidad.

---

<sup>4</sup> “ARTÍCULO 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. // La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.// Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los ~~procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”. [Parágrafo declarado exequible en la Sentencia C-284 de 2014, salvo la expresión tachada, que fue declarada inexecutable en la misma sentencia]

#### 4.- Universidad Santo Tomás.

El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás en Bogotá y el coordinador del grupo de acciones constitucionales del Consultorio Jurídico de la misma institución solicitan declarar **exequible** la norma acusada.

De modo introductorio indican cuáles son los derechos políticos que se reservan a los ciudadanos, es decir, a los colombianos (por nacimiento o por adopción) a partir de los 18 años. Para ello hacen referencia a los artículos 40 y 99 de la Constitución Política y al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fundamentan la imposibilidad de su restricción, incluso en situaciones excepcionales de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado.

Hecha esta presentación aclaran que la estructura de un Estado democrático permite el goce de los derechos, sin perjuicio de los de terceras personas. En sus palabras, *“si la medida cautelar de la suspensión provisional de la Carta de Naturaleza procede, se estarían conculcando los derechos políticos de los nacionales por adopción, que hacen parte de los derechos que no pueden ser suspendidos y se incorporan al texto constitucional, dejando a los colombianos por adopción sin mecanismos de participación reservados a los ciudadanos que son el pilar del Estado Social y Democrático de Derecho”*.

De otra parte, aseguran que el artículo 238 de la Constitución confiere al Legislador un amplio margen de actuación, en particular para señalar los motivos y requisitos para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación judicial.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5882, radicado el dos (2) de marzo de dos mil quince (2015), solicita a la Corte declarar **exequible** el párrafo 1º del artículo 20 de la Ley 43 de 1993.

Plantea que la Corte debe determinar *“si la prohibición de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos que conceden las cartas de naturaleza o de resolución de inscripción es violatoria del artículo 238 de la Constitución, que establece la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos que son susceptible de impugnación por vía judicial”*.

El Ministerio Público afirma que *“el párrafo demandado es exequible en tanto que no vulnera el artículo 238 superior ni ninguna otra norma constitucional y, por el contrario, permite el cumplimiento de diversas garantías del derecho fundamental al debido proceso, como lo son la buena fe y la presunción de inocencia”*.

No comparte la tesis de los accionantes en relación con el presunto exceso de libertad del Legislador respecto al contenido del artículo demandado. Lo anterior, por cuanto entiende que la Constitución defirió al Legislador la identificación de los actos susceptibles de ser suspendidos, como lo hace en la norma objeto de estudio. Afirma que, además de ser razonable y proporcional, su finalidad de mantener un orden justo se acopla a los fines esenciales del Estado y de la administración de justicia, bajo el entendido que una simple denuncia o sospecha no pueden ser el motivo de la restricción de los derechos políticos.

Aunado a lo anterior, reconoce que la improcedencia de suspensión del acto administrativo que otorga la nacionalidad no compromete de ninguna manera el derecho al debido proceso ni el principio de presunción de inocencia.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

### **1.- Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra una ley, en este caso la Ley 43 de 1993, *“por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

### **2.- Asunto preliminar: vigencia de la disposición acusada.**

La Universidad Nacional de Colombia sostiene que la disposición acusada no está vigente por cuanto fue derogada tácitamente por el artículo 229 del CPACA.

La Sala debe comenzar por abordar este examen teniendo en cuenta que en múltiples pronunciamientos ha señalado que el estudio de constitucionalidad de las normas legales sólo es procedente cuando las mismas están vigentes, es decir, cuando están incorporadas formalmente al ordenamiento jurídico positivo, o cuando a pesar de no estarlo continúan produciendo efectos jurídicos, esto es, mantienen su eficacia o aplicabilidad<sup>5</sup>. En caso contrario deberá proferir un fallo inhibitorio por sustracción de materia.

---

<sup>5</sup> Cfr., Sentencias C-576 de 2004, C- 626 de 2003, C-714 de 2002, C-329 de 2001, C-1144 de 2000, C-427 de 1997, C-055 de 1996, C-005 de 1996, C-397 de 1995, C-307 de 1995 y C- 467 de 1993, entre otras. Por ejemplo, en la Sentencia C-329 de 2001 sostuvo: “Si una disposición ha dejado de producir efectos, la Corte carece de objeto material sobre el cual ejercer competencia y el pronunciamiento sobre la exequibilidad no tiene sentido. Por otra parte, pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de una norma derogada que no está produciendo efectos implicaría un ejercicio desbordado de la competencia de la Corte, pues estaría ordenando excluir o permitiendo los efectos de una disposición y, en tal medida, desconociendo que la razón por la cual la norma no está produciendo efectos es que, previamente, y dentro de su competencia política de derogación (artículo 150 núm. 1° de la Carta), el legislador ha decidido sacarla del ordenamiento jurídico”.

## **2.1.- Vigencia, derogatoria y criterios para resolver conflictos entre normas de la misma jerarquía.**

2.1.1.- Para solucionar las tensiones y conflictos hermenéuticos entre disposiciones u órdenes normativos, concretamente en el caso de las leyes, la Ley 153 de 1887<sup>6</sup> fijó las siguientes reglas, que naturalmente deben ser interpretadas teniendo como base el artículo 4º de la Constitución<sup>7</sup>:

“ARTÍCULO 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, ú ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, ó trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.”

ARTÍCULO 3. Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia que la anterior disposición se refería”. (Resaltado fuera de texto)

En concordancia con ello, el artículo 5 de la ley 57 de 1887, que subrogó el artículo 10 del Código Civil, estableció:

“ARTICULO 5o. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;

2) Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal. Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública”. (Resaltado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, existen al menos tres criterios normativos para solucionar los conflictos entre leyes: (i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima sobre la inferior, (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, y (iii) el

---

<sup>6</sup> Diario Oficial 7.019 del 20 de abril de 1887. “Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional”.

<sup>7</sup> “ARTÍCULO 4.- La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales (...)”.

criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general. Si se tiene en cuenta que la Ley 43 de 1993 (parcialmente acusada) y la Ley 1437 de 2011 (CPACA) tienen la misma jerarquía<sup>8</sup>, es preciso evaluar con algún detalle los criterios cronológico y de especialidad.

2.1.2.- El criterio cronológico, como es fácil advertir, se halla estrechamente ligado a los conceptos de vigencia y derogatoria. La vigencia se refiere “*al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento*”<sup>9</sup>. La derogatoria, por el contrario, “*es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior*”<sup>10</sup>, es decir, la remoción de una norma del ordenamiento jurídico por voluntad de su creador.

En el caso de las leyes, los artículos 71 y 72 del Código Civil identifican que la derogatoria puede operar en forma expresa o tácita<sup>11</sup>; esta última, a su vez, puede configurarse por incompatibilidad con el contenido de una nueva norma (*lex posteriori derogat priori*) o ante la existencia de una regulación integral que la subsume. La jurisprudencia constitucional ha acogido esta distinción<sup>12</sup>. Por ejemplo, en la sentencia C-823 de 2006 la Corte explicó lo siguiente:

“[La] derogatoria es aquel efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, la cual puede ser expresa o tácita. Este último evento tiene lugar al menos en dos hipótesis: (i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior, o (ii) cuando se produce una nueva regulación integral de la materia (art. 3, Ley 153 de 1887). Así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que la derogatoria de una ley puede ser ‘expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley’ (C-634/96).”

En síntesis, (i) la derogatoria expresa requiere una norma posterior que de manera clara y concreta señale cuáles son las disposiciones que deja sin efectos a partir de su entrada en vigor; (ii) la derogatoria tácita supone – producto de un proceso de inferencia más complejo– que hay una norma posterior cuyo contenido es incompatible con la ley anterior; por su parte, (iii) la derogatoria orgánica –que también es tácita– se refiere a una regulación integral que subsume la regulación primigenia.

---

<sup>8</sup> Los códigos se inscriben en la categoría de ley ordinaria. Cfr., Sentencia C-193 de 2005.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-443 de 1997.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> “ARTICULO 71. Clases de derogación. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. (...)”. “ARTICULO 72. Alcance de la derogación tácita. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”.

<sup>12</sup> Cfr., Sentencias C-634 de 1996, C-328 de 2001, C-653 de 2003, C-823 de 2006, C-931 de 2009, C-214 de 2014 y C-688 de 2014, entre otras.

2.1.3.- A su turno, el criterio de especialidad permite reconocer la vigencia de una norma sobre la base de que regula de manera particular y específica una situación, supuesto o materia, excluyendo la aplicación de las disposiciones generales. Al respecto, por ejemplo, al referirse al carácter especial de las normas tributarias y su aplicación preferente justamente sobre el anterior Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional ha señalado:

“Ahora bien, con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley, que en este caso pueden ser de recibo.

Entre los principios contemplados por las dos leyes mencionadas se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí ‘la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general’ (numeral 1° del artículo 5° de la Ley 57 de 1887). Esta máxima es la que debe aplicarse a la situación bajo análisis: el Código Contencioso Administrativo regula de manera general el instituto de la revocación directa de los actos administrativos y el Estatuto Tributario se refiere a ella para el caso específico de los actos de carácter impositivo”<sup>13</sup>.

Con estos criterios la Sala procede a examinar lo relativo a la vigencia de la norma parcialmente acusada.

## 2.2.- Vigencia de la norma acusada.

La Corte debe definir si el párrafo 1° de la Ley 43 de 1993 fue derogado o no por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA). En este sentido los dos ordenamientos hacen referencia a la medida de suspensión provisional, en los siguientes términos:

LEY 43 DE 1993	LEY 1437 DE 2011
Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida, y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
<b>ARTÍCULO 20.- De la nulidad de las Cartas de Naturaleza y de las Resoluciones de autorización.</b> Las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de autorización expedidas por el Presidente de la República o el Ministro de Relaciones Exteriores por delegación, están sujetas al proceso de nulidad ante la autoridad	<b>ARTÍCULO 229.</b> Procedencia de medida cautelares. <b><u>En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción,</u></b> antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-078 de 1997. En el mismo sentido ver la Sentencia C-576 de 2004.

<p>judicial competente, en los siguientes casos:</p> <p>Si se han expedido en virtud de pruebas o documentos viciados de falsedad.</p> <p>Si el extranjero nacionalizado hubiese cometido algún delito en otro país antes de radicarse en Colombia y que éste de lugar a la extradición.</p> <p><b><u>Parágrafo 1°.- No procederá la suspensión provisional de la Carta de Naturaleza o Resolución cuya nulidad solicite.</u></b></p> <p>Parágrafo 2°.- La autoridad deberá remitir, al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, copia certificada de la sentencia que declare la nulidad de la Carta de Naturaleza o Resolución de Autorización. (Resaltado fuera de texto)</p>	<p>providencia motivada, <u>las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.</u></p> <p>La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.</p> <p>Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos <del>y en los procesos de tutela</del> del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio<sup>14</sup>.</p> <p><b>ARTÍCULO 230.</b> Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:</p> <p>(...)</p> <p><b><u>3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.</u></b> (...)" (Resaltado fuera de texto)</p>
--	--

El CPACA estableció la cláusula derogatoria que se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 309. DEROGACIONES. Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9o de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010”. (Resaltado fuera de texto)

En primer lugar ha de anotarse que entre las normas expresamente derogadas no se hizo referencia a la Ley 43 de 1993, por lo que evidentemente no operó esta modalidad de derogatoria.

En segundo lugar, tampoco puede predicarse la existencia de una derogatoria tácita por regulación integral. De un lado, porque el CPACA, al consagrar la cláusula general de derogatoria tácita, reconoció que aquellas normas anteriores que no sean incompatibles con la nueva regulación continuarían siendo aplicables, lo cual desvirtúa la presencia de una regulación integral u orgánica; de otro, porque como bien lo ha sostenido el propio Consejo de Estado al interpretar el alcance del nuevo estatuto<sup>15</sup>, el propio CPACA

<sup>14</sup> Aparte tachado declarado inexecutable en la Sentencia C-284 de 2014.

<sup>15</sup> Así se pronunció el Consejo de Estado al señalar: “iv) En este punto es importante anotar que la abrogación orgánica o integral parte del supuesto de que la materia en su totalidad (competencia,

estableció -en el artículo 104- que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer “*además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo (...)*”, de manera que reconoce que no corresponde a una reglamentación universal y orgánica; y finalmente, porque de aceptar esta postura “*todo el universo normativo relacionado con la materia administrativa (en la vía administrativa propiamente dicha o en la judicial) quedarían derogados y vacuos*”<sup>16</sup>.

En tercer lugar, tampoco es válido afirmar que ha operado la derogatoria tácita por incompatibilidad con la regulación anterior (*lex posteriori derogat priori*), por cuanto el párrafo acusado del artículo 20 de la Ley 43 de 1993 no es incompatible con el artículo 229 del CPACA, en la medida en que versa sobre una regulación especial no contemplada en la nueva legislación.

El párrafo bajo examen es una norma especial que se refiere de manera concreta a la improcedencia de la suspensión provisional en los procesos en los cuales se demanda específicamente la nulidad de Cartas de Naturaleza o Resoluciones de Inscripción, que prevalece sobre la norma del CPACA, cuyo contenido es más amplio al referirse genéricamente a los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En otras palabras, la regulación prevista en el CPACA tiene un alcance general. Esa norma refiere que la aplicación de medidas cautelares (art. 229), entre las que se incluye la suspensión provisional (art 230-3), se predica de todos los procesos declarativos. Y aun cuando el Código no ofrece una clasificación expresa que permita identificar cuáles son esta clase de procesos<sup>17</sup>, en todo caso el Consejo de Estado sí ha tenido ocasión de advertir que el proceso que busca la nulidad de una carta de naturaleza no es declarativo ni de condena, sino que tiene carácter constitutivo, lo que por demás se sustenta en la regla, sobre la que luego volverá la Sala, según la cual

---

*procedimiento, recursos, etc.) se encuentre regulada en la nueva normativa. Por ende, no deviene admisible la hermenéutica que defiende una derogatoria integral - en los términos del artículo 3° de la ley 153 de 1887- de las normas especiales contenidas en variopintas leyes que han sido proferidas en años anteriores y que regulan de manera especial distintas competencias, salvo dos excepciones: la primera, que el legislador de la ley 1437 de 2011 expresamente quisiera suprimir la normativa anterior (v.gr. el artículo 73 de la ley 270 de 1996, cuya derogatoria fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-818 de 2012) y, la segunda, que existiera una regulación nueva de la materia que derogara tácitamente (por incompatibilidad) una ley anterior (v.gr. el artículo 145 de la ley 1437 de 2011, en relación con el artículo 39 de la ley 472 de 1998, en relación con la competencias del juez de la pretensión popular cuando la fuente del daño o la amenaza es un acto administrativo o un contrato estatal) (...) De modo que, de aceptarse la postura de la derogación integral u orgánica de la ley 1437 de 2011, todo el universo normativo relacionado con la materia administrativa (en la vía administrativa propiamente dicha o en la judicial) quedarían derogados y vacuos.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Sala Plena. Auto de unificación de 13 de febrero de 2014. Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00127-00(48521)*

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> En este sentido, la Segunda Parte del CPACA se refiere al proceso contencioso administrativo (Título V, artículo 159) y al proceso ejecutivo (Título IX, artículo 297 y s.s.), pero no ofrece una clasificación expresa que permita identificar cuáles son los procesos que denomina como declarativos.

ninguna persona puede ser privada de su nacionalidad sino por sentencia en firme:

“En el campo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la doctrina cita como ejemplos de sentencias declarativas las que se limitan a declarar la nulidad de un acto administrativo en el contencioso de anulación y las que deniegan una pretensión de cualquier clase; como ejemplo de sentencias constitutivas alude a las que deciden favorable en los procesos electorales y las que revisan cartas de naturaleza; y como ejemplos de sentencias condenatorias las sentencias favorables dictadas en los procesos de restablecimiento en general, precisando que “las sentencias en el contencioso de nulidad y restablecimiento tendrán un doble carácter: declarativas en cuanto constatan o definen que el acto impugnado se ajusta o no al ordenamiento jurídico; y de condena, cuando, como consecuencia de la nulidad del acto, se impongan obligaciones de dar, hacer o no hacer a la administración”<sup>18</sup>. (Resaltado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, no existe identidad entre las dos normativas, porque el artículo 229 CPACA aplica para los procesos declarativos y entre ellos es discutible que se encuentren los de nulidad de cartas de naturaleza, que según el Consejo de Estado son procesos de naturaleza esencialmente constitutiva.

Además, el CPACA guardó silencio sobre las medidas cautelares en los procesos con pretensiones de nulidad de cartas de naturaleza y resoluciones de autorización<sup>19</sup>, y por el contrario hizo remisión expresa a la ley 43 de 1993<sup>20</sup>, lo que de alguna manera es indicativo de la vigencia de las reglas allí adoptadas.

Como corolario de lo anterior, el CPACA (la Ley 1437 de 2011) es una normativa ordinaria general y posterior que: (i) al no suprimir o modificar (expresa o tácitamente) el parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 43 de 1993, (ii) al no contener disposiciones incompatibles con esta última misma norma, y (iii) al guardar silencio sobre el tema correspondiente a las medidas cautelares en demandas de nulidad de cartas de naturaleza y resoluciones de autorización, no modificó, subrogó, ni derogó la ley ordinaria especial y previa, es decir, el parágrafo 1° de la Ley 43 de 1993. En aplicación del criterio de especialidad se puede concluir que el parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 43 de 1993 no fue tácitamente derogado por el CPACA.

En síntesis, al confrontar las normas transcritas la Sala constata que la norma acusada no ha dejado de ser parte del ordenamiento jurídico colombiano y por

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado: 11001031500020010009101 (REV) Recurso extraordinario de revisión, Sentencia del 2 de marzo de 2010. Citada también en “*Las Sentencias de Jurisprudencia y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*”, publicación realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Primera Edición, 2014, p. 166.

<sup>19</sup> En contraste, el CPACA estableció respecto de los procesos con pretensiones de contenido electoral, otro de los procesos constitutivos, la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de los actos.

<sup>20</sup> El artículo 147 del CPACA señala: “ARTÍCULO 147. NULIDAD DE LAS CARTAS DE NATURALEZA Y DE LAS RESOLUCIONES DE AUTORIZACIÓN DE INSCRIPCIÓN. Cualquier persona podrá pedir que se declare la nulidad de cartas de naturaleza y de resoluciones de autorización de inscripción dentro de la oportunidad y por las causales prescritas en los artículos 20 y 21 de la Ley 43 de 1993 (...)”.

el contrario se encuentra vigente porque: (i) la contradicción *prima facie* resulta aparente; (ii) sin perjuicio de lo anterior, prevalece la norma especial sobre la general, es decir el párrafo del artículo 20 de la Ley 43 de 1993, que prohíbe la suspensión provisional de actos que otorgan la nacionalidad, sobre el artículo 229 del CPACA; y (iii) el artículo 147 de CPACA no incide en la vigencia de la norma acusada porque no tiene elemento común de regulación, teniendo en cuenta que hace una remisión a la oportunidad y las causales para solicitar la nulidad de los actos, pero no se refiere a la suspensión provisional, regulada por la norma acusada.

En consecuencia, por encontrarse vigente la norma impugnada la Sala procede a abordar un análisis de fondo.

### **3.- Problema jurídico y metodología de análisis.**

Aclarado lo concerniente a la vigencia del párrafo 1º del artículo 20 de la Ley 43 de 1993, corresponde a la Corte determinar si la norma que impide decretar la suspensión provisional de las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de Autorización, en los procesos cuya nulidad se demande ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, vulnera el artículo 238 de la Constitución.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado la Corte examinará los siguientes aspectos: (i) potestad de configuración legislativa sobre el diseño procesal; (ii) suspensión provisional de actos administrativos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (iii) nacionalidad y derechos conexos a su reconocimiento; (iv) control judicial de las Cartas de Naturaleza y Resoluciones de Autorización; y (v) análisis constitucional de la norma acusada.

### **4.- Potestad de configuración legislativa sobre el diseño procesal. Reiteración de jurisprudencia.**

Esta Corte ha afirmado reiteradamente que en materia procesal el Congreso de la República, en ejercicio de su función legislativa, dispone de una amplia potestad de configuración normativa -aunque no ilimitada-, que encuentra su principal fundamento constitucional en el principio democrático (art. 1 CP) y en la cláusula general de competencia (art. 150, núm 1 y 2, art. 229 CP)<sup>21</sup>.

Es así como puede fijar las reglas a seguir tanto en las instancias administrativas como judiciales, con indicación de las etapas, términos, recursos, incidentes y en general todos aquellos elementos que conforman los procedimientos, entre los que sobresalen los siguientes: “(i) fijar las etapas de los procesos y establecer los términos y las formalidades que se deben

---

<sup>21</sup> Cfr. Sentencias C-562 de 1997, C-680 de 1998, C-728 de 2000, C-970 de 2000, C-1512 de 2000, C-012 de 2002, C-662 de 2004, C-886 de 2004, C-738 de 2006, C-183 de 2007, C-185 de 2011, C-203 de 2011, C-315 de 2012, C-157 de 2013, C-512 de 2013, C-572A de 2014 y C-329 de 2015, entre muchas otras.

*cumplir<sup>22</sup>; (ii) definir las competencias entre los entes u órganos del Estado, cuando no las haya establecido la Constitución de manera explícita<sup>23</sup>; (iii) regular los medios de prueba<sup>24</sup>; (iv) definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez, y las exigencias aplicables a los terceros, sea para asegurar la celeridad y eficacia del proceso, sea para proteger a las partes o intervinientes, o sea para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a éstos<sup>25</sup>; (v) establecer los recursos y medios de defensa disponibles contra los actos de las autoridades<sup>26</sup>”<sup>27</sup>.*

Sin embargo, como también ha sido insistentemente destacado, la potestad de configuración del Congreso encuentra límites de diverso orden. Recientemente, a propósito del examen de una norma del CPACA, la Corte sintetizó esas restricciones en tres clases:

*“4.2.4.1. En un primer grupo están las cláusulas constitucionales que determinan los fines esenciales del Estado y, en concreto, los propósitos de la administración de justicia, de suerte que no es posible configurar el proceso de manera que se niegue la función pública del poder judicial –en especial la imparcialidad y autonomía del juez–, se afecte el principio de publicidad, se privilegie parámetros diferentes al derecho sustancial, se prevea procedimientos contrarios a una justicia oportuna o que impidan el ejercicio desconcentrado y autónomo de la función jurisdiccional.*

*4.2.4.2. En un segundo grupo están las relacionadas con el principio de razonabilidad –y de proporcionalidad–, exigible tanto a los servidores públicos como a los particulares, de suerte que la configuración del proceso debe satisfacer propósitos admisibles en términos constitucionales, ser adecuada para cumplirlos y no afectar el núcleo esencial de valores, principios o derechos reconocidos por la Constitución.*

*4.2.4.3. En un tercer grupo están las que corresponden a la vigencia de los derechos fundamentales relacionados con el trámite del proceso, en especial el derecho a un debido proceso, de suerte que la configuración del proceso debe respetar los elementos que conforman este derecho, como los principios de legalidad, contradicción, defensa y favorabilidad, y la presunción de inocencia. Además, en razón de la vigencia de otros derechos, se debe respetar la igualdad de trato, la intimidad, la honra, la autonomía personal y la dignidad humana”<sup>28</sup>.*  
(Resaltado fuera de texto)

<sup>22</sup> Sentencia C-728 de 2000.

<sup>23</sup> Sentencia C-111 de 2000.

<sup>24</sup> Sentencia C-1270 de 2000.

<sup>25</sup> Sentencia C-573 de 2003.

<sup>26</sup> Sentencias C-345 de 1993, C-005 de 1996, C-742 de 1999, C-384 de 2000 y C-803 de 2000.

<sup>27</sup> Sentencia C-329 de 2015, que reitera las Sentencias C-738 de 2006, C-203 de 2011 y C-157 de 2013, entre otras.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2015. La Corte declaró exequibles, por los cargos examinados, las expresiones: “por los jueces administrativos” y “los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia”, contenidas en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Son estos los criterios básicos que han de tenerse presentes en el control constitucional de las reglas fijadas por el Legislador en el diseño y configuración de los procesos judiciales y, para el caso particular, en la prohibición de suspensión provisional de ciertos actos en los procesos de nulidad que se surten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## **5.- Suspensión provisional de actos administrativos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

5.1.- La suspensión provisional de los actos de la administración por parte de las autoridades judiciales, en el marco de los procesos que ante ellas se tramitan, es una institución de vieja data en el ordenamiento jurídico colombiano.

A nivel constitucional fue consagrada por lo menos desde la Constitución de 1886, que en su artículo 191 estableció la posibilidad de suspender las ordenanzas de las Asambleas Departamentales<sup>29</sup>, y en el artículo 192 facultó a la persona agraviada por dichos actos a solicitar la suspensión, que sería procedente para evitar un “*perjuicio grave*”<sup>30</sup>. El Acto Legislativo 3 de 1910, que estipuló la creación de una jurisdicción contencioso administrativa<sup>31</sup>, amplió la figura de la suspensión provisional en las demandas contra actos de los Concejos Municipales<sup>32</sup>. Con posterioridad, el Acto Legislativo 1 de 1945 aprobó un artículo nuevo y reafirmó la facultad de la suspensión provisional de los actos administrativos en sede judicial<sup>33</sup>.

En el plano legal, desde el primer código contencioso administrativo aprobado (Ley 113 de 1910) se reconoció expresamente la facultad de suspensión provisional de los actos administrativos en sede judicial, “*cuando ella fuere necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave*”<sup>34</sup>. También se desarrolló la figura para las demandas de nulidad de las Ordenanzas u otros actos de una Asamblea Departamental, cuando se consideraran contrarios a la Constitución o la ley (artículos 52 y 72). Y por remisión normativa se hizo extensiva a los procesos de demandas de nulidad de los Acuerdos y otros actos de los Concejos Municipales (art. 73), los de revisión de los actos del gobierno (art. 79), los de impuestos (art. 91) y los demás juicios administrativos que no

<sup>29</sup> “ARTÍCULO 191.- Las ordenanzas de las Asambleas son ejecutivas y obligatorias mientras no sean suspendidas por el Gobernador o por la autoridad judicial.” (Resaltado fuera de texto)

<sup>30</sup> “ARTÍCULO 192.- Los particulares agraviados por actos de las Asambleas pueden recurrir al Tribunal competente; y éste, por pronta providencia, cuando se trate de evitar un grave perjuicio, podrá suspender el acto denunciado.” (Resaltado fuera de texto)

<sup>31</sup> “ARTÍCULO 42.- La ley establecerá la jurisdicción contencioso-administrativa”.

<sup>32</sup> “ARTÍCULO 64.- Los particulares agraviados por actos de los Consejos Municipales podrán ocurrir al Juez, y éste, por pronta providencia, suspenderá el acto denunciado por causa de inconstitucionalidad o ilegalidad.” (Resaltado fuera de texto)

<sup>33</sup> “ARTÍCULO 42. ARTICULO NUEVO. La Jurisdicción de lo contencioso - administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la Administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley”. Esta norma se incorporó como ARTÍCULO 193 de la Constitución de 1886. (Resaltado fuera de texto)

<sup>34</sup> “ARTÍCULO 59. Recibida la demanda en el Tribunal Administrativo Seccional y repartida que sea, se dicta por el Magistrado sustanciador un auto en que se ordene: (...) La suspensión provisional del acto denunciado, cuando ella fuere necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave”. (Resaltado fuera de texto)

tuvieran regulación especial (art. 92), quedando excluida su aplicación para los juicios sobre pensiones y recompensas (arts. 85 a 87), los juicios sobre competencia en materia de facultades administrativas entre la Nación o un Departamento, o entre dos o más de estos (art. 88), que se someterían a las leyes especiales.

En similares términos fue recogido en el segundo código contencioso administrativo (Ley 167 de 1941), pero con la advertencia de que procedería siempre que no estuviese prohibida en la ley<sup>35</sup>. De hecho, allí se consagraron algunos eventos en los cuales no había lugar a la suspensión provisional: en los juicios electorales; en las acciones referentes a cambios, remociones, suspensión o retiro en el personal militar o en el ramo educativo; en los juicios sobre impuestos; cuando la acción estuviere prescrita; o cuando otra ley así lo dispusiera<sup>36</sup>.

Posteriormente, el Decreto Ley 01 de 1984 (tercer código contencioso administrativo) autorizó la suspensión provisional de los “*efectos*” de un acto administrativo en caso de “*manifiesta violación de norma superior, que se pueda percibir a través de una sencilla comparación, o del examen de las pruebas aportadas*”, debiéndose acreditar la prueba del perjuicio causado (en algunos eventos), y siempre que la medida de suspensión no estuviere prohibida por la ley (artículos 152 y 157)<sup>37</sup>.

Más adelante, el Decreto Ley 2304 de 1989, que reformó el Código Contencioso Administrativo, suprimió el inciso final del artículo 152 y derogó el artículo 157, que excluían la suspensión provisional en ciertos casos<sup>38</sup>. De

<sup>35</sup> “ARTÍCULO 94. El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos pueden suspender los efectos de un acto o providencia, mediante las siguientes reglas: 1.- Que la suspensión sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave. Si la acción es la de nulidad, basta que haya manifiesta violación de una norma positiva de derecho. Si la acción ejercitada es distinta de la de simple nulidad del acto, debe aparecer comprobado, aunque sea sumariamente, el agravio que sufre quien promueve la demanda. 2.- Que la medida se solicite de modo expreso, en el libelo de demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquella. 3.- Que la suspensión no esté prohibida por la ley”. (Resaltado fuera de texto)

<sup>36</sup> “ARTÍCULO 98. No habrá lugar a suspensión provisional en los siguientes casos: 1.- En los juicios electorales de que trata el Capítulo XX de esta Ley; 2.- En las acciones referentes a cambios, remociones, suspensión o retiro en el personal militar o en el ramo educativo; 3.- En las acciones sobre el monto, atribución o pago de impuestos, contribuciones o tasas, cuando no se trata de un acto de carácter general creador o regulador del tributo; 4.- Cuando la acción principal está prescrita; 5.- Cuando la ley expresamente lo dispone”. (Resaltado fuera de texto)

<sup>37</sup> “ARTÍCULO 152. Procedencia de la suspensión. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los efectos de un acto mediante las siguientes reglas: 1.- Si la acción es la de nulidad, basta que haya manifiesta violación de una norma superior, que se pueda percibir a través de una sencilla comparación, o del examen de las pruebas aportadas. 2.- Si la acción ejercitada es distinta de la de nulidad del acto deberá aparecer comprobado, además, aunque sea sumariamente, el perjuicio que sufre o que podrá sufrir el actor. 3.- Que la medida se solicite y sustente de modo expreso, en la demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquella. 4.- Que la suspensión no este prohibida por la ley”.

“ARTÍCULO 157. Improcedencia de la suspensión. No habrá lugar a suspensión provisional cuando la ley expresamente lo disponga”. (Resaltado fuera de texto)

<sup>38</sup> “ARTÍCULO 31. El artículo 152 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

ARTÍCULO 152. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION. El Consejo de Estado y los Tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos: 1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida. 2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos

esta manera se eliminó, como regla general, la posibilidad de que en los procesos tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tuviera lugar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

5.2.- Siguiendo esa centenaria tradición, la Carta Política de 1991 también dio cuenta de la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación judicial, *“por los motivos y con los requisitos que establezca la ley”*. Al respecto estipuló lo siguiente:

“ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

5.3.- La suspensión provisional ha sido definida en la jurisprudencia como una institución de raigambre constitucional, *“mediante la cual se autoriza a la jurisdicción contenciosa administrativa a dejar transitoriamente sin efectos un acto administrativo susceptible de impugnación por la vía judicial, cuando exista abierta contradicción con la ley”*<sup>39</sup>.

Corresponde entonces a una *“una declaración judicial atribuida por la Constitución Política a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*<sup>40</sup>, que conduce a la inaplicabilidad de un acto mientras se decide definitivamente sobre su legalidad o constitucionalidad por el juez competente.

En el marco del Decreto Ley 01 de 1984 (y de sus reformas) la suspensión provisional era la única medida cautelar, de aplicación excepcional y sometida a rigurosas exigencias, para lo cual debía acreditarse la *“manifiesta infracción”* del orden jurídico y generalmente la prueba del perjuicio que la ejecución del acto causaría o podría causar (cuando se pretendía el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios).

El Consejo de Estado definió la suspensión provisional como una institución *“concebida para la defensa del ordenamiento superior de las eventuales agresiones de actos administrativos”* que incurren en ilegalidad manifiesta, encaminado a detener temporalmente los efectos de un acto y con ello su fuerza ejecutoria, para sancionar a la administración por sus actos de *“rebeldía”* con el ordenamiento superior. En palabra de esa corporación:

---

aducidos con la solicitud. 3. Si la acción es distinta de la nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”. (Resaltado fuera de texto)

“ARTÍCULO 68. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 9° de la Ley 58 de 1982 y 128 número 2; 131 número 7; 132 número 7; 145, 153, 156, 157 y 163 del Código Contencioso Administrativo”. (Resaltado fuera de texto)

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-803 de 2006.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 1995.

“La suspensión provisional, hoy prevista en el artículo 238 de la Constitución Política, y que fue regulada por el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo -C.C.A.- (artículo 31 del Decreto 2304 de 1989) en vigencia de la anterior Carta Política (art. 193), fue concebida para la defensa del ordenamiento superior de las eventuales agresiones de actos administrativos, que amparados en su presunción de legalidad, incurran en una ilegalidad manifiesta.

Con la adopción de esta medida cautelar se detienen temporalmente los efectos de los actos administrativos y, por lo mismo, se suspende su fuerza obligatoria (arts. 238 superior, 66 No. 1 y 152 del C.C.A.). En este sentido, esta figura excepcional y restrictiva es corolario directo del principio de legalidad (preámbulo, artículos 1, 6, 121 y 122 C.N.) y tiene por *thelos* sancionar, como lo ha señalado esta Corporación, la rebeldía de la Administración ante mandatos superiores<sup>41>>42</sup>.

En la misma dirección, también en el marco del anterior Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional explicó que la suspensión provisional representa una “*garantía esencial para el ciudadano frente a una decisión ostensiblemente violatoria de normas superiores*”, a través de la cual se impide que un acto produzca sus efectos, al tiempo que resulta “*beneficiosa para la administración*” porque aminora los daños que pueda causar<sup>43</sup>.

5.4.- Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se amplió considerablemente el espectro de medidas cautelares, de manera que la suspensión provisional es solo una de ellas<sup>44</sup>.

En la reciente sentencia C-284 de 2014, al decidir una demanda contra el párrafo del artículo 229 del CPACA<sup>45</sup> (Ley 1437 de 2011), esta corporación

---

<sup>41</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 28 de junio de 1990.

<sup>42</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION “B”, Sentencia del nueve (9) de diciembre de dos mil diez (2010), Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00038-00 (39.040).

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 1998.

<sup>44</sup> “ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible. 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida. 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos. 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.

<sup>45</sup> “ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar,

detalló la evolución de las reglas en materia de medidas provisionales, reseñando que con la reforma introducida la voluntad del Legislador fue la de acoger la tendencia del derecho comparado en el sentido de: (i) ampliar el catálogo de medidas cautelares del proceso contencioso administrativo, porque *“hasta esta reforma, el proceso ante la justicia administrativa contaba con un solo tipo de medida cautelar: la suspensión provisional”*; y (ii) *“morigerar la radical limitación de la suspensión provisional, con el fin de asegurar una protección previa a la sentencia frente a actos administrativos, que garantizara el derecho a una justicia pronta y efectiva”*. Explicó al respecto lo siguiente:

“15. Hasta esta reforma, el proceso ante la justicia administrativa contaba con un solo tipo de medida cautelar: la suspensión provisional. La Constitución le reconoce a la jurisdicción contencioso administrativa la potestad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación por vía judicial, pero sólo *“por los motivos y con los requisitos que establezca la ley”* (CP art 238). La ley reguló esta institución, y así evolucionó jurisprudencialmente, como una medida llamada a proceder de forma excepcional, en sintonía con sus desarrollos más autorizados para la época en el derecho comparado.<sup>46</sup> La suspensión provisional, por ejemplo, cabía únicamente contra los actos de la administración, pero sólo contra algunos de ellos,<sup>47</sup> y previo el cumplimiento de requisitos estrictos,<sup>48</sup> dentro de los cuales estaba el relativo a demostrar la *“manifiesta infracción”* del orden jurídico. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado esto último implicaba que la contradicción en la cual tenía que fundarse la suspensión, debía aparecer de manera *“clara y ostensible”*, lo cual exigía que la demostración del quebrantamiento estuviera *“desprovista de todo tipo de artificio”*; es decir, que la infracción tenía que aflorar al campo jurídico sin necesidad de *“ningún tipo de reflexión”*.<sup>49</sup> Lo cual, como luego se demostró, sólo tenía ocurrencia en una reducida minoría de casos.<sup>50</sup>

---

provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. // La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.// Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los ~~procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”. [Parágrafo declarado exequible, salvo la expresión tachada, que fue declarada inexecutable en la referida sentencia]

<sup>46</sup> En el derecho administrativo francés, por ejemplo, el Consejo de Estado había desarrollado la tesis de acuerdo con la cual la regla general fundamental del Derecho público estatúa que los actos administrativos estaban llamados a conservar su carácter ejecutorio, y por lo mismo sostenía que la suspensión de sus efectos debía ser excepcionalísima. Ver al respecto García de Enterría, Eduardo. La batalla por las medidas cautelares. 2ª edición. Madrid. Civitas. 1995, p. 286. También puede verse Rivero, Jean. “El hurón en el palacio real o reflexiones ingenuas sobre el recurso por exceso de poder”, en Páginas de Derecho administrativo. Temis. Universidad del Rosario. Bogotá. 2002, p. 64.

<sup>47</sup> El artículo 153 numeral 1 del anterior Código Contencioso Administrativo establecía la procedencia de la suspensión provisional en prevención, que admitía la suspensión de actos preparatorios o de trámite, cuando se dirigieran a producir un acto administrativo inconstitucional o ilegal no susceptible de recursos. Pero esta institución fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 10 de agosto de 1989. También preveía la suspensión de algunos actos de ejecución, pero dicha norma fue derogada por el decreto Extraordinario 2304 de 1989.

<sup>48</sup> El anterior Código Contencioso Administrativo establecía que la medida debía solicitarse y sustentarse expresamente en la demanda o en escrito separado, presentado antes de que aquella fuera admitida, y que debía haber para decretarla una “manifiesta infracción” del orden jurídico (CCA art 152). Cuando la acción fuera distinta de la de nulidad, además se debía demostrar, siquiera sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado le causaría o podría causar al actor (CCA ídem).

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 1993. Radicación número 0983. Dicha providencia sintetizó así su doctrina sobre la materia: “[e]l asunto a dilucidar se remite a examinar, si la medida provisoria solicitada en la demanda, cumple con el segundo presupuesto indicado en el artículo 152 del CCA, para su procedibilidad, como lo afirman los recurrentes o por el contrario, la decisión adoptada por

16. La reforma introducida por la Ley 1437 de 2011 -CPACA- buscó ampliar este estrecho panorama haciendo menos estricta la procedencia de la suspensión provisional -como más adelante se mostrará- y contemplando un elenco nuevo de medidas cautelares (positivas), en consonancia con una tendencia creciente en el derecho público comparado hacia concebir que la suspensión provisional, pensada con carácter excepcional, no era un instrumento suficiente de defensa de los administrados frente a la administración.<sup>51</sup> Era apenas natural que el ordenamiento de las medidas cautelares evolucionara con el tiempo en esa dirección, pues como ha dicho la jurisprudencia constitucional la inevitable duración de los procesos judiciales en ocasiones puede implicar la afectación del derecho a una administración de justicia pronta y eficaz, ya que si bien la justicia llega, lo hace en esos casos demasiado tarde, cuando han tenido lugar “*daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante*”.<sup>52</sup> Resultaba entonces necesario ampliar el catálogo de medidas cautelares, con el fin de asegurar instrumentos efectivos de protección provisional que pudieran usarse en las controversias contenciosas no originadas en un acto administrativo, sino por ejemplo en una omisión o un hecho de la administración. También era imperativo morigerar la radical limitación de la suspensión provisional, con el fin de asegurar una protección previa a la sentencia frente a actos administrativos, que garantizara el derecho a una justicia pronta y efectiva”.

---

el a quo, denegándola, se ajusta a ese supuesto jurídico. || La ante citada norma dice, que si la acción es de nulidad, “basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud”, desde luego que la sencilla comparación a que alude el texto legal entre el acto acusado y la norma o normas superiores, tiene que estar desprovista de todo artificio, como repetidamente se ha dicho, es decir, que de esa simple confrontación la impresión inmediata dentro del campo jurídico, sea la de una marcada contradicción entre esos dos extremos, de tal suerte visible, clara y ostensible que no requiera ningún tipo de reflexión, para establecer de inmediato, que el acto es violatorio de normas superiores”. Cabe decir que esa decisión es una de las pocas excepciones en las cuales se concedió la suspensión provisional.

<sup>50</sup> Un estudio muestra, por ejemplo, cómo en los 8 primeros meses del año 2003 -año al cual pertenece el estudio- dentro de la Sección Primera del Consejo de Estado, de las 247 demandas admitidas, en 79 casos se negó la solicitud de suspensión provisional, y sólo en una oportunidad se concedió. González Rey, Sergio. “Conversación virtual con un hurón sobre el control judicial del acto administrativo en Colombia”. En IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo. Universidad Externado. Bogotá. 2003.

<sup>51</sup> En Italia, por ejemplo, mediante la sentencia Nro. 190 del 26 de junio de 1985, la Corte Constitucional consideró como contraria a la Constitución de la República una norma que en ciertos casos limitaba la intervención cautelar de urgencia de los jueces a la suspensión de la ejecutividad del acto impugnado, y les impedía adoptar otras medidas idóneas para asegurar provisionalmente el efecto de la posterior decisión de mérito. En el Derecho Comunitario Europeo se abrió paso la posibilidad de que las Cortes nacionales adoptaran medidas provisionales para suspender leyes o estatutos de los Estados miembros, cuando impidan que tengan plenos efectos las normas del Derecho comunitario en la decisión sobre el caso *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*. En el Derecho público francés y en el español, se ha presentado una tendencia en la misma dirección. Ver García de Enterría, Eduardo. La batalla por las medidas cautelares. Antes citado.

<sup>52</sup> Sentencia C-490 de 2000. En ese caso, al estudiar algunas normas relativas a medidas cautelares en el proceso civil, la Corte dijo: “La Constitución pretende asegurar una administración de justicia diligente y eficaz (CP art. 228). [...] Esto significa no sólo que los jueces deben adoptar sus decisiones en los términos establecidos por la ley, sino que, además, sus decisiones deben ser ejecutadas y cumplidas, ya que poco sentido tendría que los jueces resolvieran las controversias, pero sus decisiones resultarían inocuas en la práctica, al no poder ser materialmente ejecutadas. Ahora bien, el inevitable tiempo que dura un proceso puede a veces provocar daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante. Es entonces necesario que el ordenamiento establezca dispositivos para prevenir esas afectaciones al bien o derecho controvertido, a fin de evitar que la decisión judicial sea vana. Y tales son precisamente las medidas cautelares, que son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso”.

Para el caso específico de la suspensión provisional, el artículo 231 del nuevo CPACA establece que la misma procede cuando un acto administrativo vulnera normas superiores, *“cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*<sup>53</sup>.

5.5.- Desde esta perspectiva, el nuevo estatuto atempera el rigor para la procedibilidad de una medida de suspensión provisional, *“en lo que podría denominarse una especie de flexibilización, orientada a proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*<sup>54</sup>, brindando al administrado herramientas verdaderamente idóneas para asegurar la protección oportuna de sus derechos, evitando el riesgo de una decisión favorable pero inocua en caso de tardanza en la administración de justicia.

Sin embargo, esta aminoración del rigor con el que debe ser examinado un acto administrativo para determinar si es procedente o no la suspensión provisional, en ningún caso desvanece su carácter de garantía institucional para prevenir la consumación de daños ante posibles excesos de la administración. Por el contrario la fortalece, en la medida en que potencia su ejercicio tratando de superar las dificultades que las experiencias acumuladas demostraron respecto de su precaria funcionalidad en el régimen legal anterior.

5.6.- Con este panorama la pregunta que surge es si el Legislador tiene competencia para excluir ciertos actos administrativos de la posibilidad de que sean suspendidos provisionalmente cuando son impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El eje del debate, como ya se mencionó, es el artículo 238 de la Carta Política, que otorga esa facultad a la jurisdicción de lo contencioso administrativo respecto de los actos susceptibles de impugnación por vía judicial, pero que al mismo tiempo advierte que solo podrá hacerlo *“por los motivos y con los requisitos que establezca la ley”*.

Esta expresión permite al menos dos interpretaciones que apuntan en direcciones contrarias. La primera indica que el Legislador tiene una competencia restringida en la materia, por cuanto solo fue autorizado para fijar los *“motivos”* y los *“requisitos”* para la procedencia de la suspensión provisional, pero no para excluir ningún acto administrativo de tal posibilidad;

---

<sup>53</sup> “ARTÍCULO 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (...)”.

<sup>54</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Auto de 28 de agosto de 2014. Radicación 11001-03-27-000-2014-00003-00 (20731).

de otro modo –según esta hermenéutica-, se estaría despojando a la jurisdicción contencioso administrativa de una competencia que le fue otorgada por la propia Carta Política, con la única condición de que el acto sea susceptible de ser impugnado ante esa jurisdicción.

La segunda interpretación sugiere que, al hacer referencia a los “*motivos*” y “*requisitos*”, el Constituyente confirió al Legislador la potestad para configurar el régimen de suspensión provisional de los actos administrativos en sede judicial, de manera que bien podría excluir ciertos actos de dicha medida, lo cual sería expresión de la cláusula general de competencia de la que fue investido y resultaría coherente con el principio democrático.

5.7.- Sobre el particular la Corte Constitucional solo se ha pronunciado en una ocasión: la Sentencia C-127 de 1998. En dicho fallo pareciera haberse decantado por la primera línea hermenéutica descrita. Sin embargo, como se explica a continuación, ello ocurrió en un contexto normativo diferente, que por lo tanto abordó una problemática también distinta de la que ahora es objeto de análisis.

En aquella oportunidad la Corte conoció de una demanda contra dos normas que excluyeron la posibilidad de solicitar y obtener, en sede judicial, la suspensión provisional de los actos de expropiación administrativa dictados en el marco de los Planes de Desarrollo Municipal<sup>55</sup>. Para el examen de estas normas la Corte planteó el siguiente problema jurídico:

“Los temas objeto de esta demanda son los siguientes :

a). Si la improcedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos que decidan una expropiación, contenida en los artículos 22, inciso segundo, de la ley 9 de 1989 y 71, numeral 3, de la ley 388 de 1997, viola la Constitución, especialmente, el artículo 238.”

---

<sup>55</sup> LEY 9 DE 1989, por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones. “ARTÍCULO 22.- Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido. // "Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda. El proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia. // Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente". (Se resalta lo acusado)

LEY 388 DE 1997, por la cual se modifica la Ley 9° de 1989, y la Ley 3° de 1991 y se dictan otras decisiones. “ARTÍCULO 71. Proceso contencioso administrativo. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el "restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares: (...) 3. No podrá solicitarse la suspensión provisional del acto que dispuso la expropiación por vía administrativa. (...)". (Se resalta lo acusado)

Luego de reseñar los extremos de la discusión, la Corte precisó que *“la discusión que suscita estas dos maneras de interpretar el mismo artículo constitucional, artículo 238, se puede sintetizar de la siguiente forma: ¿la ley puede excluir algunos procesos administrativos de la solicitud de suspensión provisional?”*.

A continuación hizo un breve recuento sobre la figura de la suspensión provisional y concluyó que la exclusión de esa garantía en los procesos de expropiación vulneraba el artículo 238 de la Constitución, por lo que declaró inexecutable las normas acusadas. El razonamiento fue el siguiente:

“La Corte considera que la exclusión en los procesos de expropiación es inconstitucional, por violar el artículo 238 de la Constitución, por las siguientes razones:

a) La suspensión provisional de un acto administrativo, es una garantía esencial para el ciudadano frente a una decisión ostensiblemente violatoria de normas superiores. Es la manera más expedita para impedir que los efectos de una decisión administrativa, violatoria de normas superiores, continúe produciendo consecuencias, que sólo cesarían cuando se produjera la sentencia respectiva. Asunto que puede tardar muchos meses, e incluso años.

Esta figura de la suspensión provisional, también resulta beneficiosa para la propia administración, pues, al impedir que se continúen los efectos del acto administrativo violatorio, la responsabilidad del Estado frente al afectado, en términos económicos y de daño social, en caso de una sentencia desfavorable para la administración, puede ser sustancialmente menor”. (Resaltado fuera de texto)

La Corte advirtió que corresponde a la ley señalar las razones y los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, pero bajo los siguientes dos presupuestos: que se trate de actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, y que la decisión sobre su procedencia sólo le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, consideró que la ley no puede decidir en cuáles procesos administrativos opera la suspensión provisional y en cuáles no, ni otorgarle a otra jurisdicción esa facultad, porque en tal caso se estaría invadiendo una competencia que solo le corresponde al Consejo de Estado o a los Tribunales Administrativos. En palabras de la corporación:

“b) En cuanto a la interpretación de la parte del artículo 238 de la Constitución, que dice: **“por los motivos y con los requisitos que establezca la ley”**, algunos consideran que debe interpretarse en el sentido de que la ley tiene tan amplias facultades, que inclusive puede entrar a distinguir entre las distintas clases de juicios administrativos y decidir en cuales procede y en cuales no la suspensión provisional.

Sin embargo, una lectura integral del artículo constitucional, permite llegar a otras conclusiones. Dice la norma:

(...)

Es decir, corresponde a la ley señalar las razones y los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, pero bajo los siguientes dos presupuestos: que se trate de

actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, y que la decisión sobre su procedencia sólo le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

No puede, pues, la ley ni decidir en cuáles procesos administrativos opera o no la suspensión, ni otorgarle a otra jurisdicción tal facultad. De otra manera, el legislador estaría invadiendo una competencia que le corresponde por norma constitucional sólo al Consejo de Estado o a los Tribunales Administrativos.

Por consiguiente, la prohibición establecida en los artículos 22 de la ley 9 de 1989 y 71 de la ley 388 de 1997, vulnera los artículos 238 y 13 de la Constitución, y así lo declarará la Corte en esta sentencia. (...)” (Resaltado original).

En este punto la Corte debe precisar lo siguiente: si bien es cierto que dentro de las consideraciones del fallo se señaló -en términos generales- que el Legislador no puede decidir en cuáles procesos opera o no la suspensión provisional, también lo es que ello ocurrió teniendo en cuenta que en esa oportunidad se había privado a los ciudadanos de una “*garantía*” para controlar los excesos de la administración al declarar una expropiación administrativa de forma ostensiblemente violatoria de normas superiores.

Sin embargo, en aquella oportunidad la Corte no examinó qué ocurre en aquellos eventos en los cuales la suspensión provisional de un acto administrativo no se erige como una garantía judicial para el administrado, sino que por el contrario puede comprometer en forma grave el ejercicio de sus derechos fundamentales. Como pasa a explicarse, ello es lo que ocurre justamente con la suspensión provisional de las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de Autorización.

En esa medida, el problema jurídico analizado y resuelto en la Sentencia C-127 de 1998 es diferente y no equiparable al que ahora debe resolver la Corte, ya que el debate en torno a la posibilidad de excluir de la suspensión provisional a los actos administrativos relacionados con la nacionalidad de las personas, que se reconoce como atributo de la personalidad<sup>56</sup>, nunca fue abordado por el Tribunal Constitucional, de manera que no puede ser considerado como precedente vinculante, aun cuando sus premisas básicas se mantienen inalteradas.

5.8.- En concepto de la Corte, una interpretación sistemática que armonice el artículo 238 de la Constitución con el principio democrático (art. 1 CP), el reconocimiento y efectividad de los derechos fundamentales (art. 2 CP) y la cláusula general de competencia del Legislador (art. 150, núm 1 y 2, art. 229 CP), permite afirmar que, en aquellos eventos en los cuales la suspensión provisional de un acto administrativo en sede judicial no representa una garantía para el administrado, sino que por el contrario compromete gravemente el ejercicio de sus derechos, el Legislador está autorizado para excluir dicha medida, como sucede con la impugnación de las Cartas de

---

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-622 de 2013 y C-893 de 2009, entre otras.

Naturaleza y Resoluciones de Autorización. De otro modo se le estaría privando del margen de configuración que la misma norma superior le reconoce, y con ello de la posibilidad de velar por una protección efectiva de los derechos fundamentales.

No obstante, para comprender el sentido de esta tesis es necesario explicar en qué consisten las Cartas de Naturaleza y cuál es su alcance para el ejercicio de algunos derechos fundamentales.

## **6.- Nacionalidad y derechos conexos a su reconocimiento.**

6.1. La nacionalidad ha sido definida como *“el vínculo jurídico que une a una persona con un Estado, y se estructura como derecho con los siguientes componentes: el derecho a adquirir una nacionalidad, a no ser privado de ella y a cambiarla”*<sup>57</sup>. La Constitución Política de 1991 reconoce el derecho fundamental de los niños a la nacionalidad (art. 44), a la vez que consagra que esta puede ser adquirida por nacimiento o por adopción (art. 96).

6.2.- En diversos instrumentos internacionales se reconoce expresamente como un derecho y prerrogativa de la persona. Por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 15<sup>58</sup>), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 20<sup>59</sup>) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>60</sup> (art. 20<sup>61</sup>). En relación con esta última, vinculante para Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

“La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos”<sup>62</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Otros instrumentos, como la *“Convención sobre el Estatuto de las Apátridas”*, adoptada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y la *“Convención para reducir los casos de Apatridia”*, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-893 de 2009 y C-622 de 2013.

<sup>58</sup> “ARTÍCULO 15. 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.”

<sup>59</sup> “ARTÍCULO XIX. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela”.

<sup>60</sup> Aprobada mediante Ley 16 de 1972.

<sup>61</sup> “ARTÍCULO 20. Derecho a la Nacionalidad 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. “3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

<sup>62</sup> Opinión Consultiva OC-4 de 1984. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1961, aprobadas internamente mediante la Ley 1588 de 2012 y declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-622 de 2013, son referentes importantes en la materia.

El artículo 1° de la Convención para reducir los casos de apatridia, por ejemplo, prescribe que todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida<sup>63</sup>. A su turno, el numeral 1° del artículo 8 de la misma Convención establece el principio general (que admite las excepciones previstas en el numeral 2°) según el cual *“los Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida”*<sup>64</sup>; norma avalada por la Corte en la precitada sentencia, al considerar que *“si bien constituye una limitación a la autonomía del Estado colombiano y del ejercicio de su soberanía, constituye una limitación razonable, admisible y propia de la suscripción de tratados internacionales”*.

6.3.- Para dimensionar la importancia de la nacionalidad y evaluar la constitucionalidad de que el acto que la concede sea restringido mediante suspensión provisional, es conveniente reseñar brevemente su configuración en el sistema jurídico interno, las reglas para adquirir la calidad de colombiano, sus requisitos y cómo se pierde dicha condición.

---

<sup>63</sup> “ARTÍCULO 1.- 1. Todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida. Esta nacionalidad se concederá: a) De pleno derecho en el momento del nacimiento, o b) Mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, la solicitud no podrá ser rechazada. Todo Estado contratante cuya legislación prevea la concesión de su nacionalidad mediante solicitud, según el apartado b del presente párrafo, podrá asimismo conceder su nacionalidad de pleno derecho a la edad y en las condiciones que prescriba su legislación nacional. 2. Todo Estado contratante podrá subordinar la concesión de su nacionalidad según el apartado b del párrafo 1 del presente artículo a una o más de las condiciones siguientes: a) Que la solicitud se presente dentro de un período fijado por el Estado contratante, que deberá comenzar a más tardar a la edad de 18 años y que no podrá terminar antes de la edad de 21 años, entendiéndose que el interesado deberá disponer de un plazo de un año, por los menos, para suscribir la solicitud personalmente y sin habilitación; b) Que el interesado haya residido habitualmente en el territorio nacional por un período fijado por el Estado contratante, sin que pueda exigirse una residencia de más de 10 años en total ni que el período inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud exceda de cinco años; c) Que el interesado no haya sido condenado por un delito contra la seguridad nacional ni a una pena de cinco o más años de prisión por un hecho criminal; d) Que el interesado no haya adquirido una nacionalidad al nacer o posteriormente”. (Resaltado fuera de texto)

<sup>64</sup> “ARTÍCULO 8.- 1. Los Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida. 2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, una persona podrá ser privada de la nacionalidad de un Estado contratante: a) En los casos en que, con arreglo a los párrafos 4 y 5 del artículo 7, cabe prescribir que pierda su nacionalidad; b) Cuando esa nacionalidad haya sido obtenida por declaración falsa o por fraude. 3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, los Estados contratantes podrán conservar la facultad para privar a una persona de su nacionalidad si en el momento de la firma, ratificación o adhesión especifican que se reservarán tal facultad por uno o varios de los siguientes motivos, siempre que éstos estén previstos en su legislación nacional en ese momento: a) Cuando, en condiciones incompatibles con el deber de lealtad al Estado contratante, la persona, i) A pesar de una prohibición expresa del Estado contratante, haya prestado o seguido prestando servicios a otro Estado, haya recibido o seguido recibiendo dinero de otro Estado, o ii) Se haya conducido de una manera gravemente perjudicial para los intereses esenciales del Estado; b) Cuando la persona haya prestado juramento de lealtad o hecho una declaración formal de lealtad a otro Estado, o dado pruebas decisivas de su determinación de repudiar la lealtad que debe al Estado contratante. 4. Los Estados contratantes solamente ejercerán la facultad de privar a una persona de su nacionalidad, en las condiciones definidas en los párrafos 2 ó 3 del presente artículo, en conformidad con la ley, la cual proporcionará al interesado la posibilidad de servirse de todos sus medios de defensa ante un tribunal o cualquier otro órgano independiente”. (Resaltado fuera de texto)

6.3.1. De conformidad con el artículo 96 de la Constitución, la nacionalidad colombiana puede ser (i) por nacimiento o (ii) por adopción. En el primer caso la nacionalidad se adquiere bajo cualquiera de las siguientes circunstancias, cuyo reconocimiento compete a la Registraduría Nacional del Estado Civil:

"ARTÍCULO 96. (Modificado por el Artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2002). Son nacionales colombianos.

(...)

1. Por nacimiento:

- a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;
- b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República”.

La segunda hipótesis, la nacionalidad por adopción, tiene cabida en los siguientes eventos:

“Artículo 96. Son nacionales colombianos.

(...)

2. Por adopción:

- a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;
- b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y;
- c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.”

La Ley 43 de 1993, *“por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida, y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*, señala que el reconocimiento de la nacionalidad por adopción se reserva de forma soberana y discrecional al Presidente de la República –delegable en el Minsiterio de Relaciones Exteriores- a quienes acrediten los correspondientes requisitos<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> LEY 43 DE 1993. “ARTÍCULO 4°.- Definición y competencia. La naturalización es un acto soberano y discrecional del Presidente de la República, en virtud del cual se concede la nacionalidad colombiana a

Por regla general se materializa a través de Carta de Naturaleza (art. 189-28 CP) o por Resolución de Inscripción cuando se trata de latinoamericanos y del Caribe, con arreglo al artículo 7 del Decreto Reglamentario 1869 de 1994<sup>66</sup>. A manera de aclaración es preciso recordar que un extranjero que solicita la nacionalidad colombiana no está obligado a renunciar a su nacionalidad de origen.

6.3.2. El artículo 5° de la Ley 43 de 1993, modificado por el artículo 39 de la Ley 962 de 2005<sup>67</sup>, reglamenta los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción<sup>68</sup>:

a. *Para latinoamericanos y del Caribe por nacimiento*: estar domiciliados en Colombia por un término de un (1) año continuo inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

---

quienes la solicitan y cumplan con los requisitos que para tal efecto disponen la Constitución Política y las leyes. Corresponde al Presidente de la República conocer de las solicitudes de naturalización, recuperación de la nacionalidad colombiana y de los casos de renuncia. Estas funciones podrán delegarse en el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

<sup>66</sup> “ARTÍCULO 7. La inscripción como colombianos de los latinoamericanos y del Caribe se autorizará mediante Resolución motivada del Ministerio de Relaciones Exteriores. La de los demás extranjeros se autorizará mediante el otorgamiento de Carta de Naturaleza.

PARÁGRAFO. El trámite de nacionalización de los Españoles se regirá en primer término por lo dispuesto en la Ley 71 de 1979 y el Decreto reglamentario 3541 de 20 de diciembre de 1980, en lo no previsto en estas normas se aplicarán en lo pertinente la Ley 43 de 1993, el Decreto 207 de 1o de febrero de 1993 y el presente Decreto”

<sup>67</sup> Ley 962 de 2005, “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

<sup>68</sup> “ARTÍCULO 39. Requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 43 de 1993, el cual quedará así:

‘ARTÍCULO 5.- Requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Sólo se podrá expedir Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción:

A los extranjeros a que se refiere el literal a) del numeral 2 del artículo 96 de la Constitución Política que durante los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado domiciliados en el país en forma continua y el extranjero titular de visa de residente. En el evento en que los mencionados extranjeros se encuentren casados, o sean compañeros permanentes de nacional colombiano, o tengan hijos colombianos, el término de domicilio continuo se reducirá a dos (2) años.

A los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento que durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud, hayan estado domiciliados en el país en forma continua, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad mediante tratados internacionales vigentes. (expresión declarada exequible en Sentencia C-893 de 2009)

Los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, la prueba de la nacionalidad es el registro civil de nacimiento sin exigencia del domicilio. Sin embargo, es necesario que los padres extranjeros acrediten a través de certificación de la misión diplomática de su país de origen que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad.

PARÁGRAFO 1o. Las anteriores disposiciones se aplicarán sin perjuicio de lo que sobre el particular se establezca sobre nacionalidad en tratados internacionales en los que Colombia sea parte.

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de este artículo entiéndase que los extranjeros están domiciliados cuando el Gobierno Nacional les expide la respectiva Visa de Residente. Por lo tanto, los términos de domicilio se contarán a partir de la expedición de la citada visa.

PARÁGRAFO 3o. De conformidad con lo señalado en el artículo 20 del Pacto de San José de Costa Rica, en la Convención de los Derechos del Niño y en el artículo 93 de la Constitución Política, los hijos de extranjeros nacidos en territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, serán colombianos y no se les exigirá prueba de domicilio, y a fin de acreditar que ningún otro Estado les reconoce la nacionalidad se requerirá declaración de la Misión Diplomática o consular del estado de la nacionalidad de los padres.”

b. *Para los españoles por nacimiento*: estar domiciliados en Colombia por un término de dos (2) años continuos inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

c. *Para los extranjeros que no sean latinoamericanos, del Caribe o españoles*: estar domiciliados en Colombia por un término de cinco (5) años continuos inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, o por dos (2) años, si el extranjero está casado con un nacional colombiano, o si es compañero permanente de nacional colombiano, o si tiene hijos colombianos.

6.4.- La jurisprudencia ha destacado la importancia de la nacionalidad, que según fue explicado se erige como un verdadero derecho en tres dimensiones: el derecho a adquirir una nacionalidad, a no ser privado de ella y a cambiarla<sup>69</sup>. Se ha reconocido su carácter de derecho fundamental<sup>70</sup>, al menos en el caso de los menores de edad (art. 44 CP), y su conexidad con el ejercicio de otros derechos como la dignidad humana, el nombre y el estado civil de las personas<sup>71</sup>.

El hecho de ser reconocido como nacional permite, además, que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades inherentes a la pertenencia a una comunidad política<sup>72</sup>. En efecto, en el caso colombiano los derechos políticos se reservan a los nacionales, aún cuando se faculta al Legislador para conceder de forma restringida el derecho al voto de los extranjeros. Estos en principio solo gozan del ejercicio de derechos civiles, dentro de ciertas limitaciones que derivan el artículo 100 de la Constitución, según el cual, “*por*

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-622 de 2013. En el mismo sentido se orienta el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>70</sup> Al respecto, por ejemplo, en la sentencia C-893 de 2009 la Corte tuvo ocasión de pronunciarse acerca de la importancia de la nacionalidad y su alcance a la luz del principio de reciprocidad entre Estados, de cuyas consideraciones la Sala destaca lo siguiente: “De acuerdo con lo expuesto, deben sentarse las siguientes conclusiones: (i) la nacionalidad es un derecho fundamental de los individuos, pudiendo ser concedida por los Estados, autónomamente, a extranjeros; (ii) el principio de reciprocidad, tal como ha sido reseñado en varias disposiciones de la Constitución, especialmente en su artículo 96 relativo a la nacionalidad colombiana por adopción de los latino-caribe-americanos, no introduce distingo alguno entre sus diferentes formas, a saber, reciprocidad diplomática -tratados internacionales-, reciprocidad legislativa y reciprocidad de hecho o judicial; (iii) tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia han avalado la existencia dentro de nuestro ordenamiento jurídico de diversas formas de reciprocidad, sin ligarla necesariamente a aquella que proviene de los tratados internacionales, también conocida como diplomática.” (Resaltado fuera de texto). La Corte declaró exequible la expresión “mediante tratados internacionales vigentes”, del artículo 39 de la ley 962 de 2005, “entendiéndose que puede otorgarse la nacionalidad por adopción a los latinoamericanos y del caribe por nacimiento domiciliados en Colombia con base en otras formas de reciprocidad”.

<sup>71</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-893 de 2009.

<sup>72</sup> Con todo, la Constitución y la ley reservan el ejercicio de algunos cargos públicos a los colombianos por nacimiento. Es así como los colombianos por adopción no pueden acceder a ciertos cargos públicos: Presidente o Vicepresidente de la República; Senador de la República; Magistrado de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de Judicatura; Fiscal General de la Nación; Miembro del Consejo Nacional Electoral; Registrador Nacional del Estado Civil; Contralor General de la República; Procurador General de la Nación; Ministro de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional; Miembro de las Fuerzas Armadas en calidad de oficiales y sub-oficiales; Directores de los organismos de inteligencia y de seguridad. Cfr., Ley 43 de 1993, art. 28.

*razones de orden público” la ley puede “subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros”<sup>73</sup>.*

De esta manera, las circunstancias jurídicas en las cuales se encuentran un nacional colombiano y un extranjero permiten que el Legislador adopte reglas normativas diferenciales entre unos y otros, por supuesto a condición de que ellas no resulten caprichosas ni arbitrarias, sino que obedezcan a fundamentos objetivos y razonables. Entre las que la jurisprudencia ha avalado se pueden reseñar, a manera ilustrativa, los siguientes<sup>74</sup>:

- En la Sentencia C-768 de 1998 la Corte declaró exequible la norma según la cual el beneficio de indulto únicamente ampara a los nacionales<sup>75</sup>.

- En la Sentencia C-1259 de 2001 se analizó el inciso 1º del artículo 74 del Código Sustantivo del Trabajo, según el cual *“todo patrono que tenga a su servicio más de diez (10) trabajadores debe ocupar colombianos en proporción no inferior al noventa por ciento (90%) del personal de trabajadores ordinarios y no menos del ochenta por ciento (80%) del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza”*. La Corte concluyó que la medida no negaba a los extranjeros el derecho al trabajo, sino que representaba una limitación legítima y proporcionada.

- En la Sentencia C-395 de 2002 la Corte declaró exequible una norma del Código Civil relativa a la presunción legal de separación de bienes de quienes contraen matrimonio en el exterior<sup>76</sup>.

- En la Sentencia C-913 de 2003 declaró la constitucionalidad de una norma tributaria que fijó tarifas diferenciales entre nacionales y extranjeros para la retención en la fuente en el pago de indemnizaciones<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> “ARTICULO 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. // Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. // Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital”.

<sup>74</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2011.

<sup>75</sup> Artículo 50 de la Ley 418 de 1997, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Esta norma fue modificada por el artículo 11 de la Ley 1421 de 2010, donde se mantiene el beneficio únicamente para los nacionales colombianos.

<sup>76</sup> En este caso se declaró exequible el inciso 2º del artículo 180 del Código Civil, modificado por el artículo 13 del Decreto ley 2820 de 1974, norma que señala: “Por el hecho del matrimonio se contrae sociedad de bienes entre los cónyuges, según las reglas del título 22, libro IV, del Código Civil. // Los que se hayan casado en país extranjero y se domiciliaren en Colombia, se presumirán separados de bienes, a menos que de conformidad a las leyes bajo cuyo imperio se casaron se hallen sometidos a un régimen patrimonial diferente”.

<sup>77</sup> Se demandó el artículo 401-2 del Estatuto Tributario: “Retención en la fuente en indemnizaciones. Los pagos o abonos en cuenta por concepto de indemnizaciones diferentes a las indemnizaciones salariales y a las percibidas por los nacionales como resultado de demandas contra el Estado y contempladas en los artículos 45 y 223 del Estatuto Tributario, estará sometida a retención por concepto de renta a la tarifa del treinta y cinco por ciento (35%), si los beneficiarios de la misma son extranjeros sin residencia en el país, sin perjuicio de la

- En la Sentencia C-1058 de 2003 la Corte declaró exequible el artículo 473 del Código de Comercio, que exige la condición de ciudadano colombiano para el mandatario general (representante) y suplentes de una sociedad extranjera dedicada a explotar, dirigir o administrar un servicio público o una actividad declarada por el Estado como de interés para la seguridad nacional<sup>78</sup>.

- En la Sentencia C-834 de 2007 la Corte examinó y declaró exequible una norma del Código Sustantivo del Trabajo, según la cual el “*sistema de protección social*” se reserva únicamente a los nacionales colombianos<sup>79</sup>. El fallo recogió los principales lineamientos jurisprudenciales trazados en relación con los derechos de los extranjeros en Colombia y su relación con los derechos de los nacionales, insistiendo en la potestad del Legislador de fijar algunas restricciones y consagrar tratamientos diferenciales, a condición de que medien criterios objetivos de razonabilidad y proporcionalidad. Las reglas trazadas fueron las siguientes:

“En tal sentido, esta Corporación ha considerado que (i) cualquier persona, sea colombiana o extranjera, puede instaurar una acción de tutela, por cuanto ‘Los sujetos de la protección no lo son por virtud del vínculo político que exista con el Estado colombiano sino por ser personas’<sup>80</sup>; (ii) si la medida de expulsión del territorio opera durante los estados de normalidad, con mayor razón puede el legislador de excepción proceder a decretarla, cuando sean los extranjeros quienes estén perturbando el orden público, pues está encaminada precisamente a restablecer el orden alterado y evitar la extensión de sus efectos<sup>81</sup>; (iii) en ningún caso el legislador esta habilitado para desconocer la vigencia y el alcance de los derechos fundamentales garantizados en la Carta Política y en los tratados internacionales en el caso de los extranjeros, así aquéllos se encuentren en condiciones de permanencia irregular en el país<sup>82</sup>; (iv) bajo la vigencia de la nueva Constitución es claro que las autoridades colombianas no pueden desatender el deber de garantizar la vigencia y el respeto de los derechos constitucionales de los extranjeros y de sus hijos menores<sup>83</sup>; (v) la Constitución o la Ley pueden establecer limitaciones con respecto a los extranjeros para los efectos de su permanencia o residencia en el territorio nacional<sup>84</sup>; (vi) cuando es la propia Constitución la que de manera expresa señala las

---

retención por remesas. Si los beneficiarios del pago son residentes en el país, la tarifa de retención por este concepto será del veinte por ciento (20%)”.

<sup>78</sup> “Artículo 473.- Cuando la sociedad tuviere por objeto explotar, dirigir o administrar un servicio público o una actividad declarada por el Estado de interés para la seguridad nacional, el representante y los suplentes de que trata el ordinal 5o. del artículo anterior serán ciudadanos colombianos”. (Se subrayan las expresiones demandadas).

<sup>79</sup> Ley 789 de 2002, “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”. La norma impugnada establecía específicamente: “Artículo 1°. Sistema de Protección Social. El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo. // El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. // En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos”. (Se subrayan las expresiones que en su momento fueron demandadas)

<sup>80</sup> Sentencia T- 172 de 1993.

<sup>81</sup> Sentencia C- 179 de 1994.

<sup>82</sup> Sentencia T- 215 de 1996.

<sup>83</sup> Sentencia T- 215 de 1996.

<sup>84</sup> Sentencia T- 321 de 1996.

condiciones para acceder a ciertos cargos públicos, no puede la ley adicionarle requisito o condición alguna (...) <sup>85</sup>; (vii) la ley no puede restringir, en razón de la nacionalidad los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, dado que ellos son inherentes a la persona y tienen un carácter universal <sup>86</sup>; (viii) el mismo artículo 100 de la Constitución atenúa la fuerza de la expresión “origen nacional” contenida en el artículo 13, cuando ella se aplica a las situaciones en que estén involucrados los extranjeros <sup>87</sup>; (ix) no en todos los casos el derecho de igualdad opera de la misma manera y con similar arraigo para los nacionales y los extranjeros (...) <sup>88</sup>; (x) el derecho fundamental de asociación sindical se reconoce como derecho humano, universal, a todas las personas que tengan la condición de trabajadores para que puedan agruparse en organizaciones que representen los intereses que son comunes a todas ellas en el ámbito laboral, nada interesa, por consiguiente, el origen nacional de las personas para que puedan gozar del referido derecho, pues lo relevante es que se trate de trabajadores <sup>89</sup>; (xi) en materia de derechos de los extranjeros en Colombia, no hay un derecho de origen constitucional a recibir un trato preferencial en el campo tributario, a no pagar un impuesto o a deducir de su cuantía determinado monto o porcentaje <sup>90</sup>; (xii) el reconocimiento de los derechos de los extranjeros no implica que en nuestro ordenamiento esté proscrita la posibilidad de desarrollar un tratamiento diferenciado en relación con los nacionales <sup>91</sup>; (xiii) la sola existencia de un tratamiento legal diferenciado entre los trabajadores nacionales y los trabajadores extranjeros no tiene por qué reputarse inconstitucional pues la Carta Política, recogiendo el contenido que hoy se le imprime a la igualdad como valor superior, como principio y como derecho, ha contemplado la posibilidad de que se configure un tratamiento diferenciado... lo importante es, entonces, determinar si ese tratamiento diferenciado es legítimo o si está proscrito por el Texto Fundamental <sup>92</sup>; (xiv) la aplicación de un tratamiento diferente debe estar justificado por situaciones de hecho diferentes, una finalidad objetiva y razonable y una proporcionalidad entre el tratamiento y la finalidad perseguida <sup>93</sup>; (xv) la reserva de titularidad de los derechos políticos para los nacionales tiene su fundamento en el hecho de que por razones de soberanía es necesario limitar su ejercicio, situación que está en concordancia con el artículo 9° de la Carta, que prescribe que las relaciones exteriores del Estado colombiano deben cimentarse en la soberanía nacional <sup>94</sup>; (xvi) cuando el legislador establezca un trato diferente entre el extranjero y el nacional, será preciso examinar si el objeto regulado permite realizar tales distinciones, la clase de derecho que se encuentre comprometido, el carácter objetivo y razonable de la medida, la no afectación de derechos fundamentales, la no violación de normas internacionales y las particularidades del caso concreto <sup>95</sup>; y (xvii) el legislador no está impedido para instituir un determinado trato diferencial entre nacionales y extranjeros, si existen razones constitucionales legítimas que así lo justifiquen <sup>96</sup>. (Resaltado fuera de texto).

---

<sup>85</sup> Sentencia C- 151 de 1997.

<sup>86</sup> Sentencia C- 385 de 2000.

<sup>87</sup> Sentencia C- 768 de 1998.

<sup>88</sup> Sentencia C- 768 de 1998.

<sup>89</sup> Sentencia C- 385 de 2000.

<sup>90</sup> Sentencia C- 485 de 2000.

<sup>91</sup> Sentencia C- 1259 de 2001.

<sup>92</sup> Sentencia C- 1259 de 2001.

<sup>93</sup> Sentencia C- 395 de 2002.

<sup>94</sup> Sentencia C-523 de 2003.

<sup>95</sup> Sentencia C- 913 de 2003.

<sup>96</sup> Sentencia C- 070 de 2004.

En relación con la norma entonces acusada, la Corte desestimó los argumentos del demandante porque, además de ser un ámbito donde el Legislador disponía de un amplio margen de configuración, el “*sistema de protección social*” no equivalía ni podía confundirse con el derecho a la seguridad social, no se afectaba el mínimo vital de los extranjeros, ni se impedía una ampliación progresiva del beneficio<sup>97</sup>.

- Finalmente, en la Sentencia C-123 de 2011 la Corte declaró exequible la norma que exige a los socios de las empresas de vigilancia y seguridad privada ser personas naturales de nacionalidad colombiana<sup>98</sup>.

6.5.- Las anteriores consideraciones ponen de relieve la importancia que para el ejercicio de los derechos -civiles y sobre todo políticos- se deriva del reconocimiento de la nacionalidad, en concreto de la calidad de colombiano por adopción, que como ya se ha visto se otorga a través de Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción.

Así, el hecho de privar a una persona de su condición de colombiano, aunque sea provisionalmente, tiene una incidencia negativa que compromete de manera grave el ejercicio de sus derechos fundamentales. Situación que puede resultar aún más problemática en aquellos casos en los cuales la privación de la nacionalidad conduciría a una persona a la condición de apátrida, ante lo cual las normas internacionales son especialmente cautelosas.

Precisamente por ello la revisión, impugnación o control judicial de dichos actos ha sido objeto de una regulación legal específica, revestida siempre de estándares rigurosos que permitan al ciudadano potencialmente afectado contar con todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa en el marco del debido proceso.

## **7.- Control judicial de las Cartas de Naturaleza y Resoluciones de Autorización**

---

<sup>97</sup> “En este orden de ideas, la Corte estima que la alusión que el legislador hizo a los colombianos en el artículo 1º de la Ley 789 de 2002 no es discriminatoria, ni tampoco atenta contra los derechos al trabajo y a la seguridad social de los extranjeros, por cuanto (i) el sentido de la expresión “protección social” no es equiparable a aquel de “seguridad social”; (ii) la alusión a los colombianos en el texto del artículo 1º de la Ley 789 de 2002, no se traduce, a lo largo de dicha normatividad, en tratamientos discriminatorios o violatorios del derecho al trabajo o a la seguridad social de los extranjeros, ya que, de manera alguna se dispone que los trabajadores formales extranjeros vinculados a una Caja de Compensación Familiar no puedan ser destinatarios del respectivo subsidio familiar; (iii) la norma legal no constituye una autorización para desconocer el derecho al mínimo vital del cual es titular toda persona, por el sólo hecho de serlo; (iv) la definición que hizo el legislador de la noción de “sistema de protección social”, en sí misma, presenta un carácter programático y no de exclusión de derechos subjetivos concretos en detrimento de un determinado grupo social; (v) la disposición acusada no conduce a impedir que los extranjeros que se encuentran en Colombia ingresen y permanezcan vinculados al Sistema General de Seguridad Social, en los términos de la ley; (vi) el legislador, actuando dentro de su margen de configuración normativa, puede extender progresivamente el mencionado sistema de protección social hacia los extranjeros que se encuentren en Colombia, fijando, condiciones de acceso y permanencia en el mismo; y (vii) de igual manera, vía tratados internacionales o multilaterales, el ámbito de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, cuyos titulares son los extranjeros, puede irse ampliando paulatinamente”.

<sup>98</sup> Artículos 12y 47 del Decreto Ley 356 de 1994.

7.1.- En vigencia de la anterior Constitución las Cartas de Naturaleza estuvieron inicialmente reguladas en la Ley 22 bis de 1936, “*por la cual se reforman y adicionan las disposiciones relativas a la naturalización de extranjeros*”. En ella se estableció su control judicial posterior bajo la denominación de “*juicio de revisión de cartas de naturaleza*”, siendo competente el Consejo de Estado en única instancia<sup>99</sup>; solo procedía a solicitud motivada del Fiscal (Ministerio Público), previa autorización del Gobierno<sup>100</sup>. El artículo 22 de ese estatuto estableció las siguientes causales de revisión<sup>101</sup>:

“Artículo 22.- Las cartas de naturaleza expedidas por el Presidente de la República están sujetas a revisión en los casos siguientes:

- a) Si se han expedido en virtud de documentos que adolezcan de falsedad.
- b) Si los testigos cuyas declaraciones hizo valer el extranjero al solicitar la carta de naturaleza, faltaron a la verdad respecto de alguna o algunas de las circunstancias requeridas para obtenerlas
- c) Si se descubriere que el extranjero nacionalizado había cometido en otro país antes de radicarse en Colombia, algún delito que dé lugar a su extradición”.

La revisión de las Cartas de Naturaleza estaba sujeta, sin embargo, a la realización de un juicio breve y con citación del interesado<sup>102</sup>, en ningún caso luego de haber transcurrido más de diez (10) años<sup>103</sup>.

7.2.- Posteriormente, la Ley 167 de 1941, “*sobre organización de la jurisdicción contencioso – administrativa*”, dentro del Título IV (Juicios Especiales) reguló el Juicio de Revisión de Cartas de Naturaleza en los artículos 149 a 156, fijó los documentos que debían acompañarse con la solicitud y describió el procedimiento para su control judicial. Las causales de anulación siguieron siendo las previstas en la Ley 22 bis de 1936. Nada se dijo en cuanto a la procedencia o no de la suspensión provisional.

Con ocasión de la Segunda Guerra Mundial, afirma la doctrina<sup>104</sup>, el Decreto 181 de 1942 suspendió el artículo 23 de la Ley 22 bis de 1936 y dispuso que el

<sup>99</sup> “ARTÍCULO 34.- Conoce privativamente y en una sola instancia el Consejo de Estado de los siguientes negocios: (...) 8o. De los juicios de revisión de las Cartas de naturaleza”.

<sup>100</sup> “ARTÍCULO 23. Corresponderá al Consejo de Estado la revisión de cartas de naturaleza, pero sólo a solicitud del Fiscal, autorizado al efecto por el Gobierno”.

<sup>101</sup> A pesar de los escasos procesos sobre el asunto, vale la pena destacar que surgió la inquietud para determinar si, en tratándose de esta pretensión, era posible aducir las causales generales de anulación de los actos administrativos, previstas en el art. 84 CCA. Al respecto el Consejo de Estado del año 1939 consideró que no era posible, en tanto la idea era que se trataba de taxativos motivos de anulación. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de diciembre de 1939, M.P. Ramón Miranda, Anales del Consejo de Estado, p. 904 y 905.

<sup>102</sup> “ARTÍCULO 24. En la solicitud sobre revisión se expresará el motivo o los motivos en que se funde; y para decidirla se seguirá un juicio breve con citación del interesado”.

<sup>103</sup> “ARTÍCULO 26.- Podrá pedirse la revisión no solamente de las cartas de naturaleza que se expidan en lo sucesivo, sino también de las expedidas con anterioridad a la vigencia de esta Ley, pero en ningún caso después de diez años contados desde la fecha de la carta”.

<sup>104</sup> Cfr., Juan Carlos Galindo Vácha, “Lecciones de Derecho Administrativo”, vol 1. Segunda Edición, Pontificia Universidad Javeriana, 2006, p.380.

Fiscal del Consejo de Estado (Ministerio Público) sería la única autoridad legitimada para iniciar este tipo de proceso.

7.3.- Más tarde el Decreto Ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, consagró expresamente la “*acción de nulidad de cartas de naturaleza*” (art. 221) y permitió que fuera propuesta por cualquier persona o autoridad, por las causales previstas en la legislación de 1936, tramitada por el procedimiento ordinario<sup>105</sup>. El Decreto 2304 de 1989 subrogó el artículo citado, eliminó la mención al procedimiento ordinario, mantuvo las mismas causas de anulación y señaló que si se desconocía el sitio de residencia del titular de la carta de naturaleza se citaría al Ministerio Público<sup>106</sup>.

7.4.- La Ley 43 de 1993 reguló nuevamente la materia y dictó normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana. Señaló las causales de nulidad de las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de Autorización en términos similares a los contemplados en la normativa anterior, además de prohibir expresamente la medida de suspensión provisional. Fue así como el artículo 20, parcialmente acusado en esta oportunidad, dispuso:

“ARTÍCULO 20.- De la nulidad de las Cartas de Naturaleza y de las Resoluciones de autorización. Las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de autorización expedidas por el Presidente de la República o el Ministro de Relaciones Exteriores por delegación, están sujetas al proceso de nulidad ante la autoridad judicial competente, en los siguientes casos:

- a. Si se han expedido en virtud de pruebas o documentos viciados de falsedad.
- b. Si el extranjero nacionalizado hubiese cometido algún delito en otro país antes de radicarse en Colombia y que éste de lugar a la extradición.

Parágrafo 1º.- No procederá la suspensión provisional de la Carta de Naturaleza o Resolución cuya nulidad solicite.

Parágrafo 2º.- La autoridad deberá remitir, al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, copia certificada de la sentencia que declare la nulidad de la Carta de Naturaleza o Resolución de Autorización”. (Se subraya la expresión ahora impugnada).

<sup>105</sup> “ARTÍCULO 221.- Procedimiento. La acción de nulidad de cartas de naturaleza podrá ser propuesta por cualquier persona o autoridad por las causales señaladas en el artículo 22 de la Ley 22 bis de 1936 y se sujetará a las reglas del procedimiento ordinario. // Con todo, cuando se desconozca el sitio de la residencia del titular de la carta de naturaleza cuya nulidad se solicita, se ordenará su emplazamiento en un periódico de amplia circulación en el país. Si reside en el exterior, se comisionará para la notificación del auto admisorio de la demanda al Cónsul de Colombia”.

<sup>106</sup> “ARTÍCULO 57. El artículo 221 del Código Contencioso Administrativo quedará así:  
“ARTÍCULO 221. PROCEDIMIENTO. Cualquiera persona podrá pedir que se declare la nulidad de cartas de naturaleza por las causales prescritas por el artículo 22 de la Ley 22 Bis de 1936. Cuando se desconozca el sitio de la residencia del titular de la carta de naturaleza cuya nulidad se solicite, se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 207, número 2, del Código Contencioso Administrativo. // Si reside en el exterior, el auto admisorio de la demanda se notificará mediante comisión que se deberá conferir al Cónsul de Colombia”.

Adicionalmente, señaló que la acción de nulidad tendría un término de caducidad de 10 años, contados a partir de la fecha de la expedición (art. 31).

7.5.- Actualmente, el artículo 147 del CPACA mantiene la pretensión de nulidad contra cartas de naturaleza y de resoluciones de autorización de inscripción que venía consagrada en el Decreto 01 de 1984, remitiendo expresamente respecto de la oportunidad y las causales a las prescritas en los artículos 20 y 21 de la Ley 43 de 1993<sup>107</sup>.

### **8.- Análisis de la norma acusada. Excluir de la suspensión provisional las Cartas de Naturaleza y Resoluciones de Autorización es constitucionalmente válido**

La Corte considera que el párrafo 1º del artículo 20 de la Ley 43 de 1993, que impide decretar la suspensión provisional de las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de Autorización en los procesos cuya nulidad se demande ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no desconoce el artículo 238 de la Constitución.

Por el contrario, es una manifestación del principio democrático (art. 1 CP) y de la cláusula general de competencia radicada en el Legislador para el diseño de asuntos de orden procesal (art. 150, núm 1 y 2, art. 229 CP), que en este caso concreto se encamina a garantizar la efectividad de los derechos derivados del reconocimiento de la nacionalidad (art. 2 CP), hasta tanto se adopte una decisión definitiva en sede judicial. Más aún si se tiene en cuenta que la suspensión provisional de las Cartas de Naturaleza y Resoluciones de Autorización no representa una garantía para el administrado, sino que por el contrario lo afecta gravemente ya que lo priva de su condición de nacional colombiano y de los derechos que de ella emanan.

Las medidas cautelares, como ya se explicó, tienen por objeto que el tiempo transcurrido en el proceso no afecte intereses de mayor valía para la comunidad o no causen un agravio a un interés subjetivo de una persona, en este último evento a partir del buen derecho del demandante y el peligro de la mora (*fumus boni iuris e periculum in mora*).

De acuerdo con lo anterior, cabe preguntarse ¿cuál es la finalidad de la suspensión provisional en las pretensiones de nulidad de las cartas de naturaleza y resoluciones de autorización?

---

<sup>107</sup> “ARTÍCULO 147. NULIDAD DE LAS CARTAS DE NATURALEZA Y DE LAS RESOLUCIONES DE AUTORIZACIÓN DE INSCRIPCIÓN. Cualquier persona podrá pedir que se declare la nulidad de cartas de naturaleza y de resoluciones de autorización de inscripción dentro de la oportunidad y por las causales prescritas en los artículos 20 y 21 de la Ley 43 de 1993. // Proferida la sentencia en la que se declare la nulidad del respectivo acto, se notificará legalmente y se remitirá al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria copia certificada de la misma. Igualmente, si fuere del caso, en la sentencia se ordenará tomar las copias pertinentes y remitirlas a las autoridades competentes para que investiguen las posibles infracciones de carácter penal”.

En la pretensión de nulidad, el requisito de infracción del ordenamiento superior implica que la suspensión provisional del acto administrativo tendría como objeto la protección del ordenamiento jurídico en general. Mientras que si se solicita dentro de una pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, como debe concurrir con el daño a un derecho subjetivo del demandante, la medida cautelar tendría como fin la protección de dicho interés subjetivo.

Las cartas de naturaleza y resoluciones de autorización, en tanto reconocen a una persona la condición de colombiano, consolidan situaciones jurídicas individuales y subjetivas, esto es, son actos administrativos de carácter particular y concreto. En correspondencia, los efectos de suspender dichos actos equivalen a privar a esa misma persona de su nacionalidad.

Por virtud de esta medida, el juez podría disponer que se suspendiera los efectos del acto administrativo demandando, esto es, el reconocimiento como colombiano y la privación automática de los derechos y garantías derivados de esa calidad. Decisión que se mantendría a lo largo del proceso, hasta la sentencia, momento en el cual bien podría suceder que el acto fuera anulado y entonces desapareciera definitivamente del mundo jurídico, o que en cambio no se hubiere logrado desvirtuar su legalidad y entonces la sentencia desestimaría la pretensión anulatoria, cuya consecuencia natural y directa sería que el acto recobraría todos sus efectos, pero con la irrisarcible afectación de los derechos subjetivos de quien ya fue despojado de su nacionalidad.

Los propósitos que podrían buscarse con la medida provisional –que en esta oportunidad son realmente difusos y no irían más allá de la protección de la legalidad objetiva- no se compadecen con la grave afectación a los derechos y garantías que se derivan del hecho de privar a una persona del ejercicio de la nacionalidad, así sea transitoriamente. En otras palabras, el fin buscado con la suspensión provisional (proteger el ordenamiento jurídico) terminaría por restringir severamente los derechos subjetivos del ciudadano.

La disposición acusada no interfiere entonces de manera indebida en el goce y ejercicio de derechos políticos y civiles derivados de la calidad de nacional por adopción, por cuanto no crea una situación distinta ni modifica las situaciones previstas por el artículo 98 de la Constitución Política relativas a la pérdida de la nacionalidad. Simplemente exige que ello ocurra solo mediante una decisión judicial en firme, luego de agotadas todas las instancias procesales y con observancia de los derechos de contradicción y defensa.

Como ya se explicó, la potestad de configurativa del Legislador comprende asuntos de diseño procesal, por lo que la regulación de medidas cautelares, como la suspensión provisional de Cartas de Naturaleza y Registros de Inscripción, está incluida en esta facultad y legitimada por el artículo 238 de la Constitución. Tampoco puede perderse de vista que las normas procesales, como la analizada, por ser de orden público, deben estar inspiradas en el

respeto del principio democrático (arts. 1° y 150 CP) y el mandato de protección efectiva de los derechos (art. 2° CP).

La regulación adoptada por el Legislador es también coherente con las obligaciones asumidas por el Estado colombiano. Recuérdese que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el derecho a la nacionalidad no puede ser suspendido ni siquiera en los estados de excepción. (artículos 20 y 27). Además, el artículo 8° de la Convención para reducir los casos de apatridia, impone al Estado el deber de evitar, en tanto sea posible, que una persona pierda su condición de nacional y adquiera la de apátrida.

En este orden de ideas, la Sala concluye que la suspensión provisional respecto de las cartas de naturaleza o resoluciones de autorización implicaría una grave limitación al derecho a la nacionalidad, así como de las garantías y otros derechos que de este se derivan. En esa medida, es razonable que el Legislador haya excluido su utilización, precisamente con el objeto de proteger los derechos constitucionales involucrados. Así, teniendo en cuenta que la suspensión provisional de las Cartas de Naturaleza y Resoluciones de Autorización no representa una garantía para el administrado, sino que por el contrario compromete gravemente el ejercicio de sus derechos, debe concluirse que el Legislador estaba constitucionalmente habilitado para prohibirla en el marco de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En consecuencia, por el cargo examinado, la Corte declarará exequible la norma acusada.

## **VII. DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado, el parágrafo 1 del artículo 20 de la Ley 43 de 1993, *“por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida, y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

**MARIA VICTORIA CALLE CORREA**

Presidenta (E)

*-Con aclaración de voto-*

**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**

Magistrada (E)

**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**

Magistrado

*-Ausente-*

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**

Magistrado

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**

Magistrado

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**

Magistrada

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

Magistrado

**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**

Magistrado

*-Ausente-*

**ALBERTO ROJAS RÍOS**

Magistrado

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ**  
Secretario General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
SENTENCIA C-451/15**

Referencia: Expedientes D-10563

Demandas de inconstitucionalidad contra el  
parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 43 de  
1993.

Actores: Lina María Salcedo Castañeda y Julio  
César Varela Pérez

**Magistrado sustanciador:**  
Jorge Iván Palacio Palacio

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, aclaro mi voto a la sentencia C-451 de 2015. Estoy de acuerdo con la decisión que tomó la Corporación a propósito de la exequibilidad de la norma, pero debo aclarar algunos aspectos de la motivación.

En mi concepto, la ponencia se edifica sobre la base de una potestad general del legislador para decir qué actos no son objeto de suspensión provisional, y qué actos sí lo son. La regla sería entonces que el legislador podría declarar que ciertos actos no son susceptibles de suspensión. Dado que existe esa facultad, esta debe ser razonable y en este caso lo es, pues se trata de evitar una consecuencia muy drástica sobre los individuos, como es la de someterlos a una pérdida de la nacionalidad.

A mi juicio, aunque la norma es exequible, la razón que me lleva a esa conclusión es casi la inversa a la que se propone en la ponencia. En mi opinión, el legislador no tiene libertad ni margen de configuración en esta materia. “La lucha por las medidas cautelares”, según la terminología de García de Enterría, ha consistido en los últimos tiempos precisamente en procurar que el legislador no sea quien decide cuándo procede y cuándo no una medida cautelar como la suspensión provisional. Las medidas cautelares se han concebido según esta tendencia como desarrollos necesarios del derecho de acceso a una administración de justicia pronta y efectiva. No depende del legislador definir cuáles medidas se pueden suspender y cuáles no, sino que esto tiene que ver esencialmente con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El derecho a acceder a una administración de justicia efectiva, que se consagra en los artículos 2 y 229 de la Constitución, está en Colombia complementado además con el artículo 238 Superior, que habla en general de la facultad de la justicia administrativa de suspender provisionalmente los actos, sin introducir distinciones de ninguna naturaleza. Esto indica entonces que la regla general

es que todos los actos de la administración están sujetos a suspensión provisional, y excepcionalmente pueden no estarlo. Solo excepcional y restrictivamente pueden sustraerse de ese poder los actos administrativos que, en virtud de una previsión expresa de la Constitución –o de los tratados internacionales sobre derechos humanos- no puedan ser objeto de suspensión.

En el caso de la nacionalidad de los extranjeros, este atributo no puede suspenderse, ni aún si así lo contemplara expresamente la ley, pues la Constitución dice que la ley “establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción” (CP art 96-2 literal a). La Constitución, precisamente por la drasticidad de lo que implica, no admite entonces *suspender* la nacionalidad de los colombianos por adopción (es decir, la nacionalidad colombiana de los extranjeros por nacimiento). Tampoco admite, bajo ningún supuesto, que un colombiano por nacimiento sea privado de su nacionalidad. Obsérvese entonces que mientras se admite la privación de la libertad, por ejemplo, la de la nacionalidad se considera como totalmente inadmisibles.

Así, por ser la de la nacionalidad una restricción tan drástica, solo es legítima cuando se ha terminado un proceso judicial con la totalidad de las garantías, y no antes a título provisional. Los colombianos por adopción pueden *perder* la nacionalidad, en virtud de lo que disponga la ley, a mi juicio como fruto de la conclusión de un proceso judicial con todas las garantías. Pero no puede *suspendérseles* su nacionalidad, en un acto provisional que se dicta además al inicio del proceso jurisdiccional, y sin que se haya agotado un previo procedimiento de contradicción suficiente. Ahora bien, esto se debe a que si bien la regla general es que los actos administrativos pueden ser objeto de suspensión provisional, en el caso de los que reconocen u otorgan la nacionalidad colombiana solo se admite una *pérdida* de la misma a los colombianos por adopción, pero no se menciona una posible suspensión.

Lo que hace la norma no es entonces ubicarse en un punto permitido, dentro de otros posibles, sino centrarse en la única zona que permite la Constitución, y que es la de la imposibilidad de suspender los actos que otorgan la nacionalidad.

*Fecha ut supra*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada