



LA CORTE DETERMINÓ QUE EL DECRETO 2090 DE 2003 NO CONSAGRA UN RÉGIMEN ESPECIAL DE PENSIONES, SINO UN ESQUEMA NORMATIVO DE PENSIONES DE ALTO RIESGO QUE SE INSCRIBE EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA, DENTRO DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES, QUE RESULTA ACORDE CON EL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN

I. EXPEDIENTE D-10685 - SENTENCIA C-651/15 (Octubre 14)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

DECRETO 2090 DE 2003

(Julio 26)

Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en uso de sus facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, corresponde al Presidente de la República expedir o modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, y en particular, definir las condiciones, requisitos y beneficios, aplicables a dichos trabajadores, así como ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos a cargo del empleador;

Que de conformidad con los estudios realizados se han determinado como actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo;

Que el beneficio conferido a los trabajadores de que trata el presente decreto consiste en una prestación definida consistente en acceder al beneficio pensional a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores,

DECRETA:

[...]

Artículo 8º. Límite del régimen especial. El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014.

El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales

A partir de la fecha determinada en el inciso primero de este artículo o la determinada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quienes actualmente estén afiliados a las actividades que en el presente decreto se definen como alto riesgo, continuarán cobijados por el régimen especial de que trata este decreto. Los nuevos trabajadores, se afiliarán al Sistema General de Pensiones en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y aquellas que las modifiquen o adicionen y sus respectivos reglamentos.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 8º del Decreto ley 2090 de 2003 "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades".

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala consideró que el Decreto ley 2090 de 2003 está aún vigente y sigue produciendo efectos. El Decreto administrativo 2655 de 2014 lo que hizo fue activar una condición para que aquel conservara su vigencia, y no reemplazarlo en cuanto a la normatividad sobre las pensiones de alto riesgo. Además, tras examinar la aptitud de la acción, la Corte decidió emitir un pronunciamiento de mérito respecto de los dos cargos presentados. En primer lugar, el actor sostenía que la norma acusada era contraria al artículo 48 Constitucional, debido a que contempla un régimen especial de pensiones de alto riesgo con un periodo de vigencia superior al admitido por los incisos undécimo y décimo tercero y el Parágrafo transitorio 2º, del artículo 48 de la Constitución; es decir, que supera el 31 de julio de 2010, fecha en la cual a su juicio debían expirar, por mandato constitucional, todos los regímenes pensionales especiales, exceptuados o cualquier otro contenido en leyes que no formen parte del sistema general de pensiones o que no estén previstos en el Acto Legislativo 01 de 2005. En segundo lugar, la disposición demandada era, en opinión del actor, inconstitucional a causa de que constituía una extralimitación de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, toda vez que en ellas solo se previó una competencia temporal de 6 meses para ejercerlas y, una vez agotado ese plazo, no podía expedir otra regulación sobre la materia, ni siquiera por la vía de expedir un decreto orientado a extender su vigencia. Por lo mismo, el artículo 8º del Decreto 2090 de 2003 violaba en su sentir el artículo 150-10 de la Constitución.

El primero de estos cargos no prosperó por varias razones. El Decreto 2090 de 2003 no consagra un régimen especial de pensiones, sino un esquema normativo de pensiones de alto riesgo que se inscribe en el régimen de prima media con prestación definida, dentro del sistema general de pensiones. Aparte, el Acto Legislativo 01 de 2005 no solo no prohíbe expresamente la existencia de reglas especiales para pensiones de alto riesgo, que se inserten en los regímenes generales del sistema general de pensiones, sino que según una lectura literal, sistemática, contextual y teleológica de la Constitución, tampoco previó su desaparición inmediata o diferida. En efecto, los textos de los incisos 11 y 13, y del parágrafo transitorio 2, del artículo 48 de la Carta no excluyen expresa e inequívocamente estas reglas. Una lectura de estas previsiones, en conjunto con la del parágrafo transitorio 5º del mismo precepto, indica que las de alto riesgo se consideran como parte del sistema general de pensiones, y las deja a salvo de las limitaciones y restricciones previstas por el Acto Legislativo 01 de 2005. Esta conclusión encuentra pleno respaldo en los debates parlamentarios que antecedieron a la expedición de la reforma constitucional del año 2005, así como en una lectura teleológica o finalista del Acto Legislativo, y en una interpretación integral de la Constitución que tenga en cuenta su vocación igualitaria, expresada ante todo en su artículo 13, incisos 2 y 3, que consagra una "*cláusula de erradicación de las injusticias presentes*" (SU-225 de 1998).

El segundo cargo tampoco prosperó. La Corte Constitucional advirtió que el artículo 8º fija periodos de vigencia complejos: las reglas de pensiones de alto riesgo protegen a quienes se vinculen a estas actividades hasta el 31 de diciembre de 2024 si se daba la condición del decreto y el previo concepto del Consejo de Riesgos Profesionales antes del 31 de diciembre de 2014, o hasta esta última fecha si la condición no se daba. Es un periodo de vigencia, pues tras la extinción de dichos periodos, los trabajadores que se vinculen a actividades de alto riesgo no se benefician de sus previsiones. Pero ese no es un límite de aplicabilidad, pues quienes se hayan vinculado a tales actividades antes de expirar esos plazos, tienen derecho incluso después de su vencimiento a que se les sigan aplicando. Una previsión de esa naturaleza no contraría las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 17 de la Ley 797 de 2003. De un lado, porque el artículo 8º se dictó en el Decreto 2090 de 2003 dentro del término fijado para ello en la ley habilitante. De otro lado, porque en esta no se contempló ningún término de vigencia específico para las pensiones de alto riesgo, y contrario a lo contenido en el Decreto 2090 de 2003. En un contexto de esa naturaleza, el legislador extraordinario podía fijar términos de vigencia complejos, sin que esto significara por sí mismo una auto atribución de facultades extraordinarias, prohibidas por la Constitución en su artículo 150-10.

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** se reservó la presentación de una aclaración de voto en relación con algunas de las consideraciones expuestas como fundamento de la constitucionalidad del artículo 8º del decreto 2090 de 2003.

LA EJECUCIÓN POR DOCEAVAS DE LOS RECURSOS APROPIADOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL PARA DESCONGESTIÓN EN LA RAMA JUDICIAL NO DESCONOCE LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA NI EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DE DICHA RAMA

II. EXPEDIENTE D-10698 - SENTENCIA C-652/15 (Octubre 14)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1737 DE 2014
(Diciembre 2)

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015

ARTÍCULO 102. Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales. Así mismo, los recursos apropiados a la Unidad Nacional de Protección son para cubrir la totalidad del gasto de protección del 1o de enero hasta el 31 de diciembre de 2015, en consecuencia, el Consejo de Estudio de Riesgos y Recomendaciones de Medidas (Cerrem) no podrá ordenar la implementación de medidas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección sino hasta el monto de las apropiaciones contenidas en la Ley anual de presupuesto para dicha entidad.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** la expresión "*Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1º de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo gastos generales*", contenida en el artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, por los cargos analizados en la presente providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

El problema constitucional analizado por la Corte en este proceso, consistió en establecer si la previsión contenida en la disposición acusada que dispone ejecutar por "*doceavas*" los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión en el período fiscal del año 2015, desconoce la reserva de ley orgánica en materia presupuestal (art. 151 C.Po.) y la autonomía reconocida a la Rama Judicial en ese campo (art. 256.5 C.Po.). Lo anterior, sobre la base de considerar, como lo plantea la acusación, que la medida cuestionada regula materias propias de este tipo de leyes y al mismo tiempo reduce el campo de acción de los órganos de administración de la Rama Judicial en el ámbito de ejecución de los recursos apropiados para descongestión durante la vigencia fiscal 2015.

El análisis de la Corte del primer cargo relativo a la reserva de ley orgánica, comienza por recordar que la ley anual de presupuesto debe ser expedida de acuerdo con el denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto, actualmente contenido en el Decreto 111 de 1996. Según el artículo 11 de este estatuto dispone que la ley anual de presupuesto se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos; el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que autoriza los gastos y las disposiciones generales, cuyo propósito es "*asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación*". La jurisprudencia constitucional ha fijado unos criterios a partir de los cuales es posible determinar cuándo las disposiciones generales violan la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto, sobre la base de reconocerle a dichas disposiciones un contenido instrumental, en el sentido

de tener que circunscribir sus contenidos al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen *temporal, temática* o *finalísticamente* su materia propia.

Conforme a esos criterios, las *disposiciones generales*: **(i)** no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello se desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de establecer el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal; **(ii)** tampoco pueden derogar o modificar normas sustantivas, en especial, las de superior jerarquía como el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual debe ajustarse y **(iii)** no pueden adoptar medidas que vayan más allá de su objetivo, cuál es de asegurar la correcta ejecución del presupuesto.

El artículo 102 de la Ley 1737 de 2014 demandado en la presente causa, se integra a la parte correspondiente a las *disposiciones generales* de la citada ley, en el acápite de las disposiciones varias que al tenor de lo dispuesto en el literal c) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 1111 de 1996) tienen la finalidad de "*asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación*". Conforme dicha finalidad, la norma acusada contiene dos mandatos: a) los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1º de enero hasta el 31 de diciembre y b) tales recursos serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales. Para la Corte, ninguna de estas disposiciones regula aspectos vinculados a una forma específica de ejecución de los recursos del presupuesto, así como tampoco establecen prohibiciones en la materia, ni limitan las facultades del legislador ordinario para incluir medidas de este tipo en las leyes anuales de presupuesto. En ese sentido, la forma de ejecución por *doceavas* prevista en la norma impugnada, no guarda relación con materias reservadas a la ley orgánica, ni se encuentra contenida de manera diferente en dicha ley, y por tanto, no invade su órbita de regulación. Tampoco, modifica ni deroga normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, ni ninguna otra norma sustantiva, puesto que se trata de una medida de tipo instrumental, dirigida a buscar la correcta ejecución del presupuesto apropiado para descongestión, de manera que, en contraposición a lo sostenido en la demanda, la misma resulta compatible con las normas orgánicas del presupuesto y por tanto, no desconoce la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 151 de la Carta Política.

De igual modo, la Corte encontró que la norma acusada no quebranta la autonomía presupuestal de la Rama Judicial. Indicó, que de conformidad con el numeral 5 del artículo 256 de la Constitución Política corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y "*de acuerdo con la ley*", "elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Congreso y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso", mandato constitucional que fue recogido en el artículo 85.1 de la Ley Estatutaria 270 de 1996. A su vez, el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), dispone que los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y los gastos de inversión se clasifica en diferentes *secciones* que corresponden a los órganos y ramas del poder público. El artículo 110 del mismo estatuto establece que la *autonomía presupuestal* a que se refiere la Constitución y la ley consiste en que los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.

Advirtió, que una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales que regulan la materia presupuestal permite concluir, que la ejecución del presupuesto por parte de los órganos de administración de la Rama Judicial, debe llevarse a cabo con plena observancia, no solo de los parámetros fijados en la propia Carta Política, sino también, conforme con las regulaciones legales en la materia, es decir, de acuerdo con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto y en particular, los principios de unidad presupuestal y universalidad, sin desmedro de la *autonomía* reconocida en la Constitución a la Rama Judicial. A juicio de la Corte, resulta equivocado sostener, como lo hace el demandante, que una clara manifestación de la autonomía presupuestal de dicha rama es la posibilidad que le reconoce la Constitución para presentar el presupuesto (art. 256.5 C.Po.), y por esta vía, concluir que el legislador ordinario no se encuentra habilitado para regular aspectos relacionados con las formas de ejecución del presupuesto y una vez aprobado, se pueda ejecutar ningún tipo de condición o limitación legal más allá de las previstas en la ley orgánica del presupuesto. De eso modo, la norma impugnada, al fijar las condiciones de ejecución de los

recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión durante la vigencia fiscal de 2015, disponiendo que sea por *doceavas*, no desconoce la autonomía presupuestal.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto relativas al ámbito de autonomía de los órganos de administración de la Rama Judicial en materia presupuestal.

LA CORTE CONSTATÓ LA EXISTENCIA DE UN ERROR EN LA TRANSCRIPCIÓN UNA NORMA DE LA LEY ESTATUTARIA 1712 DE 2014, AL MOMENTO DE ENSAMBLAR EL TEXTO LEGAL QUE SE PROMULGÓ POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. POR TAL MOTIVO SOLICITÓ PROCEDA A CORREGIRLO EN DESARROLLO DE LAS FACULTADES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 189.10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

III. EXPEDIENTE D-10651 - SENTENCIA C-653/15 (Octubre 14)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1712 DE 2014
(Marzo 6)

Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información pública y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 18. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO DE DERECHOS A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS. Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado.
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad.
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, **así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011** [...]

PARÁGRAFO. Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

ARTÍCULO 21. DIVULGACIÓN PARCIAL Y OTRAS REGLAS. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia.

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento.

Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.

2. Decisión

Primero.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo frente a la acusación planteada contra los artículos 5, 14, 21 y 26, así como respecto del literal c) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 "*por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*", por carencia actual de objeto.

Segunda.- SOLICITAR al Presidente de la República que, en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a corregir el error de transcripción en la que se incurrió en el literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, en el sentido de introducir la expresión "*por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011*", la cual fue omitida en el proceso de ensamble del texto final de la ley en cita, con fundamento en las facultades conferidas por el numeral 10 del Texto Superior y el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer lugar, la Corte recordó que sólo ha admitido excepcionalmente su competencia para conocer de la constitucionalidad de leyes estatutarias con posterioridad a la revisión integral realizada por este tribunal, siempre que se cumpla con una de las siguientes condiciones: (i) se está en presencia de un vicio de forma frente a los trámites subsiguientes que debe surtir el proyecto para convertirse en ley, o (ii) se presente una modificación posterior de la Constitución o de la conformación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. En ambos casos, técnicamente no existe cosa juzgada constitucional, en el primero, porque se trata de una irregularidad posterior al control efectuado por la Corte y en el segundo, porque el parámetro de control es distinto, lo que permite adelantar un juicio sobre dichas materias.

Delimitado el alcance del control previo de constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias y los trámites subsiguientes a la sentencia en que se surte tal control, la Corporación constató que en el trámite de promulgación de la Ley 1712 de 2014 se presentó un vicio de forma derivado de la publicación de un texto legal distinto al que fue aprobado por el Congreso y avalado por este tribunal, por cuanto se omitió la transcripción de la expresión "*salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información*"; en el texto sancionado y promulgado de la citada ley, pese a que fue ajustada a la Carta en la sentencia C-274 de 2013, al momento en que se realizó el control constitucional previo, automático e integral del proyecto de ley estatutaria de la que había parte.

La Corte señaló que si bien es cierto que el error ocurrido en el literal c) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 se derivó de la circunstancia de que en la parte resolutive de la sentencia se omitió señalar la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que por error fue incluida en el texto promulgado, también lo es que este error fue corregido en el Auto 038 de 2015, razón por la cual no cabe realizar un nuevo pronunciamiento, más allá de constatar que se surtan las actuaciones que permitan mantener la voluntad del legislador y lo resuelto por la Corte. En lo que atañe al inciso segundo del artículo 21, se encontró que el error tuvo lugar en la Sección de Leyes del Senado de la República, al momento de editar el texto final que fue objeto de pronunciamiento por este tribunal, razón por la cual el Secretario General de dicha cámara legislativa solicitó al Gobierno Nacional la expedición de un decreto de corrección de yerros. Por consiguiente no cabe realizar un juicio de fondo, sino exhortar al ejecutivo para que proceda a enmendar el error de transcripción expuesto.

Adicionalmente, la Corte advirtió que en los artículos 5º, 14 y 26 de la Ley 1712 de 2014 se encontraron deficiencias similares de transcripción del texto de la ley, por omisión de expresiones que debían formar parte de las normas revisadas en la sentencia C-274 de 2013, las cuales fueron enmendadas mediante el Decreto 1494 de 2015, por lo que al igual que en el caso del artículo 21, no hay lugar ningún pronunciamiento por carencia actual de objeto.

No obstante, en el mencionado decreto de corrección de yerros no se incluyó la expresión "*por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011*"; la cual fue erróneamente omitida en el artículo 14 de la Ley 1712 de 2014. Por tal motivo, la Corte resolvió solicitar al Presidente de la República que en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 10 del artículo 189 de la Constitución y el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, proceda a corregir este error de transcripción en el término de diez días.

4. Salvamento parcial de voto

El magistrado **Alberto rojas Ríos** salvó parcialmente su voto en relación con el apartado de la sentencia que reitera el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia C-634 de 2015, conforme al cual, la Corte admite que tratándose de la leyes estatutarias procede objeción por

inconveniencia a cargo del ejecutivo. Argumentó que el régimen de las objeciones tal y como viene regulado tanto en la Carta Política, como en la Ley 5ª de 1992 sólo procede en estricto rigor frente a las leyes ordinarias. La interpretación sistemática de las funciones del Congreso de la República, específicamente, con la expedición de leyes estatutarias y la intervención de la Corte Constitucional en los términos del artículo 153 de la Carta Política hace evidente que la objeción por inconveniencia resulta exógena y adquiere el carácter de una especie de rezago de veto real. El Presidente, una vez objetada un proyecto de ley estatutaria, obligaría a que el Congreso lo discuta nuevamente y lo apruebe con mayoría absoluta, si insiste en su voluntad y exigiría repetir un trámite que ya se encontraba surtido, y la objeción, de esta suerte, pasaría a ser un veto real a la manera de las monarquías constitucionales, en las que aprobar un proyecto de ley requiere el voto afirmativo del ejecutivo.

A juicio del magistrado **Rojas Ríos**, objetar por inconveniente un Proyecto de Ley Estatutaria que ya hubiera sido aprobado por mayoría absoluta llevaría a que dicha institución deje de ser una competencia para exigir una nueva reflexión legislativa con exigencia de votación cualificada y de esta suerte retrasar su aprobación, a la manera de veto suspensivo. Se insiste, en que en los presidencialismos el Ejecutivo no puede imponerse al Legislativo en atención a la separación de los poderes. A lo anterior se suma, que la objeción presidencial por inconveniencia debe contextualizarse en las amplias facultades que entregó la Constitución de 1991 al Gobierno Nacional: el artículo 200 superior, así como lo desarrollado en la Ley 5ª de 1992 (art. 142 y ss.) permite al ejecutivo nacional, a través de sus ministros, participar en cada uno de los debates parlamentarios. Los jefes de las carteras concurren a las sesiones, cumpliendo con un importante rol de impulso, que muchas veces se concreta en mensajes de urgencia o en convocatoria a sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales. Un vocero del gobierno puede presentar cualquier iniciativa de enmienda a cualquier proyecto de ley y así como acudir a la bancada de su partido político, en apoyo o archivo de un proyecto de ley. A partir del Acto Legislativo 01 de 2003 (art. 107 constitucional) y la Ley 974 de 2005, los partidos políticos en el Congreso de la República funcionan como bancadas incluidas las del Gobierno Nacional, que goza de reconocimiento legal.

Estas facultades legales llevaron magistrado **Rojas Ríos** a señalar que el Presidente de la República a través de los ministros de su despacho, goza de amplia participación en el trámite parlamentario. Cuando una de sus posiciones es vencida, sufre una derrota política, que eventualmente puede revivir a través de la objeción por inconveniencia, la cual, tratándose de leyes estatutarias se convierte prácticamente en un veto. Esto es, que se requiera el voto afirmativo del ejecutivo o impida que el Congreso de la República imponga su voluntad como expresión genuina de la soberanía.

LA IMPLEMENTACIÓN GRADUAL DE LA ORALIDAD CORRESPONDE A LA POTESTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR Y RESULTA COMPATIBLE CON EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, PUBLICIDAD Y DEBIDO PROCESO

IV. EXPEDIENTE D-10701 - SENTENCIA C-654/15 (Octubre 14)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Normas acusadas

LEY 1395 DE 2010
(Julio 12)

Por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial

ARTÍCULO 44. Se derogan el inciso 2o del párrafo 3o del artículo 101, el numeral 2 de artículo 141, el inciso 2o del artículo 377, el numeral 5 del artículo 392, el inciso 2o de numeral 6 del artículo 393, los artículos 398, 399, 401, 405, el Capítulo I "Disposiciones Generales del Título XXII Proceso Abreviado de la Sección I. Los procesos Declarativos del Libro III. Los procesos y la expresión. Con la misma salvedad deben consultarse las sentencias que decreten la interdicción y las que fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad

lítem, excepto en los procesos ejecutivos del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil; los artículos 51 a 97 del Decreto 2303 de 1989; y el artículo 4o, los incisos 1o y 2o y el parágrafo 3o del artículo 8o de la Ley 721 de 2001.

PARÁGRAFO. Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I. Los procesos Declarativos, del Libro III. Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1o de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres años. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regía cuando se promovieron.

LEY 1564 de 2012

(Julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 627. VIGENCIA. La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas:

1. <Numeral corregido por el artículo 18 del Decreto 1736 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los artículos 24, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley”.
2. La prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 de este código, será aplicable, por decisión de juez o magistrado, a los procesos en curso, al momento de promulgarse esta ley.
3. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.
4. Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 6 y parágrafo, 32 numeral 5 y parágrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 parágrafo, 531 a 576 y 590 entrarán a regir a partir del primero (1o) de octubre de dos mil doce (2012).
5. A partir del primero (1o) de julio de dos mil trece (2013) corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la expedición de las licencias provisionales y temporales previstas en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorios jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho Decreto.

6. Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país.

LEY 1716 DE 2014

(Mayo 16)

Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010

ARTÍCULO 1o. Modificar el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, el cual quedará, así:

PARÁGRAFO. Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1o de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regía cuando se promovieron.

2. Decisión

La Corte Constitucional declaró **EXEQUIBLES** los apartes demandados de:

-La expresión “Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título Comunicado No. 46. Corte Constitucional. Octubre 14 de 2015 9 XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I. Los procesos Declarativos, del Libro III. Los procesos del Código de

Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1o de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres años”, prevista en el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010 “por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial”.

- La expresión “Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país”, prevista en el numeral 6º del artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 “por medio de la cual se expide el Código general del proceso y se dictan otras disposiciones”

- La expresión “Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1o de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015, contenida en el artículo 1º de la Ley 1716 de 2014 “por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010”.

3. Síntesis de los fundamentos

Las tres normas demandadas aunque tienen contenidos diferentes tienen un propósito similar, como es determinar la entrada en vigencia gradual de las normas sobre el sistema de oralidad en el procedimiento civil. En cada una de estas regulaciones, el legislador adoptó un sistema normativo similar, determinando que la entrada en vigencia de las disposiciones será gradual, con un plazo definido en que esa gradualidad deberá cumplirse y define los criterios que deberá tener en cuenta el Consejo Superior de la Judicatura para establecer la entrada en vigor de la oralidad en cada distrito judicial del país. Estos criterios se refieren a la disposición de recursos físicos, ejecución de programas de formación a funcionarios y empleados, infraestructura física y tecnológica, actualización de despachos judiciales y otros criterios afines.

La Corte reafirmó el amplio margen de configuración del legislador para definir la modalidad de entrada en vigencia de las normas legales, entre ellas, los códigos sobre los distintos ramos de la legislación. La fórmula adoptada en las normas demandadas de gradualidad en la implementación de la oralidad no se muestra irrazonable o contraria a postulados constitucionales. Por el contrario, resulta acorde con la aplicación exitosa de un cambio de modelo procesal de esa transcendencia, que exige múltiples ajustes al quehacer de la judicatura.

De otra parte, la Corporación consideró que la facultad que se confiere al Consejo Superior de la Judicatura para definir de manera precisa, cuando entrará en vigor el sistema de oralidad, encuadra en la competencia reglamentaria prevista en la versión original del artículo 257.3 y en el inciso segundo del actual artículo 254 de la Constitución Política. Se trata de la definición en concreto de un asunto regulado por el legislador, de manera suficiente, tanto en su extensión temporal como en los criterios que enmarcan la regulación. De ninguna manera, el legislador ha deferido en el reglamento la determinación completa de asuntos medulares en términos de debido proceso y administración de justicia y el mecanismo de vigencia gradual del sistema de oralidad es compatible con los principios de legalidad, publicidad y debido proceso. De esta manera, no se está frente a una deslegalización de la materia, sino una válida utilización de la facultad reglamentaria reconocida en el artículo 257-3 de la Constitución política. En conclusión, el principio de reserva de ley en cuanto a los códigos se encuentra

salvaguardado. Por consiguiente, los cargos de inconstitucionalidad no estaban llamados a prosperar.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)