



COMUNICADO No. 1

Enero 18 de 2017

EL RETIRO DE UNA BECA DE POSGRADO POR "LA OCURRENCIA DE HECHOS DELICTIVOS", SIN EXIGIR QUE EL DELITO SE HAYA COMETIDO POR EL BECARIO, NI QUE EXISTA UN PROCESO PREVIO EN EL CUAL SE ADOpte DICHA DECISIÓN, VULNERA LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

I. EXPEDIENTE D-11399 - SENTENCIA C-003/17 (Enero 18)
M.P. Aquiles Arrieta Gómez

1. Norma acusada

LEY 1678 DE 2013
(noviembre 13)

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

ARTÍCULO 8o. PÉRDIDA DE LA BECA. La beca podrá ser retirada en cualquier momento si se demuestran algunas de las siguientes circunstancias:

1. Bajo rendimiento académico.
2. Inasistencia a las clases.
3. Violación a los reglamentos internos estudiantiles de la universidad o institución de educación superior.

4. Por la ocurrencia de hechos delictivos.

PARÁGRAFO. Cuando el becario perdiera la beca, deberá cancelar a favor de la Nación los recursos que fueren invertidos en sus estudios hasta ese momento.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el numeral 4º del artículo 8º de la Ley 1678 de 2013.

3. Síntesis de la providencia

La Corte determinó que la posibilidad de retirar una beca por "*la ocurrencia de hechos delictivos*" prevista en el numeral 4 del artículo 8º de la Ley 1678 de 2013, desconoce la garantía constitucional en virtud de la cual, solo se puede imponer una sanción a la persona a través de un proceso en el que se haya demostrado su culpabilidad, toda vez que dicha expresión normativa, ni siquiera exige que el becario sea culpable del acto delictivo, sino que consagra una responsabilidad objetiva que presume su culpabilidad y no permite

distinguir la gravedad de los hechos. Como está concebida esta causal, permite además, que se pueda sancionar a personas tan solo vinculadas a la ocurrencia de los hechos.

Como lo ha precisado la jurisprudencia, la presunción de inocencia se orienta por los principios de responsabilidad del acto y responsabilidad subjetiva, además de tener en cuenta el grado de culpabilidad para la imposición de una pena. A su vez, incorpora tres garantías aplicables, entre otras, al ámbito de la administración pública: *(i)* solo se puede imponer una sanción a la persona a través de un proceso en el que se haya demostrado su culpabilidad; *(ii)* la carga de la prueba acerca de la responsabilidad recae sobre la acusación y *(iii)* el trato a las personas bajo investigación por un delito, debe ser acorde con este principio.

Para la Corte, la pérdida de la beca por la causal acusada, vulnera el principio de responsabilidad del acto, puesto que su texto es tan amplio que ni siquiera exige que se haya incurrido o se sea culpable de un delito, sino simplemente "*la ocurrencia de hechos delictivos*" frente los cuales no se requiere que el hecho sea atribuible al becario. Para desvirtuar la presunción de inocencia, es necesario que el individuo sea declarado culpable de un acto delictivo específico y no simplemente que exista un delito. Así mismo, la norma tampoco permite el establecimiento de una responsabilidad subjetiva, toda vez que la ocurrencia de hechos delictivos es una circunstancia objetiva en la cual no se exige ningún nexo con la voluntad del becario. De

esta manera, el numeral demandado establece una responsabilidad objetiva por la simple existencia de hechos delictivos, lo cual es claramente inconstitucional. Tampoco, la disposición permite distinguir entre el grado de culpabilidad de la persona, por cuanto impone la sanción independientemente de la gravedad del delito, lo cual resulta desproporcionado, en la medida en que dicha consecuencia se aplicaría a situaciones completamente disímiles.

De otra parte, el tribunal consideró que la sanción prevista en el numeral 4 del artículo 8º de la Ley 1678 de 2013 también lesiona el derecho a la educación, ya que permite retirar una beca de posgrado a una persona por "*la ocurrencia de hechos delictivos*" sin exigir que el delito se haya cometido por el becario, ni que exista un proceso previo en el cual se adopte dicha decisión. Si bien es cierto que el acceso a becas de posgrado no hace parte del contenido protegido constitucionalmente del derecho a la educación, pues es una expectativa que dependen de su configuración legal, reglamentaria y contractual, sí debe garantizarse su continuidad cuando ha sido previamente otorgada.

A juicio de la Corte, aunque la finalidad de la medida es garantizar la idoneidad no solo profesional sino también ético social de aquellas personas que sean beneficiarias de una beca, lo cual constituye un objetivo legítimo, a la vez que resulta acorde con la priorización eficiente de recursos escasos, el medio no resulta adecuado ni conducente. Por el contrario, se trata de un mecanismo prohibido, que no solo vulnera de manera grave el debido proceso y la presunción de inocencia, sino que no permite cumplir con el objetivo de garantizar la idoneidad ética social de la persona, ya que la regla definida es tan amplia y ambigua que ni siquiera permite establecer si efectivamente el becario ha incurrido en un delito, afectándose la continuidad en la educación superior a través de un mecanismo que viola claramente la Constitución.

Finalmente, la corporación consideró que no era posible declarar la exequibilidad condicionada, tal como lo sugirieron algunos intervinientes, teniendo en cuenta que la violación de las garantías constitucionales fundamentales es tan grave que no podía avalarla de manera condicionada y si lo hiciera tendría que

determinar reglas básicas en materia sancionatoria que solo pueden ser señalados por el legislador, tales como, a quien se aplica la sanción y los requisitos para imponerla. Advirtió, que no sería suficiente, como se hizo en otros casos, de sujetarla a la existencia de una sentencia ejecutoriada, habida cuenta que la norma no siquiera señala que los hechos deban ser cometidos por el becario, sino que establece una responsabilidad objetiva que presume su culpabilidad y no permite distinguir la gravedad de los hechos. Por lo expuesto, la Corte procedió a declarar la inexecutable del numeral 4 del artículo 8º de la Ley 1678 de 2013.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** se apartaron de la anterior decisión de inexecutable, por las siguientes razones:

En concepto del magistrado **Guerrero Pérez**, la exclusión de la beca de posgrado prevista en el numeral 4 del artículo 8º de la Ley 1678 de 2013, para quienes incurran en la comisión de delitos, tiene una justificación legítima en la medida en que se trata de un estímulo que se otorga a los mejores profesionales graduados en las universidades públicas y privadas del país, para lo cual resulta adecuado exigir además de los méritos académicos, una conducta intachable. A su juicio, no puede considerarse que el establecimiento de esa causal configure *per se* una vulneración de la presunción de inocencia, toda vez que cuando se alude a la comisión de delitos se está frente a casos en los que se ha establecido la responsabilidad penal del becario, mediante sentencia ejecutoriada. De ninguna forma puede entenderse que en el numeral acusado, el Legislador haya prescindido del respeto a la presunción de inocencia y al debido proceso, principio y derecho fundamental a los que se sujeta toda imposición de una sanción, sin que sea necesario establecerlo expresamente, ya que son pauta de interpretación obligatoria de toda norma jurídica, atendiendo a su finalidad.

Por consiguiente, el numeral demandado debía ser interpretado y aplicado de conformidad con los principios y derechos constitucionales, de modo que solo se configuraba la causal de pérdida de la beca, cuando mediara una sentencia judicial que

declare la responsabilidad penal del becario y por lo tanto, se desvirtuara la presunción de inocencia. Advirtió, que la declaración de inexecutable permite que toda persona que haya sido sujeto de condena penal, mantenga el beneficio educativo de la beca, en menoscabo de otra persona cuyo comportamiento y excelente rendimiento académico merezca acceder al mismo, lo cual resulta desproporcionado frente a recursos escasos que solo deberían concederse a quienes tengan los méritos para ello.

En la misma línea, la discrepancia del magistrado **Mendoza Martelo** con la decisión de mayoría, que declaró la inexecutable del precepto acusado, según el cual pierden la beca los estudiantes que incurran en conductas delictivas, obedeció a que, a no dudarlo, con ella se desvirtúa, en gran medida, la finalidad que subyace en la Ley 1678 de 2013 que claramente propugna por exaltar y premiar a los mejores profesionales del país, colocándolos como ejemplos a seguir y, de esa manera, también estimular a las nuevas generaciones de estudiantes a seguir sus pasos, en la idea de que si alcanzan los mayores niveles posibles de excelencia en su aprendizaje, tanto desde el punto de vista académico como desde la perspectiva ética y comportamental, pueden acceder al mismo beneficio.

Observó este magistrado, que la ley en cuestión viene concebida como una de las varias maneras de avanzar en la consolidación de una de las políticas públicas más importantes de cualquier país, cual es la de promover, al máximo la educación de calidad como una de las estrategias primordiales para el desarrollo social y económico, perspectiva bajo la cual resulta indispensable incentivar a los estudiantes a comprometer sus mayores esfuerzos en su actividad bajo el estímulo de que su buen comportamiento académico y conductual podrá recibir una condigna recompensa, para su beneficio y para el de la sociedad que habrá de aprovechar sus conocimientos profesionales. Esa finalidad de la norma claramente no se aviene con la posibilidad de que quienes incurran en hechos delictivos continúen como destinatarios de las becas que en virtud de la Ley se pueden reconocer, pues, de ser así, a no dudarlo, el propósito del órgano democrático, enmarcado en una importantísima idealidad racional y ética

indefectiblemente se desvirtúa. En su criterio, la mayoría debió efectuar un mínimo esfuerzo para no hacer nugatoria esa perspectiva.

En ese sentido, consideró que una valoración correcta de los reales cargos de la demanda permitía concluir que lo que verdaderamente se estaba reprochando era el desconocimiento del principio de presunción de inocencia al entenderse que la sola circunstancia de incurrir el becario en conductas delictivas daba lugar a que se perdiera la beca otorgada, sin la necesidad de que existiese un pronunciamiento judicial en firme que impusiese la correspondiente condena por la comisión del ilícito. Así delimitados los cargos de la demanda, como ha debido hacerse, según su apropiada lectura, la respuesta plausible en este caso era optar porque la Corte entendiera que solo había delito si un pronunciamiento judicial en firme, como desde el punto de vista jurídico era apenas elemental suponer, así lo declarara. O, en su defecto, emitir un fallo de executable condicionada al entendimiento de la norma en ese sentido, como se hizo, por ejemplo, en las sentencias C-416 de 2002, C-030 de 2003, C-1156 de 2003, C-271 de 2003 y C-282 de 2012.

En síntesis, estimó que esa ha debido ser la solución del caso, no solo para honrar el principio democrático, esto es, la competencia legislativa del Congreso, que tiene que ver con la preservación del derecho, sino también con el objeto de atacar las reglas que le imponen a la Corte decidir los cargos de la demanda de acuerdo con su genuina formulación y no oficiosamente más allá de sus alcances. Adicionalmente advirtió, que la decisión de inexecutable adoptada se fundamentó en razones no expuestas en la demanda según la referencia que de ella se hizo en el proyecto de fallo. A su modo de ver, la demanda no cuestiona el precepto acusado por una "indeterminación" distinta a que se estaría, eventualmente, desconociendo el derecho a la presunción de inocencia (no cuestiona quien debe ser el autor del ilícito), pues la redacción integral de la norma no arroja dudas al respecto y, a su parecer, dicha precisa objeción ha debido contar con la respuesta ya indicada. Además, advirtió, que el cargo por supuesta violación del derecho a la educación en la demanda no se desarrolla autónomamente.

LA CARENCIA DE CERTEZA, ESPECIFICIDAD Y PERTINENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS CONTRA UN SEGMENTO DEL MECANISMO DE ESCOGENCIA DEL CONTRATISTA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL DE MÍNIMA CUANTÍA, NO PERMITIÓ A LA CORTE PROFERIR UNA DECISIÓN DE FONDO

II. EXPEDIENTE D-11460 - SENTENCIA C-004/17 (Enero 18)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

LEY 1150 DE 2007
(Julio 16)

Por medio de la cual se introducen medidas por la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos

ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: [...]

5) Contratación mínima cuantía. [Numeral subrogado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011] La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la **entidad independientemente de su objeto**, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;
- b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;
- c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;
- d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal. [...]

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra la expresión "*entidad independientemente de su objeto*" prevista en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, subrogado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de la providencia

La Corte encontró que la demanda formulada contra una expresión del numeral 5 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 carecía de *certeza*, toda vez que los cargos de inconstitucionalidad partían de una interpretación que no se deriva de la norma acusada respecto de la forma de selección del contratista en los procesos de contratación estatal de mínima cuantía, sino que corresponde a una serie de conjeturas de los ciudadanos demandantes que no se deducen de su texto.

Así mismo, la corporación constató la ausencia de *especificidad* de los cargos, por cuanto se fundan en argumentos genéricos e imprecisos que no permitieron establecer en qué consiste el concepto de violación de los fines del Estado consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política, como tampoco, los principios de eficiencia, eficacia, celeridad, economía y publicidad de la función administrativa, previstos en el artículo 209. A lo anterior se agrega, la falta de *pertinencia* de la demanda, en la medida en que plantea más que una confrontación de la norma acusada con el texto constitucional, una comparación con la disposición legal que regula la urgencia manifiesta, para deducir de ello una presunta vulneración del principio de igualdad, sin aportar los elementos de juicio de orden constitucional que se requieren para hacer un análisis de igualdad. Por consiguiente, al no cumplirse los requisitos que se exige de una demanda de inconstitucionalidad, la Corte procedió a inhibirse de proferir un fallo de fondo sobre los cargos formulados en esta oportunidad contra una de las condiciones que regulan el proceso de selección del contratista en los contratos estatales de mínima cuantía.

LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA QUE SE GARANTIZA A LA MUJER TRABAJADORA EN ESTADO DE EMBARAZO O DE LACTANCIA, DEBE EXTENDERSE A LA PAREJA DE LA MUJER QUE SE ENCUENTRA EN LA MISMA SITUACIÓN Y DEPENDE ECONÓMICAMENTE DE AQUÉLLA, EN PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR RECIÉN NACIDO Y DEL QUE ESTÁ POR NACER

III. EXPEDIENTE D-11474 - SENTENCIA C-005/17 (Enero 18)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO¹

ARTÍCULO 239. PROHIBICIÓN DE DESPEDIR.

1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia. [...]

ARTÍCULO 240. PERMISO PARA DESPEDIR.

1. Para poder despedir a una trabajadora durante el período de embarazo o los tres meses posteriores al parto, el [empleador] necesita la autorización del Inspector del Trabajo, o del Alcalde Municipal en los lugares donde no existiere aquel funcionario. [...]

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del numeral 1 del artículo 239 y del numeral 1 del artículo 240 del Decreto Ley 2663 de 1950, en el entendido que la prohibición de despido y la exigencia de permiso para llevarlo a cabo, se extienden al (al) (la) trabajador (a) que tenga la condición de cónyuge, compañero (a) permanente o pareja de la mujer en período de embarazo o lactancia, que sea beneficiaria de aquel (la).

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional debía resolver una demanda ciudadana contra las normas transcritas, según la cual estas serían contrarias a los mandatos previstos en los artículos 11, 13, 42, 43, 48 y 53 de la Constitución Política, así como al numeral 2 del artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en razón a que las normas acusadas limitan la asistencia y protección allí previstas a la mujer embarazada trabajadora, prohibiendo su despido durante el período de embarazo o lactancia (239) y exigiendo un permiso para su despido (240), pero no garantiza la misma protección a la mujer no trabajadora que depende económicamente

de su pareja que sí se encuentra vinculada laboralmente.

La Corte analizó la demanda ciudadana en el marco de la metodología propia de las omisiones legislativas relativas y encontró que en efecto, se presentaba un déficit de protección en relación con el trabajador(a) que espera el advenimiento de un hijo o hija, situación que impacta, a su vez, los derechos de la mujer gestante o lactante no vinculada laboralmente y que es beneficiaria de su pareja, así como el interés superior del menor recién nacido o por nacer.

Consideró la Corte, que el tratamiento análogo que desde el punto de vista constitucional se debe brindar tanto a la trabajadora en estado de embarazo o lactancia, como al trabajador en una situación familiar similar (cuya esposa, compañera o pareja no trabajadora se encuentre en período de embarazo o lactancia), encuentra fundamento en lo siguiente:

Las razones que justifican la garantía de la estabilidad laboral reforzada de la mujer gestante y lactante trascienden su originario propósito de evitar la discriminación laboral generada en dicha condición (fuero de maternidad). Esta protección desarrolla además el imperativo constitucional de brindar de manera general y objetiva protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado, no sólo referida a aquellas mujeres que se encuentran en el marco de una relación laboral sino, en general, a todas las mujeres (Art. 43 C.P.). Es así mismo, una manifestación de la protección a la vida como bien jurídico de máxima relevancia en el orden constitucional (Art. 11). Cristaliza la protección que el Constituyente brinda a la familia y promueve el interés superior del menor y la protección de los derechos de los niños y niñas (Art. 44). Todos estos fines de la protección se cumplen tanto en la

¹ Adoptado por el Decreto Legislativo 2663 del 5 de agosto de 1950, publicado en el Diario Oficial 27.407 del 9 de septiembre de 1950, en desarrollo

del Estado de Sitio promulgado por el Decreto Extraordinario No. 3518 de 1949

situación de la madre trabajadora en estado de embarazo o lactancia, como en la de su pareja trabajadora, en especial, cuando esta representa el sostén familiar.

De otra parte, tanto los instrumentos internacionales, como la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte, enfatizan en torno al plano de igualdad en materia de derechos, obligaciones y responsabilidades en que se encuentran la mujer y el hombre, y en general los progenitores, en el campo de las relaciones materno-paterno filiales (Art. 43), paridad que se proyecta en interés de los individuos que conforman la pareja, pero también como instrumento de protección reforzada del interés superior del niño o niña, a fin de asegurar su desarrollo integral y armónico.

Y finalmente, bajo una perspectiva de conciliación y armonización del trabajo con la vida familiar, el padre trabajador es también hoy titular de unos derechos específicos en el campo laboral que le permiten vincularse de manera más activa y autónoma a las responsabilidades que implican el cuidado de su familia y la crianza de sus hijos, durante la gestación y sus primeros días de vida, superando la posición subordinada o accesorio que tradicionalmente se le ha reconocido, pues sus derechos, en este sentido no pueden seguir siendo considerados como derivación de los derechos que se le reconocen a la madre gestante.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Gloria Stella Ortiz Delgado** manifestaron su salvamento de voto en relación con la decisión mayoritaria.

El magistrado **Guerrero Pérez** señaló que la decisión de exequibilidad condicionada de los artículos 239, numeral 1 y 240, numeral 1 del Código Sustantivo del Trabajo desnaturaliza una institución de protección a la mujer trabajadora, que busca garantizar su estabilidad laboral durante su estado de gravidez y durante los primeros meses de cuidado del recién nacido. Observó, que si el fuero de maternidad consiste en la prohibición de despido de la mujer trabajadora en embarazo y la exigencia de permiso para proceder al mismo, no resultaba adecuado

aplicar el principio de igualdad, porque la protección que se otorga en virtud de las normas legales demandadas, acorde con el artículo 53 de la Constitución, no se predica de la mujer que se encuentra desempleada y que por tanto depende económicamente de su pareja. En consecuencia, no se está frente a una omisión legislativa relativa que imponga la extensión del fuero a un sujeto ajeno al contrato laboral, sino a una omisión absoluta respecto de las mujeres embarazadas que no cuentan con ingresos propios para su sostenimiento y el del recién nacido.

En su criterio, no le correspondía a la Corte ampliar una protección que de conformidad con el artículo 43 de la Constitución, le corresponde al Estado. El vacío legal debía ser subsanado por el Legislador, con la previsión de los recursos suficientes dentro del sistema de seguridad social.

De igual manera, el magistrado **Linares Cantillo** consideró que el estudio de la demanda no era procedente por tratarse de una omisión legislativa absoluta, toda vez que no existe norma legal que regule la situación de la mujer desempleada que se encuentre en estado de embarazo o lactancia. En su criterio, esta importante medida debía ser debatida y aprobada en el Congreso de la República, órgano competente para dar cumplimiento al mandato de asistencia y protección a cargo del Estado previsto en el artículo 43 de la Constitución Política, ya sea con la expedición de una ley, la creación de un subsidio especial o la regulación legislativa que estime adecuada para tal efecto.

En este sentido, reprochó la flexibilización efectuada por la mayoría en el estudio del concepto de omisión legislativa relativa, pues los artículos 239, numeral 1° y 240 numeral 1° del Código Sustantivo del Trabajo demandados, no tienen aplicación frente a terceros ajenos a la relación laboral celebrada entre el empleador y el cónyuge o compañero de la mujer embarazada o lactante, lo que conduce a una total desnaturalización del fuero de maternidad creado por la ley como una acción afirmativa en defensa de la mujer, al ser extendido a los hombres bajo el argumento de la dependencia económica de su pareja. Ello, sin considerar que existían otros medios alternativos como el subsidio del desempleo para lograr la misma finalidad, sin necesidad de trasladar el deber de

solidaridad estatal a los particulares, vía sentencia.

Advirtió, además el magistrado **Linares Cantillo** que el condicionamiento introducido a las normas sustanciales del trabajo genera un vacío normativo en cuanto a: las competencias del Ministerio del Trabajo, el aviso del estado de gravidez, el derecho a la intimidad del trabajador, entre otros, restringiendo con ello el mercado laboral, con inminentes problemas operativos que no fueron analizados en la sentencia. Para Linares es el Congreso, a través de una ley, el órgano competente para imponer cargas a los empleadores privados y establecer restricciones al mercado laboral.

Por su parte, el magistrado **Mendoza Martelo** señaló que si bien compartía las garantías y la máxima protección que deben brindarse a la mujer que se encuentre en estado de embarazo y al *nasciturus* y, en consideración a la filosofía que subyace en torno a los derechos sociales económicos y culturales inmersa en las relaciones de trabajo, que propenden hacia una ampliación progresiva en su protección, estimaba que este tipo de avances, ante todo, deben ser liderados por el órgano democrático, a través de medidas legislativas que evalúen previamente los factores económicos, jurídicos y sociales que los mismos en realidad conllevan.

A su juicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución, es el Estado a través del régimen de seguridad social al que le corresponde este deber de auxilio. Es así como cualquier omisión legislativa o déficit de protección, debe predicarse del sistema de seguridad social y, por consiguiente, reclama del Congreso la adopción de leyes que consagren acciones afirmativas en pro de la maternidad, del niño que está por nacer y de su familia.

El magistrado **Mendoza Martelo** recordó que la protección en estado de gravidez contiene distintos niveles de protección, el asistencial, el prestacional y el indemnizatorio. El descanso remunerado es una prestación social, por expresa definición legal, que tiene su origen en el contrato de trabajo, razón por la cual, en principio, su primer destinatario fue el trabajador. Sin embargo, la evolución social y jurídica, tal y como ha venido

sucedido, se contrae a la subrogación de este tipo de prestaciones. Es así como con la expedición de la Ley 90 de 1946 y la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, se inicia la cobertura del sistema de seguridad social, a nivel asistencial y prestacional, y más adelante, con la expedición de la Ley 100 de 1993, se incluye a los trabajadores independientes, cumpliendo así la finalidad del Sistema General de Seguridad Social, el cual propugnan por la Universalidad y la integralidad en su cobertura, mucho más allá del contrato de trabajo.

En esa línea de pensamiento y desde mi perspectiva, esa carga de protección dentro del ámbito de las relaciones de trabajo, sin realizar una previa valoración del impacto que ello conlleva, incorpora un retroceso en la medida en que el avance que laboralmente se impone, es que este tipo de protección debe ser asumida por el Sistema de Seguridad Social, con independencia de la vinculación laboral.

El magistrado **Mendoza Martelo** aclaró que con su posición no pretendía desatender el amparo que actualmente consagra nuestra legislación a la mujer en estado de gravidez, el artículo 239 del CST, sin duda, un fuero reglado en el contrato de trabajo y dentro de ese contexto, es el legislador el llamado a extender su protección. Cualquier avance que no se desarrolle en el escenario democrático idóneo, podría redundar en un desmedro a la protección de la mujer, del *nasciturus*, e inclusive, de la familia, creando una atmosfera aún más discriminatoria. La protección que la demanda reclama y que la Corte reconoce, según el artículo 43 Constitucional, debe ser asumida por el Estado, si se pretende que esta sea real y efectiva. Lo anterior si se tiene en cuenta el amplio índice de desempleo que existe en nuestro país, donde fácilmente, tanto la madre como su esposo o compañero, pueden estar desempleados o vinculados laboralmente bajo una modalidad informal, lo que, a pesar del fallo de la Corte, en la práctica, haría nugatorio el fin perseguido y, por el contrario, el riesgo de poner en tensión esa frágil actividad laboral. Insistió en que si bien es partidario de que se ensanche progresivamente la protección de la mujer, de los niños y de la familia, debe ser el legislador quien lo haga dentro del

ámbito de cobertura del Sistema General de Seguridad Social y con recursos del Estado.

Por lo demás, manifestó que compartía lo que sostuvo el Ministerio Público y algunos de los Magistrados disidentes, en cuanto a señalar que no estaban en presencia de una omisión legislativa relativa, sino, frente a una absoluta, lo cual evidencia aún más que sea el legislativo el órgano competente para regular este tipo de protección.

La magistrada **Ortiz Delgado** salvó el voto por considerar que la decisión de la mayoría acaba con una medida esencial de protección a la mujer en el trabajo, al anular una acción afirmativa y con ello una garantía específica y diferenciable para su autonomía y para el ejercicio de su rol como trabajadora. La medida, como una respuesta histórica a la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral mediante su despedido por ejercer su rol reproductivo, tenía como objetivo principalmente: (i) proteger los ingresos de la mujer al hogar y; (ii) su posibilidad de ejercer dos roles simultáneos, la maternidad y el trabajo, sin que el primero impactara el segundo y su desempeño en el mismo. Luego, la decisión cambia ese enfoque y determina un nuevo objetivo para la medida: la protección de la familia y el cuidado del recién nacido. Si bien esa política es válida, no se trataba de la medida contemplada por el Legislador en favor del derecho de las mujeres al trabajo en condiciones de igualdad. Luego, en criterio

de la Magistrada, la decisión invisibiliza a la mujer y la protección de sus derechos, específicamente la discriminación en su contra en el ámbito laboral. En el mismo sentido, consideró que la decisión promueve el estereotipo de la mujer como dependiente del hombre económicamente y de ésta en el rol materno.

Más allá, la magistrada señaló que la decisión invade el ámbito de configuración del Legislador toda vez que no se trata de una omisión legislativa relativa, admitida por la jurisprudencia de esta Corporación, sino de una omisión legislativa absoluta, que no es procedente. La acusación que se propuso en contra de las normas parcialmente acusadas acerca de la falta de extensión al hombre del fuero de estabilidad reforzada por la paternidad tiene objetivos diferentes a los planteados por la medida originalmente. Es decir, la decisión crea una nueva política: la protección de la familia como una carga trasladada del Estado al empleador, mediante la estabilidad laboral reforzada de los padres durante la época en que la mujer embarazada se encuentre en periodo de embarazo y lactancia. Por lo tanto, la estabilidad laboral reforzada para la mujer, como una acción afirmativa, dejó de ser una política de protección para ésta y pasa a ser lo que la Corte entendió como una protección a la familia, lo cual le correspondía al Legislador.

ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE CLARIDAD, ESPECIFICIDAD, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS EN ESTA OPORTUNIDAD, LA CORTE PROCEDÍÓ A INHIBIRSE DE EMITIR UNA DECISIÓN DE FONDO

IV. EXPEDIENTE D-11481 - SENTENCIA C-006/17 (Enero 18)
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1148 DE 2011
(Julio 16)

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 10. CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD. Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán

presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.

En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse acerca de la exequibilidad del inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*".

3. Síntesis de la providencia

Después de tener en cuenta las consideraciones de la Corte contenidas en la sentencia C-160/16 acerca del alcance del inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2016 acusado en esta oportunidad, la Sala Plena constató que la demanda no cumplía con los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia que se exigen de los cargos de inconstitucionalidad para poder realizar un examen de fondo y emitir un fallo de mérito.

En primer lugar, el tribunal encontró que no era posible identificar el sentido de la censura que se plantea por vulneración del derecho de igualdad y del principio de igualdad. Si bien es cierto que la demanda no parte de una interpretación subjetiva del enunciado cuestionado, también lo es que la norma no ordena nada en los casos en que el primer y único obligado en la reparación económica a la víctima es el Estado colombiano. El actor afirma, sin demostrarlo, que el Legislador tiene permitido mejorar, pero no desmejorar los derechos, a la vez que pretende dar un trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas, que no es posible debido al tope establecido al pago concurrente del Estado previsto en el inciso demandado. Su razonamiento parte de argumentos genéricos y vagos, que

presuponen lo que se pretende demostrar, sin que se efectúe una real confrontación entre la disposición legal acusada y normas superiores de la Constitución. De igual modo, la Corte constató la ausencia de cargos específicos de inconstitucionalidad de la norma cuestionada, cuya argumentación se basa esencialmente en decisiones judiciales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la masacre de Mapiripán y por el Tribunal Superior de Bogotá en el caso de la masacre de Mampuján, que aporta elementos de juicio acerca de las maneras como dos órganos judiciales definieron el alcance de las reparaciones a cargo del Estado, pero no constituye un cargo por violación de la igualdad. Además, el actor no explica por qué estos pronunciamientos podrían ser parámetros de control de constitucionalidad.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** se apartó de esta decisión inhibitoria, por considerar que la demanda cumplía con los requisitos mínimos para que la Corte se pronunciara de fondo sobre los cargos formulados contra la limitación impuesta al monto de la indemnización que se decreta a favor de la víctima, cuando el Estado deba concurrir subsidiariamente a dicha reparación. A su juicio, el actor aportaba los elementos que permitían confrontar la situación de las víctimas del conflicto armado que en la Ley 975 de 2005 que tiene derecho a una reparación integral mientras que las víctimas en la Ley 1448 de 2011 tienen un trato distinto que debía ser analizado a la luz del derecho de igualdad.

EL ESTABLECIMIENTO DE LOS RECURSOS QUE PROCEDEN CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE UNA DEMANDA ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA NO REQUIERE DE LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY ESTATUTARIA

V. EXPEDIENTE D-11519 - SENTENCIA C-007/15 (Enero 18)

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma acusada

LEY 1437 DE 2011
(Julio 16)

Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

ARTÍCULO 77. REQUISITOS. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.

4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber.

ARTÍCULO 78. RECHAZO DEL RECURSO. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja.

ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

ARTÍCULO 81. DESISTIMIENTO. De los recursos podrá desistirse en cualquier tiempo.

ARTÍCULO 82. GRUPOS ESPECIALIZADOS PARA PREPARAR LA DECISIÓN DE LOS RECURSOS. La autoridad podrá crear, en su organización, grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión de los recursos de reposición y apelación.

ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

[...]

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.

[...]

6. Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 74 a 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, por el cargo analizado en esta providencia.

3. Síntesis de la providencia

El problema jurídico que debía resolver la Corte en esta oportunidad, consistió en determinar si los artículos 74 al 82 y 161, numerales 2 y 6 del CPACA que establecen los recursos en sede administrativa y los requisitos para demandar en sede judicial administrativa, regulan de manera integral elementos estructurales del derecho de petición y por lo tanto, estarían sujetos a la reserva de ley estatutaria.

La Corte reiteró dos premisas que orientan la identificación del trámite legislativo al que se debe someter a una ley: de un lado, la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario y de otro, el análisis de la normativa objeto de cuestionamiento debe partir de su contenido material, sin importar su identificación formal. Adicionalmente, en materia de derechos fundamentales la jurisprudencia ha establecido que debe aplicarse la reserva de ley estatutaria cuando: (i) efectivamente, se trate de derechos y deberes de naturaleza fundamental; (ii) el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales; (iii) la norma

pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental; (iv) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.

A la vez, la corporación reafirmó que la expedición de códigos, como regla general, hace parte de las competencias del Legislador ordinario establecidas en el artículo 150, numeral 2 de la Constitución y por lo tanto, ese tipo de normativa no está sujeta a la reserva de ley estatutaria un cuando aborde temas que están relacionados con la administración de justicia y los derechos fundamentales. No obstante, precisó que en aquellos casos en los que se cumpla con los criterios establecidos por la jurisprudencia y estos cuerpos normativos regulen, por ejemplo, un derecho de forma completa, íntegra y sistemática, este tipo de estatuto si se encuentra sujeto al trámite regulado en los artículos 151 y 153 de la Carta Política.

Observó que si bien las normas parcialmente acusadas establecen las reglas que rigen una determinada actuación procesal como una forma del derecho fundamental de petición, específicamente los recursos en contra de actos administrativo y su agotamiento como requisito para iniciar la actuación judicial, tales disposiciones no buscan de manera general, consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho. En esencia, una norma de esta naturaleza regula actuaciones administrativas y judiciales que, aun cuando son una forma del ejercicio del derecho de petición. Desarrollan las especificidades de una rama del derecho, concretamente, la manera cómo se pueden controvertir actuaciones administrativas, pero no busca definir en general la esencia del derecho de petición o fijar sus alcances y limitaciones por fuera de este ámbito.

Por consiguiente, a juicio de la Corte, las disposiciones objeto de examen no corresponden a asuntos concernientes al núcleo esencial o a los elementos

estructurales del derecho fundamental de petición, ni pretenden ser una regulación integral, sistemática y completa en la materia. Así, la premisa de interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria compele a favor de la cláusula general de competencia atribuida al Congreso de la

República, mediante el artículo 150, numeral 2 de la Carta política. En esa medida, los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011, fueron declarados exequibles, frente al cargo analizado.

LA EXISTENCIA DE COSA JUZGADA EN RELACIÓN CON LA LEY QUE RECONOCE LA IMPORTANCIA CULTURAL DEL MONUMENTO A CRISTO REY EN EL MUNICIPIO DE BELALCÁZAR, CALDAS, CONDUJO A LA CORTE A DISPONER ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-570/16, SIN QUE HAYA LUGAR A UN NUEVO PRONUNCIAMIENTO

VI. EXPEDIENTE D-11477 - SENTENCIA C-008/17 (Enero 18)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma acusada

**LEY 1754 DE 2015
(Julio 25)**

Por la cual se reconoce la importancia ~~religiosa~~² y cultural del monumento a Cristo Rey, del municipio de Belalcázar, en el departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 1o. Reconózcase la importancia cultural y ~~religiosa~~³ del monumento

[...]

ARTÍCULO 3o. Autorízase al Gobierno nacional, para que contribuya al fomento, promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y financiación que demande el reconocimiento del monumento a Cristo Rey, ubicado en el municipio de Belalcázar, Caldas.

2. Decisión

Declarar **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-570 de 2016.

Los magistrados **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto, acordes con las posiciones que adoptaron en su momento, frente a la sentencia C-570 de 2016, la cual debe ahora acatarse.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

² Expresión tachada fue declara inexecutable mediante sentencia C-570/16

³ Expresión tachada fue declara inexecutable por medio de la sentencia C-570/16

