

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 25

Junio 10 y 11 de 2015

HABIDA CUENTA DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 13 DEL DECRETO 522 DE 1971 QUE ESTABLECÍA UNA MULTA POR EL USO INDEBIDO DE LA BANDERA Y EL ESCUDO DE COLOMBIA O DE CUALQUIER OTRO SÍMBOLO PATRIO, LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD, POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO

I. EXPEDIENTE D-10519 - SENTENCIA C-352/15 (Junio 10)
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

1. Norma acusada

DECRETO 522 DE 1971

Por el cual se restablece la vigencia de algunos artículos del Código Penal, de definen como delitos determinados hechos considerados hoy como contravenciones, se incorporan al decreto Ley 1355 de 4 de agosto de 1970 determinadas contravenciones y se determina su competencia y procedimiento, se modifican y derogan algunas de las disposiciones de dicho decreto, se deroga el Decreto Ley 1118 de 5 de julio de 1970 y se dictan otras disposiciones

Artículo 13. El que use indebidamente la bandera o el escudo de Colombia o cualquier otro emblema patrio, incurrirá en multa de cincuenta a cinco mil pesos.

2. Decisión

INHIBIRSE de proferir un pronunciamiento de fondo en relación con las expresiones "El que use indebidamente la bandera o el escudo de Colombia o cualquier otro emblema patrio, incurrirá en multa de cincuenta a cinco mil pesos", pertenecientes al artículo 13 del Decreto 522 de 1971, por cuanto las mismas fueron derogadas por el artículo 5º de la Ley 12 de 1984, configurándose la carencia actual de objeto.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estableció que en el presente caso no había lugar a un pronunciamiento de fondo, por carencia actual de objeto del juicio de constitucionalidad, toda vez que el artículo 13 del Decreto Ley 522 de 1971 fue derogado orgánicamente, en virtud de la habilitación dada por el legislador al Gobierno Nacional mediante el artículo 5º de la Ley 12 de 1984 para reglamentar el uso de los símbolos patrios, esto es, el escudo, la bandera y el himno nacional, las ocasiones y el modo cómo deben ser usados y las sanciones para quienes los utilicen indebidamente. La regulación integral fue realizada mediante el Decreto 1967 de 1991, de modo que el artículo 13 del Decreto 522 de 1971 no hace parte del ordenamiento jurídico

De otra parte, la norma demandada no continúa produciendo efectos jurídicos, que permitirían su examen, por el fenómeno de la caducidad de la acción policiva, puesto que, como fue explicado en la sentencia C-668 de 2014, en ningún caso podría superar el término de seis (6) meses previsto en el artículo 29 del Decreto 800 de 1991. Es decir, la posibilidad de imponer la multa prevista en el artículo 13 del Decreto 522 de 1971 no existe, ya que desde la derogatoria del precepto demandado acaecida por lo dispuesto en el artículo 5º de

la Ley 12 de 1984 y la expedición del Decreto 1967 de 1991, han transcurrido más de veintitrés (23) años, teniendo en cuenta que este estatuto entró en vigencia el 15 de agosto de ese año.

4. **Aclaración de voto**

El magistrado **Mauricio González Cuervo** presentará una aclaración de voto en la que reitera la posición que expuso frente a la sentencia C-668 de 2014, en la que la Corte se inhibió igualmente de pronunciarse sobre una norma similar a la acusada en esta oportunidad, por cuanto considera que las materias con reserva legal no pueden ser deslegalizadas, esto es, no puede deferirse a autoridades administrativas para ser reglamentadas mediante decretos reglamentarios, actos administrativos o resoluciones. En su concepto, interpretar que dicha reglamentación produce una derogatoria orgánica de la norma legal conduce en la práctica a eludir el control que corresponde a la Corte Constitucional.

POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA, NO PROCEDE UN JUICIO DE FONDO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 293 (PARCIAL) DEL DECRETO 2663 DE 1950, QUE ESTABLECÍA LOS BENEFICIARIOS DEL DENOMINADO SEGURO DE VIDA OBLIGATORIO, EN RAZÓN DE LA DEROGATORIA QUE SE PRODUJO CON LA REGULACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL REALIZADO POR LA LEY 100 DE 1993

II. EXPEDIENTE D-10514 - SENTENCIA C-353/15 (Junio 10)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. **Norma acusada**

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

Adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 "Sobre Código Sustantivo del Trabajo", publicado en el Diario Oficial No. 27.407 del 9 de septiembre de 1950, en virtud del Estado de Sitio promulgado por el Decreto Extraordinario No. 3518 de 1949

ARTICULO 293. BENEFICIARIOS. Artículo modificado por el artículo 11 del Decreto 617 de 1954. El nuevo texto es el siguiente:

1. Son beneficiarios forzosos del seguro de vida el cónyuge, los hijos **legítimos y naturales**, y los padres **legítimos o naturales** del trabajador fallecido, en el orden y proporción establecidos en el ordinal e) del artículo 204.

2. Si no concurriere ninguno de los beneficiarios forzosos, el seguro se pagará al beneficiario o beneficiarios que el trabajador haya designado, y, en su defecto, a quien probare que dependía económicamente del trabajador fallecido, si además fuere menor de dieciocho (18) años o estuviere incapacitado en forma permanente para trabajar. Si hubiere varias personas en estas circunstancias, la indemnización se dividirá entre ellas, por partes iguales. A falta de cualquiera de las personas antes indicadas, el seguro se pagará a quien corresponda conforme a las reglas de la sucesión intestada establecidas en el Código Civil. (Libro III, Título II del Código Civil).

2. **Decisión**

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de las expresiones demandadas del artículo 293 del decreto 2663 de 1950, Código Sustantivo del Trabajo.

3. **Síntesis de los fundamentos**

En esta oportunidad, se demandó la referencia a los hijos y padres "legítimos o naturales" contenida en el artículo 293 del Decreto 2663 de 1950, como beneficiarios del seguro de vida colectivo obligatorio, por desconocer en concepto del actor el derecho de igualdad y la institución familiar, al omitir presuntamente la inclusión de los hijos y padres adoptivos.

Al entrar a verificar los presupuestos para efectuar un examen y decisión de fondo, la Corte constató que la norma demandada había sido derogada como consecuencia de la regulación integral de la seguridad social efectuada por la Ley 100 de 1993. Así lo había establecido anteriormente en la sentencia C-823 de 2006, cuando se inhibió de emitir un fallo de mérito sobre la constitucionalidad de una disposición relativa al que se denominaba seguro de vida obligatorio, el cual se pagaba por una sola vez y fue reemplazado por una prestación periódica de pensión de sobreviviente o la indemnización sustitutiva.

En todo caso, la Corte aclaró que la eventual aplicación que los operadores realizaran de los preceptos demandados –los cuales no se encuentran vigentes- no puede ser objeto del control abstracto de constitucionalidad, toda vez que las situaciones subjetivas deben atenderse por vía del control concreto.

Por sustracción de materia no procede en este caso, un juicio de fondo sobre la constitucionalidad de los apartes normativos acusados.

LA CARENCIA DE CERTEZA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS FORMULADOS CONTRA UNA INTERPRETACIÓN JUDICIAL QUE SE CONSIDERA INCONSTITUCIONAL, NO PERMITIÓ QUE LA CORTE SE PRONUNCIARA DE FONDO ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERPRETACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE *MONTO* DE LA PENSIÓN DE VEJEZ EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

III. EXPEDIENTE D-9537 - SENTENCIA C-354/15 (Junio 10)
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 100 DE 1993
(diciembre 23)

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas **y el monto de la pensión de vejez** de personas que al momento de entrar en vigencia al Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad, si son mujeres, o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) de años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo respecto del aparte demandado perteneciente al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer término y en vista de que existía una sentencia sobre la norma demandada, la Corte verificó la inexistencia de cosa juzgada, como quiera que (i) no hay identidad entre los cargos examinados en la sentencia C-168/95 y los formulados en el presente caso y (ii) con la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005 que reformó el artículo 48 de la Constitución, existe un cambio del parámetro de control frente a los actuales principios y normas que orientan el servicio de seguridad social en pensiones, los cuales, naturalmente no pudieron ser considerados en la sentencia de 1995.

Sin embargo, la corporación encontró que en el presente caso no era posible un pronunciamiento de fondo sobre la problemática jurídica planteada, por cuanto la demanda no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia dispuestos por la jurisprudencia para que proceda el estudio de constitucionalidad de una interpretación judicial.

Al respecto, la Corte reiteró que el control abstracto de constitucionalidad por lo general recae sobre textos normativos y no sobre interpretaciones judiciales de los operadores jurídicos, puesto que se correría el riesgo de violentar la autonomía de los jueces y el principio de legalidad de la competencia. No obstante, se ha admitido, para preservar el orden constitucional, el control sobre interpretaciones, siempre que las demandas cumplan con los requisitos exigidos por la jurisprudencia, a saber, claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, los cuales al referirse a una interpretación judicial, presentan su propia especificidad y exigen una mayor carga argumentativa.

Por una parte, el demandante no demostró desde el punto de vista fáctico que la interpretación a la que alude constituía efectivamente una posición sólida del Consejo de Estado, toda vez que solo trajo a colación un caso particular, sin haber probado que dicha postura se erigía como "derecho viviente". En cuanto a la certeza, el ciudadano no argumentó, de manera suficiente y explícita, por qué la norma aludida no debe ser interpretada como lo hace el Consejo de Estado, sino como él y otros operadores jurídicos lo entienden. De otro lado, el actor aduce la violación de los artículos 48 y 230 de la Constitución, pero sin aportar los elementos que demostrarían ese desconocimiento, sin los cuales la Corte no puede entrar a realizar un examen de fondo.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **Mauricio González Cuervo** y **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y el conjuez **César Rodríguez Garavito** se apartaron de la decisión inhibitoria, por cuanto, en su concepto, existía certeza y suficiencia en los cargos formulados en la presente demanda, por lo que admitían un pronunciamiento de fondo. Señalaron que cuando se trata de una sentencia de un órgano de cierre como el Consejo de Estado, hay una cualificación que permite deducir una regla de derecho viviente respecto del equilibrio entre el principio de sostenibilidad fiscal y los derechos de los beneficiarios del régimen de transición en materia de pensiones. Si bien el demandante solo cita una sentencia, es un hecho notorio que la interpretación que contiene es consistente y coincide con la interpretación que la Corte Constitucional ha adoptado en el mismo sentido. Aunque aceptaron que en este tipo de demandas se aplica un rigor mayor por no tratarse de una acusación contra una norma legal sino contra su interpretación, consideraron que en el presente caso se cumplía con dicha carga. A su juicio, la demanda plantea una proposición jurídica que podía confrontarse con la Constitución.

La conjuez **Isabel Cristina Jaramillo** anunció la presentación de una aclaración de voto, puesto que pese a que está de acuerdo en que la decisión debía ser inhibitoria, discrepa de que uno de los fundamentos sea la falta de certeza en el cargo, ya que en su concepto, el problema que tenía la demanda era de falta de suficiencia en el cargo. El actor precisa cuál sería la interpretación de la norma acusada que presuntamente vulnera la Constitución, pero no señala de manera clara y precisa por qué esta interpretación desconoce los artículos 13, 48 y 230 de la Carta Política.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR EL ALCALDE GUSTAVO PETRO URREGO CONTRA LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DADA LA EXISTENCIA DE MECANISMOS JUDICIALES ORDINARIOS IDÓNEOS Y EFICACES PARA PROTEGER LOS DERECHOS INVOCADOS

IV. EXPEDIENTE T 4325260 - SENTENCIA SU-355/15 (Junio 11)
M.P. Mauricio González Cuervo

La Corte Constitucional determinó que resultaba improcedente la acción de tutela instaurada por Gustavo Francisco Petro Urrego contra la Procuraduría General de la Nación, por la decisión de declararlo disciplinariamente responsable, imponiendo como sanción la destitución del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá y la inhabilitación general por el término de quince (15) años. Dicha improcedencia se apoya en la existencia de medios judiciales idóneos y eficaces previstos en la Ley 1437 de 2011 por medio de la cual se adoptó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, confirmó la sentencia proferida el 5 de marzo de 2014 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que por la misma razón, consideró que no procedía acceder a la solicitud de amparo formulada por el Alcalde, como mecanismo transitorio.

Advirtió que en la actualidad, la Ley 1437 de 2011 y la interpretación que del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de la figura de la suspensión provisional ha hecho la jurisprudencia del Consejo de Estado, permite que la jurisdicción contencioso administrativa adelante un control pleno e integral orientado a la protección de los derechos fundamentales de los sujetos sancionados y suspenda provisionalmente los actos administrativos sancionatorios cuando concluya que ellos violan las disposiciones que se invocan como fundamento de la nulidad.

En el caso concreto, el actor había presentado también acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la decisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, proceso dentro del cual el Consejo de Estado decretó medidas cautelares en virtud de las cuales suspendió provisionalmente la sanción de destitución, de manera que el Alcalde se reincorporó al cargo que siguió desempeñando mientras se decide sobre la citada acción de nulidad.

Para la Corte, la circunstancia de que el mecanismo principal de protección contra esos actos sancionatorios esté en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, no se opone a que en circunstancias excepcionales y debidamente consideradas por el juez, pueda admitirse la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales desconocidos durante el trámite de una actuación disciplinaria. Para tal efecto, siguiendo la regla establecida en la sentencia SU-712 de 2013, ello será viable cuando además de cumplirse las condiciones señaladas en esta providencia, los medios ordinarios de defensa no sean suficientemente expeditos como para controlar la legalidad y constitucionalidad de las medidas sancionatorias impugnadas. En cada caso, la cuestión deberá ser examinada de acuerdo con lo establecido en los artículos 6º y 8º del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, pues la acción de tutela y la suspensión provisional no son instrumentos que necesariamente se excluyan.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Myriam Ávila Roldán** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto.

La magistrada **Ávila Roldán** advirtió que si bien comparte la decisión adoptada respecto de la improcedencia de la acción de tutela en el presente caso, considera que la posibilidad de interponer una acción de tutela contra un acto administrativo proferido en sede disciplinaria no puede ser tan excepcional como lo pone de presente la sentencia. No obstante la regulación que la Ley 1437 de 2011 imprimió a la nulidad y restablecimiento del derecho, y a la suspensión provisional como mecanismos de control de los actos administrativos, la acción de tutela conserva su ámbito de protección constitucional frente a la eventual amenaza o vulneración de derechos fundamentales que no puedan ser enfrentados de manera eficaz e idónea a través del instrumento legal mencionado, situación que debe ser examinada en cada caso concreto.

De otra parte, y en relación con el asunto de fondo planteado en la acción de tutela, la magistrada **Ávila Roldán** estima que existe en la actualidad una incompatibilidad del sistema actual de juzgamiento disciplinario frente a los estándares constitucionales y de Derecho Internacional de Derechos Humanos en relación con los funcionarios de elección popular. En este sentido, expresó su disenso en torno a la posibilidad de que el

Procurador General de la Nación pueda imponer sanciones de suspensión, destitución e inhabilidad a los funcionarios de elección popular, comoquiera que con ello se contraían los estándares internacionales y en especial, los convencionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en relación con la protección de los derechos políticos de este tipo de servidores. Estimó que la Corte debe rectificar la posición vigente en torno a la interpretación del artículo 277.6 de la Carta, y armonizarla a través del control de convencionalidad, con las normas y las pautas de interpretación del bloque de constitucionalidad, y por tanto ajustar la normatividad interna a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en materia de garantía de los derechos humanos.

Por su parte, el magistrado **Alberto Rojas Ríos** comparte la decisión de la Sala Plena en el sentido de confirmar la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por Gustavo Francisco Petro Urrego en contra de la Procuraduría General de la Nación por la decisión de declararlo disciplinariamente responsable e imponerle sanción de destitución del cargo e inhabilidad general por el término de quince (15) años. Lo anterior, debido a que operó de forma idónea y eficaz una medida cautelar de suspensión del acto administrativo, prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-.

Empero, presentó una aclaración de voto a la sentencia SU.355 de 2015, toda vez que la situación fáctica del caso se modificó dado que la providencia de 13 de mayo de 2014¹, al dejar sin efectos los actos administrativos sancionatorios contra el accionante, protegió transitoriamente los derechos fundamentales al debido proceso, ejercicio de los derechos políticos, a la honra y al buen nombre. Por tanto, en este asunto se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado como quiera que todas las pretensiones planteadas en la demanda de tutela se encuentran siendo satisfechas por el actor. En consecuencia, es un hecho notorio que la acción de tutela perdió su razón de ser por cuanto el accionante ejerce plenamente su derecho político al haber sido elegido Alcalde de Bogotá D.C., para el periodo 2011-2015.

En efecto, siguiendo el precedente constitucional reiterado² por la Corporación, en este caso se evidencia un hecho superado transitoriamente en el entendido que: i) entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo de la misma -11 de junio de 2015-, se satisfizo por completo o desapareció la pretensión contenida en la demanda de amparo; ii) cualquier orden a impartir por la Sala Plena era inocua e innecesaria; iii) en el contexto que rodea el caso, la satisfacción de lo pedido en la tutela fue superado mediante auto de 13 de mayo de 2014, el cual justamente decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de las decisiones que impusieron y confirmaron la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 15 años al señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

De igual manera, comparte que el medio ordinario de control dispuesto en el ordenamiento jurídico, fue idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico que pretendía discutirse en sede constitucional. Sin embargo, en todos los casos el juez deberá determinar la *idoneidad* y *eficacia* del medio ordinario de defensa frente a la acción de tutela, análisis que incluye: i) la procedencia de medidas cautelares dentro del proceso ordinario o contencioso administrativo; ii) la finalidad que persigue dentro del proceso en comparación con la que se pretende en el trámite constitucional; iii) las circunstancias de vulnerabilidad o debilidad del afectado y iv) el principio de cargas soportables para las partes.

Finalmente, rechazó por impertinentes e innecesarios los señalamientos de la sentencia que defienden la competencia del Procurador General de la Nación para sancionar disciplinariamente a funcionarios de elección popular por las mismas razones contenidas en la aclaración de voto de la sentencia SU.712 de 2013, además, por cuanto desconocen el ejercicio de control de convencionalidad estudiado el 1º de septiembre de 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *López Mendoza vs Venezuela*, según el cual una sanción como la dictada en este caso sólo puede ser adoptada en un trámite

¹ Proferida por el Consejero de Estado Gerardo Arenas Monsalve.

² Ver sentencias T-608 de 2002, T-552 de 2002 y T-358 de 2014, entre otras.

judicial, para no restringir ilegítimamente los derechos a elegir y ser elegido (artículos 23 de la Convención Americana y 40 de la Constitución Política).

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)