



**LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE LA CLASIFICACIÓN DEL CARGO DE *INSPECTOR DE SEGURIDAD AÉREA* DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL COMO UN EMPLEO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN, DESCONOCE EL PRINCIPIO AXIAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

**I. EXPEDIENTE D-10704 - SENTENCIA C-720/15 (Noviembre 25)**  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

## 1. Norma acusada

**DECRETO 790 DE 2005**  
(Marzo 17)

*Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil*

**ARTÍCULO 13. CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS.** Los empleos públicos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, son de carrera, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, que correspondan a uno de los siguientes criterios:

1. Los de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, los cuales son: Director General, Subdirector General, Secretario General, Secretario de Sistemas Operacionales, Secretario de Seguridad Aérea, Jefe de Oficina Aeronáutica, Director Aeronáutico de Área, Agregado para Asuntos Aéreos, Administrador de Aeropuerto, Gerente Aeroportuario, Director Regional Aeronáutico, Asesor Aeronáutico e Inspector de Seguridad Aérea.
2. Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistencial o de apoyo y que estén al servicio directo e inmediato del Director General, siempre y cuando los empleos estén adscritos al despacho.
3. Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

PARÁGRAFO. El empleado de carrera administrativa, cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro cargo de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual a las del empleo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal, en caso contrario continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él.

## 2. Decisión

Declarar la **INEXEQUIBLIDAD** de la expresión "*Inspector de Seguridad Aérea*" del numeral 1) del artículo 13 del Decreto 790 de 2005, por vulneración del artículo 125 de la Constitución Política.

## 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

En el examen efectuado a partir de la acción de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 13, numeral 1 (parcial) del Decreto 790 de 2005, por el cual se clasifica como un cargo de libre nombramiento y remoción el *de Inspector de Seguridad Aérea* en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Corte Constitucional encontró que la norma resultaba inexecutable con base en los siguientes argumentos:

(i) En primer lugar, reiteró la importancia del principio de Carrera Administrativa para el Estado Social de Derecho, el cual fue catalogado como un eje definitorio de la Constitución de 1991 en la sentencia C-588 de 2009.

Al mismo tiempo, la Corte advirtió, que para exceptuar un cargo público de la aplicación del principio de la carrera consagrado en el artículo 125 de la Constitución, se requiere superar

el test de la *razón suficiente* que justifique el establecimiento de la excepción por el legislador, fundamentalmente, basada en que las funciones del cargo sean de tipo directivo, de manejo, conducción u orientación institucional o que requieran de un alto grado de confianza del nominador.

(ii) Luego de hacer el examen de la normatividad y del manual de funciones que regulan el cargo de *Inspector de Seguridad Aérea* de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Corte constató que no se cumplía con ninguno de los requisitos para excluirlo del régimen específico de carrera regulado mediante el Decreto 790 de 2005. En efecto, el nivel de cargos de Inspector de Seguridad Aérea de la mencionada Unidad cumple funciones técnicas y misionales que no tienen relación con la dirección institucional o el diseño o implementación de políticas, como tampoco requiere de un alto nivel de confianza del nominador. Por consiguiente, no existía razón suficiente para declarar ajustada a la normatividad constitucional, dicha excepción. Además, la Corte constató que el cargo de *Inspector de Seguridad Aérea*, no es un empleo sino un nivel completo, con más de 45 empleos de diferentes funciones y condiciones de ingreso, ante lo cual sostuvo que "(...) *el legislador debe observar una carga de especificidad al definir cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción. No es posible acudir a expresiones generales o indeterminadas*".

(iii) Por último, el tribunal constitucional reafirmó los criterios establecidos en la sentencia SU-446 de 2011 respecto de la importancia que tienen los concursos de mérito como ejercicio del principio de igualdad de oportunidades de acceso a la administración pública y de la eficiencia administrativa, en particular, en cuanto considera transcendental que entre los factores a calificar "*la experiencia específica o cualificada en el ejercicio de las funciones propias del cargo objeto de concurso o cargos iguales o similares debe tener una valoración*". Aunque esta Corporación ha proscrito todo trato distinto entre los aspirantes que se desempeñaban un cargo en provisionalidad con el resto de los concursantes, en esta oportunidad, reiteró que no resulta ni discriminatorio ni irrazonable que entre los criterios de selección que debe fijar la comisión de carrera respectiva, la experiencia en funciones iguales o similares sea valorada.

#### 4. **Aclaraciones de voto**

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Ernesto Vargas Silva** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto, por cuanto, si bien comparten la decisión de inexecutable adoptada en esta sentencia, consideran que no le corresponde a la Corte señalar parámetro alguno respecto a los factores que deben ser evaluados en un concurso de méritos para proveer un cargo público, menos aún, imponer la necesaria valoración de experiencia específica que sin duda introduce una ventaja para quienes vienen ejerciendo el cargo en provisionalidad, lo cual quebranta la igualdad que debe observarse en todo concurso público de méritos.

**AUNQUE ES VÁLIDO CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECER SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CONTEMPLAR COMO FALTA GRAVÍSIMA EL NO RESOLVER LOS RECURSOS DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL, RESULTA DESPROPORCIONADO Y DESCONOCE LA GARANTÍA DEL SERVIDOR PÚBLICO DE QUE EN CADA CASO CONCRETO SE DETERMINE LA GRAVEDAD DE LA FALTA, CONFORME LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO**

**II. EXPEDIENTE D-10744 - SENTENCIA C-721/15 (Noviembre 25)**  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

#### 1. **Norma acusada**

**LEY 1437 DE 2011**  
(Enero 18)

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

**ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS.** Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria **gravísima**.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*gravísima*" contemplada en el inciso cuarto del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

## 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Le correspondió a la Corte resolver en este proceso: (i) si la inclusión de una falta disciplinaria gravísima en la Ley 1437 de 2011, vulnera el principio de unidad de materia; y (ii) si desconoce el principio de proporcionalidad, el prever como falta gravísima, el simple hecho de no contestar oportunamente un recurso. En cuanto al tercer cargo planteado en la demanda, respecto de la vulneración del principio de buena fe, la Corte señaló que no es cierto que con esta falta disciplinaria se esté presumiendo la mala fe o el dolo del servidor público que no decide oportunamente los recursos, como tampoco que no pueda excluir su responsabilidad, toda vez que en virtud del artículo 13 de la Ley 734 de 2002, toda falta disciplinaria requiere demostrar que el servidor público actuó con dolo o culpa; así mismo, a las faltas gravísimas como la prevista en el artículo 86 del CPACA, también se aplican las causales de justificación consagradas en el artículo 32 del Código Disciplinario Único como la fuerza mayor, el caso fortuito, la insuperable coacción ajena, el estado de necesidad o el error.

En relación con el primer problema jurídico planteado, la Corporación determinó que la calificación como falta *gravísima* de la no resolución oportuna de los recursos establecidos en el CPACA no vulnera el principio de unidad de materia, por cuanto guarda conexión temática con las materias reguladas por este Código, relación que puede darse desde diversas ópticas: a) existe conexidad causal, por cuanto para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la ley no solamente se pueden contemplar normas regulatorias sino también otras, en virtud de las cuales, se sancione a los funcionarios que las incumplan. Dentro de las funciones esenciales del derecho disciplinario está precisamente, la de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la administración pública mediante la conminación con una sanción de conductas que desconozcan los deberes del cargo; b) Existe conexidad temática, pues la sanción que la norma autoriza imponer se refiere precisamente al incumplimiento de un procedimiento y de un término establecidos en la misma ley; c) existe conexidad sistemática, porque esta norma complementa el sistema de normas que regulan el procedimiento administrativo; y d) existe conexidad teleológica ya que hay una identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general, como en cada una de sus disposiciones en particular, en la medida en que se busca el cumplimiento de los fines del Estado y en concreto, que se dé una respuesta oportuna a los administrados, en este caso, a los recursos que se interponen.

En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad, la Corte llegó a la conclusión de que resulta desproporcionado castigar con la máxima sanción que se puede imponer, sin ninguna graduación, por un vencimiento de términos legales que no afecte otros bienes jurídicos, lo cual implicaría consecuencias muy graves respecto de los derechos políticos y laborales del servidor público, tal como lo señaló la Corte en sentencia C-951/94, sobre una norma análoga. A su juicio, en cada caso concreto, la autoridad disciplinaria deberá definir si la falta tiene la entidad de ser leve o grave, de acuerdo con los criterios legales contemplados en el artículo 43 de la Ley 734 de 2012. Por consiguiente, procedió a declarar inexecutable la expresión *gravísima*.

Los magistrados **Myriam Ávila Roldán, María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto.

**LA CORTE DECLARÓ INEJECIBLE EL DECRETO LEGISLATIVO DE 2015 QUE LEVANTABA LA RESTRICCIÓN EN EL HORARIO DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE CARBÓN EN CIERTOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS ORDENADA EN LA SENTENCIA T-672 DE 2014**

**III. EXPEDIENTE RE-215 - SENTENCIA C-722/15 (Noviembre 25)**  
M.P. Myriam Ávila Roldán

**1. Norma revisada**

**DECRETO 1802 DE 2015**  
(septiembre 9)

*Por el cual se desarrolla el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 y se autoriza el tráfico férreo en los municipios de Bosconia, Algarrobo, Fundación y Zona Bananera*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, y

**CONSIDERANDO:**

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 1770 de 2015, el Gobierno Nacional declaró por el término de treinta (30) días el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguana y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata en el departamento de Norte Santander; Cubaraná en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreña y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía; con el fin de contrarrestar los efectos de la decisión del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela de cerrar la frontera con Colombia.

Que en el citado decreto se indicó que parte del intercambio comercial que se realiza con la República Bolivariana de Venezuela se efectúa a través de actividades de transporte y centros de acopio vinculados al proceso de explotación de minerales, al punto que solo cuatro municipios producen algo más del 80% del carbón del departamento de Norte de Santander (Sardinata, Cúcuta, El Zulia y Salazar de las Palmas), mineral que se despacha por vía terrestre hacia puertos del vecino país.

Que en el mismo ámbito, los pequeños productores de carbón de Norte de Santander, que usan el puerto de Maracaibo en Venezuela para sus exportaciones, están enfrentando pérdidas por US\$175.000 por cada día de cierre de la frontera, lo que implica pérdidas por seis millones cuatrocientos mil dólares (US\$6.400.000). A esto se suma que las hullas son el principal producto de exportación del departamento (32% del total en el periodo enero-mayo 2015).

Que en estas condiciones, el cierre de las fronteras afecta definitivamente el intercambio comercial de este mineral, pues se encuentran represadas 220.000 toneladas de carbón aproximadamente en centros de acopio de los municipios cobijados por la declaratoria de emergencia, cifra que podría aumentar por la no movilización de la producción diaria.

Que lo anterior perjudica el empleo asociado a la actividad de explotación y comercialización del carbón y perturba el orden social derivado de la misma, comoquiera que siete mil (7.000) trabajadores se encuentran vinculados directamente al proceso productivo y de extracción en los municipios de Norte de Santander cobijados por la declaración de emergencia, y no menos de 24 mil trabajadores se relacionan con actividades indirectas de transporte, centros de acopio, servicios de exportación y servicios a la minería.

Que para evacuar los volúmenes de carbón represados y producidos, se podría acudir a los modos de transporte terrestre, fluvial y férreo o a la combinación de estos.

Que para transportar en tracto-camión las toneladas represadas, se requiere alrededor de 5.946 vehículos y un igual número de viajes. El corredor carretero utilizado para dicha carga comprendería un recorrido que iniciaría en los municipios en los cuales están ubicadas las minas de carbón (Sardinata, Cúcuta, El Zulia y Salazar de las Palmas principalmente). Allí existen cuatro opciones de exportación por los puertos del mar caribe: (i) Puerto Brisas, en Dibulla, Guajira, a una distancia de 680 km; (ii) Sociedad Portuaria de Santa Marta a una distancia de 562 km; (iii) Drummond o Puerto Nuevo a una distancia de 547 km y (iv) Compas, River Port u otro puerto condicionado en el municipio de Barranquilla, a una distancia de 610 km.

Que el modo carretero presenta mayores costos de operación para la movilización de mineral, dada la distancia que se debe atravesar en el territorio nacional, si se compara con los 400 kilómetros que antes del cierre de la frontera recorrían los transportadores del carbón hasta los puertos en Venezuela.

Que otra alternativa para transportar el carbón desde las minas de Norte de Santander hasta los puertos ubicados en el Atlántico es el transporte bimodal carretera-río, realizando el primer recorrido por el corredor Sardinata-Ocaña-Aguachica-Gamarra, en una longitud de 235 kilómetros, para el posterior embarque en el río Magdalena en el Puerto de Capulco ubicado en el municipio de Gamarra, hasta los puertos en la ciudad de Barranquilla, para un segundo tramo de 475 kilómetros, lo que supone un total de 710 kilómetros de recorrido aproximadamente.

Que el transporte fluvial enfrenta importantes obstáculos, ya que para el efecto es preciso contar con barcazas adicionales para movilizar todo el tonelaje requerido, las cuales no se encuentran en el territorio nacional, por lo que sería forzosa su importación o construcción y además, se necesitaría la modificación de licencias ambientales para ampliar los patios actuales de acopio en puertos fluviales y puertos marítimos, situación que hace difícil el uso inmediato del río Magdalena.

Este modo de transporte tendría una capacidad de movilización de solo 30.000 toneladas en su etapa inmediata.

Que la opción bimodal carretero-tren supone efectuar el primer recorrido por la vía que comunica los municipios de Sardinata-Ocaña-Aguachica-Pailitas-Calenturitas, con una distancia aproximada de 381 kilómetros, para el descargue y el cargue del mineral en la mina de Calenturitas y su posterior recorrido por vía férrea hasta el municipio de Ciénaga, Magdalena, en un trayecto aproximado de 196 kilómetros, para un total de 577 kilómetros de distancia.

Que no obstante que la distancia es mayor en la opción bimodal terrestre férrea –si se contrapone con el recorrido carretero que se debe efectuar entre las minas y la Sociedad Portuaria de Santa Marta o Puerto Nuevo–, aquella es la mejor alternativa para transportar el carbón represado en la frontera con el vecino país y contrarrestar los efectos de la crisis económica y social generados por la imposibilidad de movilizar este mineral hacia el Océano Atlántico, porque, comparada con las otras posibilidades, es más segura, impacta en menor medida el medio ambiente y ofrece mejores tiempos de movilización, si se consideran los volúmenes que corresponde transportar.

Que la actividad ferroviaria como medio de transporte del carbón presenta mayores ventajas ambientales, en la medida que genera emisiones atmosféricas inferiores al transporte por carretera en los volúmenes a movilizar, al tiempo que, comparado con el transporte de carga terrestre, si bien el tren en un paso eleva el valor de las emisiones acústicas, la sumatoria de camiones para llevar la misma carga genera mayores problemas de ruido.

Que en la actualidad existe un sistema de concesiones férreas parciales administrado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), que opera exclusivamente sobre dos líneas: la Red Férrea del Atlántico, que atraviesa los departamentos del Cesar, Magdalena, Santander, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Caldas; y la Red Férrea del Pacífico, en los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle. La primera fue entregada en concesión a la sociedad Ferrocarriles del Norte de Colombia S.A. (Fenoco S.A.) en el año 1999 y la segunda a Trenes de Occidente S.A. en 1998.

Que en la Sentencia T-672 de 2014, la Corte Constitucional ordenó a Fenoco S.A. la suspensión de actividades de transporte ferroviario de carbón, en los lugares donde la vía se encuentre a menos de cien (100) metros a lado y lado de comunidades y/o viviendas del municipio de Bosconia, los días lunes, martes, miércoles, jueves, viernes, sábados, domingos y festivos entre las 10:30 p. m. y las 4:30 a. m.

Que en la misma sentencia, esa Corporación ordenó a Fenoco S.A. que incluyera en su plan de manejo ambiental medidas encaminadas a disminuir el coeficiente de rozamiento e implementara mecanismos de control de ruido y dispuso que la medida de suspensión de actividades debía mantenerse hasta que estuviera concluida la implementación de dichas medidas.

Que en la citada sentencia, la Corte ordenó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) que supervisara el pleno cumplimiento de las obligaciones de Fenoco S.A., derivadas de la sentencia, y procediera a hacer las mediciones y estudios necesarios para establecer si se presentaba contaminación de polvo por carbón en el municipio de Bosconia.

Que el 25 de agosto de 2015, la ANLA presentó ante el Tribunal Administrativo de Cesar –juez de tutela de instancia única– informe sobre el cumplimiento de la Sentencia T-672 de 2014, en el que afirma que Fenoco S.A. ha adoptado todas las medidas para disminuir el coeficiente de rozamiento y controlar el ruido, tales como el esmerilado del equipo, la lubricación de rieles, la colocación de una barrera viva de 2.720 metros, la instalación de gaviones a lo largo de 584 metros y la conformación de diques, con un cumplimiento del 100%.

Que en el mismo informe, la ANLA aseguró que de acuerdo con los estudios técnicos realizados en cumplimiento de la Sentencia T-672 de 2014, *"la actividad férrea actualmente no está generando impactos ambientales"*

*representativos a la calidad del aire de los centros poblados por donde cruza la vía férrea, y es el material particulado (polvo) generado en las vías de acceso sin pavimentar el mayor responsable de las altas concentraciones de material particulado en la atmósfera de los municipios evaluados, situación que se está presentando en la población de Bosconia”.*

Que a partir de lo expuesto es claro que la entidad accionada dio cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional y que en virtud de ello los supuestos fácticos que en su momento afectaron los derechos fundamentales de los accionantes en el proceso de tutela indicado ya desaparecieron, sin que en este momento se haya presentado trámite procesal alguno del que pueda inferirse el incumplimiento del fallo referido.

Que hasta la fecha, el Tribunal Administrativo de Cesar no ha proferido ninguna decisión en relación con el informe presentado por la ANLA, por lo que se mantiene la suspensión de la actividad férrea en la Red del Atlántico entre las 10:30 p. m. y las 4:30 a. m.

Que mediante auto del 27 de mayo de 2015, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, dentro del trámite de tutela del expediente T-4.520.563, ordenó a Fenoco S.A. como medida provisional, suspender por tres (3) meses todos los días entre las 10:30 p. m. y las 4:30 a. m., las actividades de transporte ferroviario de carbón en los municipios de Algarrobo, Fundación y Zona Bananera.

Que hasta el día de publicación del presente decreto legislativo, la Corte Constitucional no ha proferido decisión de fondo, de manera que en la actualidad no existe una decisión judicial que declare que la actividad ferroviaria en tales puntos conlleva una afectación de los derechos fundamentales de sus habitantes.

Que para evitar las consecuencias negativas de orden económico y social producidas por el cierre de la frontera con Venezuela ya descritas y, por tanto, garantizar que el carbón que se produce en los municipios de Norte de Santander cobijados por la declaración de emergencia sea movilizado por el territorio nacional en dirección al Océano Atlántico para su exportación, se debe usar la vía férrea disponible, por ser este el medio de transporte menos contaminante, más expedito y de bajo precio, que cuenta con la infraestructura requerida para el efecto y cuyo concesionario, de acuerdo con el concepto técnico emitido el 25 de agosto de 2015 por la ANLA, ha adoptado medidas efectivas para disminuir el coeficiente de rozamiento y controlar el ruido.

Que teniendo en cuenta que los supuestos fácticos que en su momento sustentaron la decisión de la Corte Constitucional han desaparecido por haberse adoptado las medidas ordenadas, y con el objeto de conjurar los efectos de la actual crisis, es indispensable reanudar el transporte ferroviario todos los días las veinticuatro (24) horas del día en los municipios de Bosconia, Algarrobo, Fundación y Zona Bananera, para el transporte del carbón represado y que se produzca en los municipios de Norte de Santander cobijados por la declaración de emergencia, mientras permanezca cerrada la frontera con Venezuela y por el término en que se prolonguen sus efectos.

Que el levantamiento de la restricción es necesario porque la capacidad actual de la vía férrea se encuentra copada en el horario permitido, en razón de los usuarios actuales, situación que hace imposible que las nuevas cargas de carbón provenientes de los municipios de Norte de Santander cobijados por la declaración de emergencia sean movilizadas.

En mérito de lo expuesto,

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1o.** Autorizar el tráfico ferroviario todos los días las veinticuatro (24) horas del día en los municipios de Bosconia, Algarrobo, Fundación y Zona Bananera, para el transporte del carbón represado y que se produzca en los municipios de Norte de Santander cobijados por la declaración de emergencia, mientras permanezca cerrada la frontera con la República Bolivariana de Venezuela y por el término en que se prolonguen sus efectos.

**ARTÍCULO 2o.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

## **2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1802 del 9 de septiembre de 2015 *"Por el cual se desarrolla el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 y se autoriza el tráfico férreo en los municipios de Bosconia, Algarrobo, Fundación y Zona Bananera"*

## **3. Síntesis de los fundamentos de la decisión**

El Decreto examinado establecía una medida que se aducía facilitaba el transporte del carbón que se produce en los municipios de Sardinata, Cúcuta, El Zulia y Salazar de las Palmas, del Departamento de Norte Santander, seriamente afectado con el cierre de la frontera con la República Bolivariana de Venezuela, desde cuyos puertos marítimos se exportaba. Con tal propósito, se autoriza el tráfico ferroviario durante las veinticuatro horas de todos los días en los municipios de Bosconia, Algarrobo, Fundación y Zona Bananera. Tal autorización se debe estar aplicando exclusivamente para transportar el carbón ya producido que está represado y el carbón que se produzca en los referidos municipios, por término indefinido, mientras permanezca cerrada la frontera con Venezuela y se prolonguen sus efectos. En particular, este cierre causa una afectación grave a la economía del

departamento (32% de las exportaciones) y a los trabajadores que se desempeñan en esta actividad y a sus familias, la cual es uno de los fundamentos del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 1770 de 2015.

En la zona existía la prohibición del uso de la red férrea entre las 22:30 y las 4:30 horas en los tramos de los municipios de Bosconia, Algarrobo, Fundación y Zona Bananera, en virtud de dos providencias proferidas por la Corte Constitucional: la Sentencia T-672 de 2014 y el Auto del 27 de mayo de 2015, relacionadas con el amparo de derechos fundamentales de los accionantes a la intimidad, a la tranquilidad y a la salud, en conexidad con el derecho a un ambiente sano.

Dado que tal autorización busca superar la dificultad de transporte del carbón generada por el cierre de la frontera con Venezuela, la Corte estableció que había conexidad entre la medida adoptada y el fundamento de la declaratoria del estado de emergencia (coherencia externa) y entre esa previsión y la finalidad que se da para justificarla, como es la de preservar el importante ingreso que supone la exportación de este producto y proteger los empleos de las personas que están relacionados con la extracción, almacenaje, transporte y exportación de este mineral (coherencia interna). Hacer posible la movilización del carbón producido en los mencionados municipios, por medio del transporte menos contaminante y más expedito, constituye una medida directa y específicamente encaminada a impedir la extensión de los efectos del cierre de la frontera con Venezuela, cuya reapertura es incierta. Por lo tanto, el decreto legislativo también supera el juicio de finalidad.

De otra parte, al analizar la restricción de movilidad férrea establecida en los municipios de Algarrobo, Fundación y Zona Bananera como medida provisional por la Corte Constitucional en Auto del 27 de mayo de 2015, se pudo apreciar que ésta estuvo vigente durante tres meses a partir de la notificación de este auto que se efectuó el 2 de junio del presente año, de modo que la vigencia de esta medida provisional terminó el 2 de septiembre de 2015. Por ello, es evidente que para el 7 de septiembre de 2015, fecha en la que se declaró el estado de excepción en parte del territorio mediante el Decreto 1770 de 2015, ya no existía la restricción de movilidad férrea en tales municipios, emanada de la referida providencia judicial, razón por la cual no era necesario autorizar dicho tráfico en los municipios de Algarrobo, Fundación y Zona Bananera, de manera que el decreto no supera el juicio de necesidad.

Para la Corte, si bien es cierto que la grave afectación económica para el Departamento de Norte Santander y las personas que trabajan en ese sector que se produce con el cierre de la frontera con Venezuela, justifica la necesidad de transportar el carbón a un puerto nacional para su exportación, de ello no se sigue que sea igualmente necesario hacerlo por la red férrea, pues como lo señala el propio decreto legislativo examinado, existen tres alternativas para realizar este transporte, que se diferencian en seguridad, tiempo, impacto ambiental, volumen transportado y el costo de la operación. Al considerar las ventajas y desventajas de cada una, el Gobierno se inclinó por el transporte en tracto camiones por carretera de la zona de almacenaje o acopio a un punto de la red férrea y desde ahí en tren hasta el puerto marítimo. Se aduce al defender la constitucionalidad del decreto que el costo es el criterio determinante para definir esta alternativa de transporte y que el amparo de derechos fundamentales concedido por la Corte Constitucional es irrelevante. Sin embargo, la autorización dada en el Decreto 1802 de 2015 se opone de manera evidente y directa a la orden de suspensión dada en la sentencia T-672 de 2014 de transporte ferroviario de carbón en los lugares donde la vía se encuentre a menos de 100 metros a lado y lado de comunidades o viviendas del municipio de Bosconia, todos los días entre las 10:30 p.m. y las 4:30 a.m.

Con fundamento en los medios de prueba decretados y recaudados por la Corte, se tiene que la autoridad responsable de verificar el cumplimiento de la Sentencia T-672 de 2014, que es el Tribunal Administrativo del Cesar, no ha declarado el cumplimiento de las órdenes impartidas. Si bien hay informes de la ANLA que permiten advertir que se han implementado algunas medidas, es al citado tribunal a quien corresponde determinar el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia de la Corte, lo cual aún no lo ha hecho. Mientras el

juez no declare el cumplimiento de la sentencia T-672 de 2014, la suspensión del transporte ferroviario en ella ordenada está vigente y debe respetarse. La deficiencia argumentativa respecto del potencial riesgo del trabajo de las personas relacionadas con el sector carbonífero del Departamento de Norte de Santander, que es la base para argumentar que el transporte por red ferroviaria sin restricciones de horario es necesario, por su menor costo, no permite deducir que exista en realidad una necesidad fáctica y menos aún jurídica, de adoptar esa medida que afecta los derechos fundamentales de los habitantes del municipio de Bosconia. No es posible cotejar y menos aún ponderar, un riesgo potencial que no se cuantifica, califica y precisa, con la vulneración o amenaza de derechos fundamentales reconocida por una autoridad judicial. El argumento de un costo incierto e impreciso no puede ser y no es suficiente, dentro de un Estado social y democrático de derecho para justificar el desconocimiento de una decisión del juez constitucional de amparo de derechos fundamentales, esto es, del ejercicio de la competencia de otra rama del poder público que no puede ser ignorada ni siquiera por medidas de excepción. Por lo tanto, en lo relativo al municipio de Bosconia, el decreto examinado no superó el juicio de necesidad (art. 11 de la Ley Estatutaria de los Estados de excepción) y condujo a que la Corte declarara inexecutable el Decreto Legislativo 1802 del 9 de septiembre de 2015. Por este motivo, no fue menester avanzar a aplicar los demás juicios de compatibilidad y proporcionalidad, puesto que en lo analizado, el decreto no superó el examen material de constitucionalidad.

#### **4. Salvamento y aclaraciones de voto**

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** manifestó su salvamento de voto en relación con la declaración de inexecutable del Decreto 1802 de 2015, por considerar que la medida de excepción adoptada por el Gobierno estaba plenamente justificada desde el punto de vista de su conexidad, finalidad, necesidad, compatibilidad y proporcionalidad para conjurar los graves efectos económicos que se produjeron en el departamento de Norte de Santander, por el cierre intempestivo de la frontera con Venezuela.

En particular, observó, que la Corte ha debido tener en cuenta que se está frente a un hecho nuevo que justificaba la adopción por parte del Gobierno de medidas urgentes para conjurar los efectos de la crisis que tuvo lugar en la zona fronteriza, las cuales, en todo caso, son transitorias. Advirtió que el cierre de la frontera causa la imposibilidad de transportar el carbón producido en el Departamento de Norte de Santander a los puertos de Maracaibo y La Ceiba en Venezuela, lo que implica la acumulación de material no transportado y la pérdida de ingresos derivada de la imposibilidad de su exportación. Esta situación afecta de manera grave a miles de trabajadores del sector, que fue uno de los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia. A su juicio, lo que debía verificar la Corte era si se cumplían los requisitos que exige la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción para las medidas que se adopte. Advirtió, que en este examen se dejó de lado que las autoridades ambientales han verificado la implementación de medidas en el transporte ferroviario del carbón en la zona en cumplimiento de la sentencia T-672 de 2014, que han minimizado el impacto que tiene en la población que habita en el área del municipio de Bosconia y que el juez constitucional competente para verificar ese cumplimiento no se ha pronunciado en sentido contrario.

En su concepto, no se trata del desconocimiento de la sentencia de la Corte que se emitió tiempo atrás sino de enfrentar un hecho nuevo e intempestivo que afecta gravemente la actividad económica de la zona fronteriza con una medida de excepción, que se ponderó por el Gobierno ante las nuevas circunstancias que se deben enfrentar para mitigar la crisis que se generó en los municipios del área cobijada por el estado de emergencia. Consideró que el Decreto 1082 de 2015 se ajustaba a la Constitución y a los parámetros establecidos en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Las magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservaron la presentación de eventuales aclaraciones de voto relativas a los fundamentos de la decisión de inexecutable.

**LA MEDIDAS DE EXCEPCIÓN ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA DINAMIZAR EL SECTOR EMPRESARIAL Y EL COMERCIO E INCREMENTAR EL EMPLEO EN LA ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA SE AJUSTAN A LOS REQUISITOS DE CONEXIDAD, FINALIDAD, SUBSIDIARIEDAD, RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EXIGIDOS DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA**

**IV. EXPEDIENTE RE-218 - SENTENCIA C-723/15 (Noviembre 25)**

M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma revisada**

**DECRETO 1820 DE 2015**

(Septiembre 15)

*Por el cual se dictan medidas dentro del Estado de Emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 1770 de 2015, y

**CONSIDERANDO:**

Que mediante Decreto 1770 de septiembre 7 de 2015, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de la Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento de Vichada, e Inírida en el departamento de Guainía, por el término de treinta (3) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, corresponde al Gobierno nacional, en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis, entre ellas, las acciones tributarias que permitan atender la emergencia que padecen las personas afectadas por las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano.

Que con esa finalidad y en aras de dinamizar la economía en las zonas afectadas, se hace necesario impulsar un programa de desarrollo empresarial que permita la creación de nuevas empresas y la activación de las existentes.

Que así las cosas, para incentivar la creación de empresa en la zona de frontera se deben adoptar medidas que reduzcan los costos de instalación.

Que además, según los últimos datos de la Unidad de Gestión del Riesgo más de 13.000 personas han retornado al territorio nacional como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y se presume que una gran parte se ubicarán en el zona de frontera, por lo que es necesario generar nuevas fuentes de empleo en dicha zona que permitan vincular a estas personas al mercado laboral.

Que el artículo 124 de la Ley 6 de 1992 establece las tarifas a favor de las Cámaras de Comercio por concepto de matrículas, renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones.

Que de acuerdo con esta disposición: *"El Gobierno Nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones"*.

Que según lo indica el inciso segundo de la norma, *"para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula mercantil y su renovación, el Gobierno Nacional establecerá tarifas diferenciales en función del monto de los activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados al establecimiento de comercio, según sea el caso"*.

Que dada la necesidad de incentivar la actividad económica en los municipios de que trata el Decreto 1770 de 2015, se requiere reducir a cero la tarifa para la obtención de la matrícula mercantil de las empresas que se constituyan en alguno de dichos municipios, sin consideración al requisito legal del monto de los activos o del patrimonio del comerciante.

Que según estimaciones de la Cámara de Comercio de Cúcuta, cada 30 días de cierre generan pérdidas en exportaciones de alrededor de USD 3,2 millones, generando que los productores tengan que buscar nuevos clientes para su oferta en el mercado nacional o en otros países incurriendo en costos en la transición.

Que la Zona Franca Permanente de Cúcuta es un centro de producción e industrialización importante para la región fronteriza, sin embargo por las condiciones precarias del mercado venezolano en los últimos años las empresas allí ubicadas han tenido dificultades económicas, lo que las ha llevado a incumplir el pago de arrendamientos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, propietario del terreno donde se ubica la zona franca.

Que como resultado del cierre de la frontera y de la disminución del comercio entre los dos países, la situación para estas empresas se ha agravado súbitamente disminuyendo su capacidad para cumplir con sus obligaciones o con los acuerdos de pago previamente suscritos, razón por la cual se requiere refinanciar las deudas de aquellos usuarios comerciales e industriales ubicados en la zona franca.

Que el artículo 814 del Estatuto Tributario, al cual remite la Ley 1066 de 2006 para efectos del cobro coactivo, faculta al funcionario ejecutor por vía coactiva, a conceder facilidades para el pago al deudor hasta por cinco años, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar en los términos allí señalados.

Que teniendo en cuenta la crisis anotada, se hace necesario conceder facilidades de pago que superen dicho periodo, en consideración a la necesidad de reactivar la zona franca y en general del comercio de la zona de frontera.

Que por otro lado, con el fin de promover la actividad turística y de facilitar la creación y expansión de proyectos turísticos que favorezcan el desarrollo de esta industria en la zona de frontera, resulta necesario aliviar los costos de las empresas de turismo que se encuentren registradas o se registren en el futuro en los municipios amparados por la declaratoria del Decreto 1770 de 2015.

Que con el fin de reducir los costos tributarios de los operadores de turismo en la zona amparada por la Emergencia Económica, se hace necesario excluirlos del pago de la contribución parafiscal a que se refiere la Ley 1101 de 2006.

Que con el mismo objetivo, se hace necesario remover la exigencia prevista en el numeral 3o del artículo 18 de la Ley 1101 de 2006 respecto de la cofinanciación de las entidades territoriales para los municipios de categoría 4, 5 y 6 como requisito para la asignación de los recursos del banco de proyectos de Fontur,

#### **DECRETA:**

#### **CAPÍTULO 1**

#### **PROGRAMAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

**ARTÍCULO 1o. DERECHOS POR REGISTRO Y RENOVACIÓN DE LA MATRÍCULA MERCANTIL.** La tarifa para la obtención de la matrícula mercantil de los comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias que inicien su actividad económica principal a partir de la fecha y hasta el 31 de diciembre de 2016 en los municipios de que trata el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 será cero por ciento (0%).

**ARTÍCULO 2o. REFINANCIACIÓN DE DEUDAS DE USUARIOS DE LA ZONA FRANCA PERMANENTE DE CÚCUTA.** El Ministerio de Comercio, Industria y Comercio podrá suscribir acuerdos de pago por términos superiores a cinco años con los usuarios comerciales e industriales de la Zona Franca Permanente de Cúcuta.

#### **CAPÍTULO 2**

#### **MEDIDAS PARA INCENTIVAR LA INVERSIÓN EN MATERIA DE TURISMO**

**ARTÍCULO 3o. EXCLUSIÓN DEL PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL PARA LA PROMOCIÓN DEL TURISMO.** Los prestadores de servicios turísticos inscritos en el Registro Nacional de Turismo al momento de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ubicados en los municipios de que trata el artículo 1o del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, estarán exentos de la liquidación y pago de la contribución parafiscal para la promoción al turismo establecida en el artículo 2o de la Ley 1101 de 2006.

Para la liquidación del tercer trimestre de 2015, solo se tendrán en cuenta los ingresos operacionales vinculados a la actividad sometida al gravamen de los meses de julio y agosto del presente año.

La exclusión del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo de que trata el inciso primero operará a partir del mes de septiembre de 2015 y para la vigencia 2016, de conformidad con el artículo 2o de la Ley 1101 de 2006.

**ARTÍCULO 4o. EXCLUSIÓN DE APORTES DE COFINANCIACIÓN.** Los proyectos presentados al Fondo Nacional de Turismo, a partir de la expedición del presente decreto, por los aportantes de la contribución parafiscal y los municipios donde se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica y por el término del presente año, quedan excluidos de los aportes de cofinanciación de que trata el numeral 3 del artículo 18 de la Ley 1101 de 2006.

**ARTÍCULO 5o. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

## **2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** EL Decreto 1820 del 15 de septiembre de 2015 "*por el cual se dictan dentro del estado de emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo*".

### 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Corte verificó que el Decreto Legislativo 1820 de 2015 cumple con los requisitos formales de las normas dictadas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica, se circunscribe a los límites impuestos por las disposiciones y se sujeta a los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la materia y acredita condiciones de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad que se exigen de las medidas.

Para la Corte, está demostrado que el cierre de la frontera con Venezuela generó en la zona una profunda crisis económica, que a su vez ha agravado los índices de desempleo ya existentes antes de la emergencia declarada por el Gobierno. En este sentido, cada una de las medidas estudiadas tiene como finalidad impulsar diferentes sectores productivos de la zona afectada. Esto se comprueba con la suspensión de cobros asociados al registro mercantil, la refinanciación de las deudas de aquellas empresas ubicadas en el área de la frontera colombo venezolana, la exclusión del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo y la eliminación temporal de la cofinanciación de para los proyectos financiados por el Fontur. Estas medidas tiene el propósito de reducir o suspender costos asociados a la creación y operación de empresas y reducir la responsabilidad de los entes territoriales afectados frente a la financiación de nuevos proyectos turísticos en la zona golpeada con la crisis. Son sin duda, medida dinamizadoras de la economía que tienden a solventar las consecuencias de la crisis evidenciada en el Decreto 1770 de 2015, avalado en su constitucionalidad por esta Corte. El Gobierno es exhaustivo en explicar los graves efectos de la crisis en el mercado de la zona fronteriza y la necesidad correlativa de adoptar medidas de estímulo, por lo que existe una relación de conexidad material con la superación de las causas que dieron lugar al estado de emergencia.

De otra parte, la Corte constató que ninguna de estas medidas impone alguna clase de limitación a los derechos de los ciudadanos, ni interfiere con el modelo democrático o la vigencia de los principios fundamentales, más allá de la válida competencia del Gobierno para, en el marco de los estados de excepción, crear tributos y modificar las existentes (art. 215 C.P.). De igual modo, en nada interfiere con aquellos derechos y libertades previstas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en normas de derecho internacional de los derechos humanos, como excluidos de toda limitación en los estados de excepción. La índole exclusivamente tributaria y presupuestal de las normas analizadas, no incide en la vigencia de derechos intangibles. Iguales consideraciones son predicables frente al juicio de no contradicción específica de prohibiciones a tener en cuenta en la adopción de medidas de excepción. En concreto, se cumple a cabalidad la vigencia temporal de las medidas tributarias previstas en el artículo 215 de la Constitución y 41 de la Ley Estatutaria 136 de 1994 y no se contraviene la prohibición específica de desmejora de los derechos de los trabajadores, ya que por el contrario, las medidas buscan dinamizar el mercado económico de la zona de frontera y con ello, disminuir los niveles de desempleo.

De igual modo, la Corte encontró que el decreto examinado se sustenta en una motivación suficiente de las medidas que adopta, al identificar las causas de la crisis, evaluar su impacto económico para las empresas y comerciantes de la zona y concluir en la necesidad de enfrentar sus efectos a través de generar incentivos esos sectores, de orden tributario, financiero y de impulso a nuevos proyectos turísticos que se adelanten en el área fronteriza. Al mismo tiempo, las medidas superan el juicio de necesidad, en cuanto existen datos económicos fehacientes que demuestran que el cierre unilateral del paso fronterizo con Venezuela y la expulsión de miles de compatriotas, han afectado gravemente la economía y aumentado los índices de desempleo. También cumplen con el requisito de subsidiariedad, en la medida en que son regulaciones que competen de ordinario al legislador, pero que ante la emergencia ocasionada por el cierre de la frontera, obligan a que sea el Gobierno a través de normas de excepción el que adopte los instrumentos necesarios para conjurar la

crisis. Advirtió, que el mecanismo previsto en el artículo 7º de la Ley 1429 de 2010, para asumir progresivamente la tarifa de la matrícula mercantil solo es aplicable a las pequeñas empresas. Por último, las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 1820 de 2015 resultan razonables y proporcionadas a la finalidad que se busca con su adopción. La reducción de costos fiscales y de operación de las empresas, el otorgamiento de condiciones más flexibles para el pago de las obligaciones morosas con el Estado y una mayor financiación desde el nivel central de proyectos turísticos adelantados en la zona afectada con la crisis, son instrumentos que se muestran adecuados para cumplir con los fines señalados. Así mismo, el decreto revisado no establece una discriminación injustificada, puesto que la focalización prevista se dirige a la creación de nuevos empleos a cargo de nuevos empresarios y comerciantes, que enfrente el incremento de desocupación agravada con el cierre de la frontera con Venezuela. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1820 de 2015 fue declarado exequible.

**LA FLEXIBILIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO CREE Y DEL FONDO FOSFEC CONSTITUYEN MEDIDAS QUE GUARDAN CONEXIDAD CON EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LA ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA Y LA FORMA DE ENFRENTAR Y CONJURAR SUS EFECTOS. IGUALMENTE, SUPERAN EL JUICIO DE NECESIDAD, RAZONABILIDAD Y PROPORCIONAL QUE DEBE TENER TODA MEDIDA DE EXCEPCIÓN**

**V. EXPEDIENTE RE-219 - SENTENCIA C-724/15 (Noviembre 25)**

M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma revisada**

**DECRETO 1821 DE 2015**

(Septiembre 15)

*Por el cual se amplía la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 1770 de 2015, y

**CONSIDERANDO:**

Que mediante Decreto 1770 de septiembre 7 de 2015, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de la Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribe y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguana y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento de Vichada, e Inírida en el departamento de Guainía, por el término de treinta (3) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, corresponde al Gobierno nacional, en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis.

Que con esa finalidad y en aras de dinamizar la economía en las zonas afectadas, se hace necesario impulsar programas de desarrollo empresarial que permitan la creación de nuevas empresas y la activación de las existentes.

Que, además, según los últimos datos de la Unidad de Gestión del Riesgo más de 13.000 personas han retornado al territorio nacional como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y se presume que una gran parte se ubicarán en el zona de frontera, por lo que es necesario generar nuevas fuentes de empleo en dicha zona, que permitan vincular a estas personas al mercado laboral.

Que así mismo el cierre de la frontera ha significado la suspensión de la actividad económica de un gran número de personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo.

Que la Ley 1607 de 2012, en su artículo 20, creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE, a partir del 1o de enero de 2013, como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, al beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social en los términos previstos en la citada ley.

Que el párrafo transitorio del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012 estableció inicialmente que para los períodos gravables 2013 y 2014 el punto adicional de que trataba el párrafo transitorio del artículo 23 de la citada ley se distribuiría así: 40% para financiar las instituciones de educación superior públicas, 30% para la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud y 30% para la inversión social en el sector agropecuario.

Que posteriormente en el año 2014, mediante el artículo 72 de la Ley 1739 de 2014 esta disposición transitoria fue modificada eliminando la destinación del 30% del punto adicional al sector agropecuario.

Que en el año 2015 se apropiaron a la Unidad de Servicios Público de Empleo recursos sobrantes del 30% del punto adicional para el sector agropecuario recaudados en las vigencias 2013 y 2014 por concepto de CREE.

Que con el fin de aliviar la presión sobre el empleo generada en la zona de frontera con Venezuela, se hace necesario permitir que el 30% del punto adicional del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE, inicialmente destinado a la inversión social en el sector agropecuario, pueda ser invertido por la Unidad de Servicios Público de Empleo para promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

Que a su vez, la Ley 1636 de 2013 y el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 establecen la destinación que puede dársele a los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) que administran las Cajas de Compensación Familiar.

Que es necesario ampliar la destinación de los recursos del Fosfec con el fin de otorgar apoyos económicos a un plan de vida integral a la población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación presentada en el territorio venezolano que les permita su inserción en el mercado laboral, así como a aquellas personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que por el cierre de la frontera han quedado cesantes.

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-393/07 se refirió a los límites del Legislador en lo referido a su facultad de destinar recursos del subsidio familiar que administran las Cajas de Compensación Familiar para la atención de personas que no han estado afiliadas a una caja dentro de un plazo determinado.

Al respecto la Corte indicó: *"el primer límite lo constituye el campo de aplicación de los recursos. Puesto que esos medios están destinados a prestar el servicio público de la seguridad social, no es admisible que el Congreso de la República los destine a fines que no formen parte de la política social, ya que ello sí podría desvirtuar el "propósito básico de la prestación social".*

*Por otra parte, la decisión del Legislador tiene que ser también razonable. Es decir, la medida que determina la destinación de los recursos debe estar dirigida a cumplir con una finalidad constitucional importante y el medio empleado debe ser idóneo y proporcionado con dicha finalidad".*

Que la población a la que se destinarán estos recursos se encuentra en condiciones económicas muy precarias, así como la asistencia que se brindará a la misma con cargo a los recursos de las cajas corresponde precisamente a servicios de asistencia social para garantizar su inserción en el mercado laboral,

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1o. RECURSOS PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE EMPLEO TEMPORAL.** Para los municipios que se encuentren cobijados por la declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015 las entidades que estén adelantando programas o proyectos financiados con los recursos del 30% del punto adicional del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE para los años 2013 y 2014, destinados a la inversión social del sector agropecuario, podrán, con cargo a estos recursos, desarrollar actividades para promover el empleo, la empleabilidad y la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y rural afectada por la declaratoria de emergencia.

**ARTÍCULO 2o. UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FOSFEC PARA PROMOVER EL EMPLEO, COMO HERRAMIENTA PARA LA ESTABILIZACIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL AFECTADA.** Los recursos del Fosfec, creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013, podrán ser utilizados para financiar programas de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para recreación y transporte para la población afectada en el territorio cobijado por la Declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015.

El Ministerio del Trabajo definirá las directrices para la orientación de estos recursos y podrá, de acuerdo con las necesidades identificadas en el territorio, destinar recursos de otras Cajas de Compensación Familiar para el desarrollo de dichos programas.

**ARTÍCULO 3o. POBLACIÓN BENEFICIARIA.** La población que busque beneficiarse con las medidas contenidas en el presente decreto deberá estar debidamente identificada como población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada con motivo de la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015 de acuerdo con los registros que se establezcan para el efecto por las autoridades competentes.

La población residente en los municipios cobijados por la declaración de emergencia, dedicada habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo, que busque beneficiarse de las medidas contenidas en el presente decreto, igualmente debe estar en los registros que para el efecto lleven las autoridades competentes.

**ARTÍCULO 4o. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1821 del 15 de septiembre de 2015, *"Por el cual se amplía la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectada por la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

## 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

En primer lugar, la Corte constató que el Decreto Legislativo 1821 de 2015, cumplió con el requisito de conexidad de las medidas con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional, mediante Decreto 1770 de 2015, considerando la necesidad de conjurar la crisis económica producida por el cierre unilateral de la frontera con Venezuela, en particular en el sector del mercado laboral y la empleabilidad. Al cierre ha implicado la suspensión de la actividad económica de una gran número de personas residentes en los municipios cobijados por la declaración de emergencia dedicados habitualmente al comercio o al transporte transfronterizo. Al mismo tiempo, el ingreso masivo de compatriotas provenientes de Venezuela ha generado un incremento en las cifras de desempleo y en la informalidad laboral.

En segundo lugar, la Corporación determinó que las medidas adoptadas están teleológica y específicamente dirigidas a conjurar la crisis, para la cual se permite la liberación y el uso de recursos provenientes del 30% del punto adicional del recaudo sobre la renta para la equidad CREE para las vigencias 2013 y 2014, así como el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, FOSFEC, de manera que se promueva fuentes de empleo y de mejores condiciones de vida de la población afectada por la emergencia en la zona de frontera, para lo cual debe ser identificada y registrada, con el fin de asegurar que esos recursos lleguen efectivamente a estas personas. Entre otras, se propone desarrollar programas de empleo temporal y de emergencia, para incentivar el mercado laboral. Los medios adoptados por el decreto son idóneos para conseguir las finalidades propuestas con miras a atender la situación de emergencia que se generó por la emergencia económica, social y ecológica.

Así mismo, para la Corte esta medida era necesaria en cuanto permite flexibilizar unos recursos apropiados a la Unidad Administrativa Especial del servicio Público de Empleo, pero no ejecutados, procedentes del porcentaje señalado del impuesto CREE que originalmente solo se podía destinar a financiar la inversión social en el sector agropecuario, para ahora destinarlos a la inversión social en el sector laboral en las zonas afectadas por la emergencia. Otro tanto ocurre con la ampliación de la destinación de los recursos del FOSFEC con el fin de otorgar apoyos económicos a un plan de vida integral a la población colombiana deportada, repatriada, expulsada o retornada de manera forzada desde Venezuela. Aunque son recursos provenientes de las cajas de compensación familiar que en principio solo están destinados a sus afiliados, la Corte observó que según el artículo 6 de la Ley 1636 de 2013 permite utilizarlos para financiar la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo y los procesos de capacitación para la población desempleada. En consecuencia, la medida resulta idónea y proporcional a las finalidades buscadas con la misma normatividad, toda vez que se trata de una medida de carácter temporal y solo alude recursos no ejecutados o remanentes, que no hayan sido comprometidos en esta vigencia, de manera que no se afecta el adecuado funcionamiento del FOSPEC.

De igual modo, la Corte verificó que las medidas adoptadas por el Decreto 1821 de 2015 son indispensables para enfrentar los factores que dieron lugar a declarar el estado de emergencia, puesto que a través de ellas se puede contribuir a la mitigación y superación de la situación que la originó, para lo cual se requieren recursos y la intervención pública para promover el mercado laboral, la empleabilidad, la generación de nuevos empleos y de ingresos, con el propósito de proteger las economías locales de los efectos del aumento de la participación laboral. Las estimaciones y estudios técnicos del Ministerio del Trabajo señalan que de no tomar acciones de choque para estimular la demanda laboral, la tasa de desempleo en la zona priorizada podría aumentar entre 2 y 4 puntos porcentuales, además de otros efectos en la economía formal e informal de la zona.

Finalmente, el tribunal constitucional estableció que las medidas son proporcionales en sentido estricto, por cuanto se encuentran dirigidas a incentivar y reactivar la economía en la región afectada a partir de la generación de empleo y de ingresos para las personas y familias afectadas, sin desconocer otros principios o derechos constitucionales o afectar otros programas o proyectos de inversión prioritarios cuya financiación esté ya comprometida con recursos del CREE o del FOSFEC. Tampoco implica la suspensión de derechos humanos y libertades fundamentales que se consideran intangibles, ni la interrupción del funcionamiento normal de las ramas y órganos del poder público

**LA INHABILIDAD PARA SER TESTIGO DE MATRIMONIO ANTE JUEZ, VULNERA EL DERECHO A LA HONRA, LA IGUALDAD Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA, DE LAS PERSONAS CONDENADAS A PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD SUPERIOR A CUATRO AÑOS. EN CUANTO A LA MISMA INHABILIDAD PARA EXTRANJEROS NO DOMICILIADOS EN COLOMBIA LA CORTE LA ENCONTRÓ AJUSTADA A LA CONSTITUCIÓN**

**VI. EXPEDIENTE D-10796 - SENTENCIA C-725/15 (Noviembre 25)**  
M.P. Myriam Ávila Roldán

## 1. Norma acusada

### CÓDIGO CIVIL

**ARTICULO 127. TESTIGOS INHABILES.** No podrán ser testigos para presenciar y autorizar un matrimonio:

- 1o) <Numeral derogado por el artículo 4o. de la Ley 8a. de 1922>
- 2o) Los menores de dieciocho años.
- 3o) Los que se hallaren en interdicción por causa de demencia.
- 4o) Todos los que actualmente se hallaren privados de la razón.
- 5o), 6o), 7o) <Numerales INEXEQUIBLES>.
- 8o) **Los condenados a la pena de reclusión por más de cuatro años, y en general los que por sentencia ejecutoriada estuvieren inhabilitados para ser testigos.**
- 9o) **Los extranjeros no domiciliados en la república.**
- 10) Las personas que no entiendan el idioma de los contrayentes.

## 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*Los condenados a la pena de reclusión por más de cuatro años*" contenida en el numeral 8 del artículo 127 del Código Civil.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 9 del artículo 127 del Código Civil

## 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

En el presente caso, le correspondía la Corte resolver, si la inhabilidad para presenciar o autorizar un matrimonio, de (i) los condenados a pena de reclusión de más de cuatro años, (ii) los inhabilitados por sentencia ejecutoriada para ser testigos y (iii) de los extranjeros no domiciliados en Colombia, desconocía los derechos a la honra (art. 21 C.Po.), igualdad (arts. 13 y 100 C.Po.) y a la personalidad jurídica (art. 14 C.Po.).

La Corte considero que la inhabilidad de las personas condenadas a reclusión de más de cuatro años, lleva consigo la imposición de una sanción permanente a quienes se encuentren en esa situación, tachándolos de manera indefinida, contraviniendo la finalidad socializadora de la pena, presumiendo su mala fe y su incapacidad de ofrecer credibilidad, no obstante haber cumplido su condena y hallarse reintegrados a su entorno social. De esta manera, no encuentra que la medida examinada sea efectivamente conducente a la finalidad de la misma orientada a garantizar la idoneidad de los testigos del matrimonio, porque sacrifica garantías constitucionales fundamentales de manera irrazonable.

Por otro lado, encontró conforme a la Constitución la inhabilidad para ser testigos de matrimonios de los extranjeros no residentes en Colombia, teniendo en cuenta que la misma Constitución autoriza que por razones de orden público, se justifica el trato diferenciado a los extranjeros y que, en todo caso, las razones que fundamentan la medida son razonables y no contravienen ningún derecho. Si bien es cierto que ser testigo de matrimonio no es un derecho subjetivo autónomo sino la expresión de la capacidad que se reconoce a las personas, el legislador optó por restringir esta posibilidad solo a los nacionales y a los extranjeros domiciliados en Colombia. Esto último evidencia que la real intención de la norma legal no era proscribir la participación de testigos extranjeros en los matrimonios civiles celebrados ante juez, sino asegurarse que los mismos estuvieran al tanto de la normatividad e implicaciones del matrimonio en el país, asunto del que se presume son ajenos quienes no habiten en el territorio nacional, así como a la cotidianidad de la pareja que contrae matrimonio. La Corte no observa que se haya desconocido ningún deber constitucional o que exista la obligación de habilitar a los extranjeros no domiciliados en Colombia como testigos de matrimonio civil ante juez.

La magistrada **Gloria Stela Ortiz Delgado** anunció la presentación de una aclaración de voto respecto a los fundamentos de la anterior decisión.

**LA CORTE DECLARÓ INCONSTITUCIONAL LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL A COMBUSTIBLE DENOMINADA "DIFERENCIAL DE PARTICIPACIÓN" POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE, TODA VEZ QUE SE TRATABA DE UN NUEVO TRIBUTO QUE NO GUARDABA RELACIÓN CON EL TEMA ESENCIAL DE LA LEY 1739 DE 2014**

**VII. EXPEDIENTE D-10742 -SENTENCIA C-726/15 (Noviembre 25)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

**1. Norma acusada**

**LEY 1739 DE 2014**  
(Diciembre 23)

*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 69. CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL A COMBUSTIBLE.** Créase el "Diferencial de Participación" como contribución parafiscal, del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles para atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles, de conformidad con las Leyes 1151 de 2007 y 1450 de 2011.

El Ministerio de Minas ejercerá las funciones de control, gestión, fiscalización, liquidación, determinación, discusión y cobro del Diferencial de Participación.

**ARTÍCULO 70. ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN "DIFERENCIAL DE PARTICIPACIÓN".**

1. Hecho generador: Es el hecho generador del impuesto nacional a la gasolina y ACPM establecido en el artículo 49 de la presente ley.

El diferencial se causará cuando el precio de paridad internacional, para el día en que el refinador y/o importador de combustible realice el hecho generador, sea inferior al precio de referencia.

2. Base gravable: Resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando esta sea positiva, por el volumen de combustible reportado en el momento de venta, retiro o importación; se aplicarán las siguientes definiciones:

a) Volumen de combustible: Volumen de gasolina motor corriente nacional o importada y el ACPM nacional o importado reportado por el refinador y/o importador de combustible;

b) Precio de referencia: Ingreso al productor y es la remuneración a refinadores e importadores por galón de combustible gasolina motor corriente y/o ACPM para el mercado nacional. Este precio se fijará por el Ministerio de Minas, de acuerdo con la metodología que defina el reglamento.

3. Tarifa: Ciento por ciento (100%) de la base gravable.

4. Sujeto Pasivo: Es el sujeto pasivo al que se refiere el artículo 49 de la presente ley.

5. Periodo y pago: El Ministerio de Minas calculará y liquidará el diferencial, de acuerdo con el reglamento, trimestralmente. El pago, lo harán los responsables de la contribución, a favor del Tesoro Nacional, dentro de los 15 días calendario siguientes a la notificación que realice el Ministerio de Minas sobre el cálculo del diferencial.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 "*Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones*".

## 3. Síntesis de los fundamentos

El problema jurídico que le correspondió definir a la Corte en este proceso, consistió en determinar, si la inclusión de normas a un proyecto de ley durante el trámite legislativo desconoce el principio de consecutividad y de identidad flexible, contenidos en los artículos 157 y 158 de la Constitución, cuando esta adición se realiza con posterioridad al primer debate.

En el caso concreto, la esencia del proyecto que culminó en la expedición de la Ley 1739 de 2014, era la de expedir una ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación para el año 2015, al haberse verificado por parte del Gobierno Nacional que el mismo se encontraba en desbalance de \$12.5 billones de pesos. Sus disposiciones buscaban modificar rentas existentes y crear nuevos tributos que pudieran generar los ingresos suficientes para el sostenimiento de gastos públicos que tenían la naturaleza de recurrentes y concurrentes. De esta suerte, si bien el tema central del proyecto de ley giraba en torno a tributos y los mecanismos para evitar su evasión, el mismo no era genérico, ambiguo o etéreo, pues se concretaba a partir de su única finalidad, la generación de rentas suficientes para balancear el PGN del año 2015. Por lo tanto, los tributos que en virtud de la ley iban a ser modificados o creados no tenían una destinación específica, sino que su recaudo iría a completar los ingresos del Presupuesto General para el presente año.

La Corte encontró que los artículos 69 y 70 demandados de la Ley 1739 de 2014 fueron incluidos en la Plenaria del Senado de la República, esto es, después del primer debate (comisiones conjuntas de Cámara y Senado), sin que en desarrollo del mismo fueran objeto de deliberación o aprobación, es decir, fue una adición nueva al proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional y al debido en primer debate. Tenían como tema principal la creación de un nuevo tributo en la forma de contribución parafiscal denominada *diferencial de participación*. Esta nueva renta tenía como finalidad financiar de manera especial el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), para atenuar las fluctuaciones en los precios de los mismos. El artículo estableció los elementos del tributo: el hecho generador, la base gravable, la tarifa, el sujeto pasivo y los períodos de pago. La Corte observó que las disposiciones acusadas no guardan relación temática con el tema esencial y limitado del proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda. En efecto, el texto normativo puesto a consideración del Congreso por parte del Gobierno Nacional tenía como tema central la modificación y creación de tributos y mecanismos de lucha contra la evasión, limitados a la generación de ingresos con destino al Presupuesto General de la nación para el año 2015, por \$12.5 billones de pesos. Por su parte, las normas demandadas crearon un nuevo tributo en la modalidad de contribución parafiscal, con la finalidad de financiar el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, sin que tales ingresos se destinaran al balance del PGN para el año 2015.

En ese orden, la Corporación concluyó que los artículos 69 y 70 desconocieron el principio de identidad flexible. Para la Corte no son de recibo los argumentos de algunos intervinientes en defensa de la constitucionalidad de las normas demandadas por el hecho de que el representante a la Cámara John Jairo Cárdenas haya formulado una proposición que contenía la creación de la contribución parafiscal y que en la exposición de motivos del proyecto de ley se haya contemplado la caída de las rentas derivadas del petróleo. Tampoco, que en el primer debate se discutió la modificación al impuesto nacional a la gasolina. En primer lugar, porque la proposición del representante Cárdenas fue consignada en el informe de ponencia para el segundo debate en la Plenaria del Senado. En la misma se expresó que fue presentada en forma de constancia, pues no fue incluida en el texto del proyecto sometido a deliberación y no hay prueba que acredite que haya sido debatida, aprobada o negada en el primer debate surtido de manera conjunta por las comisiones de asuntos

económicos de Senado de Cámara. En segundo lugar, dar cuenta en la exposición de motivos de la ley de la disminución de las rentas derivadas del petróleo debido a la baja de los precios internacionales, justificaba la disminución de ingresos presupuestarios presentada por el Gobierno Nacional lo que generaba el desbalance de \$ 12.5 billones de pesos, debido al gasto público proyectado para el 2015. En ningún momento se presentó la necesidad de crear esta contribución parafiscal, puesto que no hay razones en la exposición de motivos que muestren el nivel de afectación del grupo específico gravado con este tributo o la disminución de los recursos percibidos por el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, que pusieran en grave riesgo la estabilización de precios de ese mercado. No era argumento suficiente haber mencionado simplemente una disminución de ingresos nacionales producto de la volatilidad de los precios del petróleo, cuando el objetivo principal de la contribución parafiscal es beneficiar al grupo obligado y no financiar los gastos del Estado. Por último, las modificaciones al impuesto a la gasolina de ninguna manera justificaban la creación de un tributo nuevo y completamente diferente como es la contribución parafiscal denominada "*Diferencial de participación*" creada en virtud de los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014. Durante el trámite del proyecto, en ningún momento se presentó un debate sobre la contribución parafiscal creada con las normas objeto, razones por las cuales, la Corte despachó desfavorablemente los argumentos presentados por los intervinientes.

**CUANDO SE DECLARA LA NULIDAD DEL MATRIMONIO, LOS DOS PADRES DEBEN CONTRIBUIR AL SOSTENIMIENTO DE LOS HIJOS, CONCURRIENDO DE MANERA CONJUNTA A SU CRIANZA Y EDUCACIÓN, DE ACUERDO CON LOS MEDIOS ECONÓMICOS DE CADA UNO**

**VIII. EXPEDIENTE D-10806 - SENTENCIA C-727/15 (Noviembre 25)**  
M.P. Myriam Ávila Roldán

## 1. Norma acusada

### CÓDIGO CIVIL

**ARTICULO 149. EFECTOS DE LA NULIDAD RESPECTO DE LOS HIJOS.** Los hijos procreados en un matrimonio que se declara nulo, son legítimos, quedan bajo la potestad del padre y serán alimentados y educados a expensas de él y de la madre, a cuyo efecto contribuirán con la porción determinada de sus bienes que designe el juez; **pero si el matrimonio se anuló por culpa de uno de los cónyuges, serán de cargo de este los gastos de alimentos y educación de los hijos, si tuviere medios para ello, y de no, serán del que los tenga.**

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*pero si el matrimonio se anuló por culpa de uno de los cónyuges, serán de cargo de este los gastos de alimentos y educación de los hijos, si tuviere medios para ello, y de no, serán del que los tenga*" contenida en el artículo 149 del Código Civil.

## 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

En este caso, la Corte se propuso resolver si la declaración de nulidad de un matrimonio, que trae como consecuencia el pago de los gastos de alimentos y educación de los hijos a cargo del cónyuge culpable, siempre que éste tuviere los medios para ello de acuerdo con lo dispuesto en el aparte final del artículo 149 del Código Civil, desconocía la Constitución y en particular, el derecho a la igualdad entre los miembros de la pareja respecto de las obligaciones y derechos que se desprenden de la paternidad (arts. 13, 42 y 43 C.Po.).

La conclusión de la Corte es que el aparte acusado efectivamente desconoce la Constitución, pues al confundir los efectos de la disolución del vínculo matrimonial como consecuencia de la nulidad, con los deberes paterno-filiales, pone en el mismo plano situaciones muy distintas y por esta vía desconoce la imposibilidad de renunciar a las obligaciones que le asisten a los padres frente a sus hijos, independientemente del vínculo que una a la pareja.

La Corte parte de que el régimen constitucional y legal reconoce iguales derechos y deberes entre los integrantes de la pareja y en relación con sus hijos. Del matrimonio se desprenden efectos personales y patrimoniales de diversa índole, pero cuando el vínculo se disuelve, permanecen en general algunas de las obligaciones económicas entre los cónyuges y se mantienen las relaciones paterno-filiales con respecto a los hijos. Este reconocimiento se funda en la proscripción de cualquier distinción entre los integrantes de la pareja en tanto sujetos con plena capacidad jurídica para desarrollar y orientar las relaciones con sus hijos. Para la Corte, la disposición acusada, al imponer la obligación alimentaria al cónyuge culpable en los caos de nulidad del matrimonio, traslada los efectos de la conducta culpable de una de las partes del vínculo matrimonial al ámbito de las relaciones paterno-filiales, eliminando entonces para una de ellas el deber que primigeniamente corresponde a quienes integran la pareja. Esta imposición legal tiene a su vez un carácter sancionatorio.

**LA CORTE ENCONTRÓ QUE NO PROCEDÍA UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL RÉGIMEN LABORAL Y DISCIPLINARIO DE LOS TRABAJADORES DE SATENA S.A.**

**IX. EXPEDIENTE D-10812 - SENTENCIA C-728/15 (Noviembre 25)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**LEY 1427 DE 2010**  
(Diciembre 29)

*Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la Empresa de Servicio Aéreo Territorios Nacionales (Satena) y se dictan otras disposiciones*

**Artículo 6°. Régimen Laboral.** Una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de Satena S. A., la totalidad de los servidores públicos de Satena S. A. tendrán el carácter de trabajadores particulares y, por ende, a los contratos individuales de trabajo continuarán aplicándoles las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, con las modificaciones y adiciones que se presenten.

Los trabajadores y pensionados de Satena S. A. continuarán rigiéndose por las normas que hoy les son aplicables en materia de seguridad social.

Parágrafo 1°. A Satena S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, no le será aplicable la disposición contenida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 y las normas que le adicione, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá destinar personal en comisión del servicio a Satena S. A.

**ARTÍCULO 7o. TRANSICIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA.** La Oficina de Control Disciplinario Interno de Satena S. A. continuará conociendo de los procesos que se encontraren con apertura de investigación disciplinaria hasta por el término de dos (2) años, contados a partir de que la empresa se constituya como sociedad de economía mixta.

Las demás investigaciones y quejas que a dicha fecha se encontraren por tramitar, pasarán a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, al igual que aquellos procesos disciplinarios que transcurridos los dos años no se hubieren culminado.

**2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, sobre la constitucionalidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 1427 de 2010.

**3. Síntesis de los fundamentos de la decisión**

En primer término, la Corte determinó que no es viable el control frente al artículo 7 de la Ley 1427 de 2010, porque la demanda fue propuesta cuando sus efectos jurídicos habían cesado. La disposición en cuestión no establece un cambio en el régimen normativo en materia disciplinaria para los trabajadores de Satena S.A. y tan solo fija algunas pautas de

tipo operativo en aspectos de orden institucional. En virtud del artículo 6 de la Ley 1427 de 2010, los asuntos disciplinarios que forman parte de la regulación laboral, se rigen también por la legislación privada. Por ello, debe entenderse que el artículo 7 constituye una típica cláusula de transición en materia disciplinaria, tal como lo establece el mismo título del artículo. En este precepto se fijan reglas de tipo operativo sobre el funcionamiento temporal de la Oficina de Control Disciplinario Interno de Satena S.A. y sobre las competencias residuales y también transitorias de la Procuraduría General de la Nación. Habiéndose constituido Satena S.A. como sociedad de economía mixta el día 9 de mayo de 2011, el efecto establecido en la norma acusada sobre el período de funcionamiento de la Oficina de Control Disciplinario Interno de Satena ya cesó y la demandante no aportó ningún elemento del que se pueda inferir que los efectos en relación con las competencias residuales de la Procuraduría General de la Nación se extienden al día de hoy.

En cuanto al artículo 6 de la Ley 1427 de 2010, ninguno de los cargos formulados es susceptible de ser valorado por el juez constitucional. (i) La calificación artificiosa de los trabajadores de Satena S.A, como trabajadores particulares, sometidos entonces al Código Sustantivo del Trabajo constituye en realidad un cargo en contra de la norma que ordena la transformación de la entidad en una sociedad de economía mixta. Tal categoría de trabajadores es la consecuencia natural de esta transformación. Al no haber sido demandada la norma que dispone el cambio de naturaleza jurídica de de Satena S.A., no hay lugar a pronunciamiento de fondo. (ii) La acusación parte de una comprensión del artículo 6 de la Ley 1427 de 2010 que no se deriva de su literalidad y que tampoco fue justificada en la demanda, como es la de que les quitó a los trabajadores de Satena su status de servidores públicos al someterlos al régimen de derecho privado. Al respecto, observó que no hay prohibición de orden constitucional para que algunas categorías de servidores públicos se sometan al régimen laboral privado, como ocurre con los trabajadores oficiales.

(iii) Así mismo, los cargos de inconstitucionalidad por la presunta vulneración de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, tampoco son susceptibles de ser valorados en esta instancia. La demandante aduce que la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo resulta más desventajosa para los trabajadores de Satena S.A., pero no señala el componente regulativo de los artículos 25 y 53 de la Constitución que resulta vulnerado en razón de esta circunstancia, ni realiza un ejercicio comparativo entre dos regímenes laborales aplicables a partir del cual se pueda obtener esa conclusión. Tampoco, el artículo 6 no fija las reglas para manejar la situación laboral de los trabajadores antiguos sometidos a la transición. (iv) la acusación por la presunta falta de competencia del Congreso para adoptar la reforma a través de una ley ordinaria y no a través de un Acto legislativo no tiene sustento alguno, pues en la demanda no se señala ninguna norma constitucional que establezca una exigencia semejante. Aunque invoca el artículo 123 de la Carta como presuntamente vulnerado, no se explica en qué forma la reforma al régimen laboral y disciplinario aplicable a los funcionarios de Satena implican una reforma al artículo 123 superior. (v) Por último, tampoco es viable el juicio por la presunta infracción del principio de unidad de materia, por cuanto si la transformación de una entidad estatal se encuentra inescindiblemente vinculada a la definición de su régimen jurídico y en particular, el régimen de sus relaciones laborales, correspondía al actor señalar las razones por las que en este caso se habría vulnerado el principio de unidad de materia y esta explicación no fue proporcionada.

**EN RAZÓN A QUE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA NO REALIZÓ DE MANERA COMPLETA Y DENTRO DEL TÉRMINO MÁXIMO QUE DISPONÍA PARA REHACER EL PROYECTO DE LEY OBJETADO, SEGÚN LO ORDENADO EN LA SENTENCIA C-640 DE 2012 Y EN AUTO 122 DE 2015, LA CORTE CONSTITUCIONAL PROCEDIÓ A DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECÍA EL RETÉN SOCIAL A FAVOR DE LA ESTABILIDAD LABORAL DE GRUPOS DE POBLACIÓN VULNERABLE**

**X. EXPEDIENTE OG-139 - SENTENCIA C-729/15 (Noviembre 25)**

M.P. María Victoria Calle Correa

## 1. Norma objetada

### PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1010 SENADO, 170 DE 2010 CÁMARA

*por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones*

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente artículo 52 A a la Ley 909 de 2004. Retén Social. Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren nombrados en provisionalidad dentro de las entidades u organismos a los cuales se les aplica el sistema de carrera general o los sistemas específicos especiales, no podrán ser separados de su cargo, salvo por las causales contenidas en la respectiva ley de carrera, si cumplen alguna de las siguientes condiciones: a) Estar en condición de cualquier tipo de discapacidad. b) Sufrir enfermedad que implique tratamiento continuo o de tipo terminal, mantendrán su vinculación laboral hasta la culminación del tratamiento respectivo o la muerte.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Proyecto de Ley 54 de 2010 Cámara y 170 de 2010 Senado "*por la cual se implementa el Retén Social que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones*".

## 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Mediante sentencia C-640 de 2012, La Corte declaró fundadas las objeciones del Gobierno Nacional considerando que los literales objetados del mencionado proyecto de ley comportaban una violación a los principios de carrera, igualdad y mérito, consagrados en los artículos 13, 40 y 125 de la Carta Política. En consecuencia, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución, la corporación remitió el proyecto de ley al Congreso de la República para rehacer e integrar su texto, en armonía con los fundamentos de la sentencia C-640 de 2012.

Por medio de Auto 122 del 15 de abril de 2015, la Corte constató que el Congreso de la República tramitó y aprobó el informe de corrección del proyecto de ley, respetando las reglas acerca de votaciones y anuncios previstas en la Constitución y la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso-. Sin embargo, se encontró que solo se había cumplido parcialmente la orden de *rehacer e integrar el proyecto de ley*, y tampoco atendió el mandato legal y constitucional de remitir el nuevo texto a esta Corporación, para decisión definitiva. Por consiguiente, se decidió devolver una vez más el proyecto de ley al Congreso para que se diera cumplimiento a lo ordenado en la sentencia C-640 de 2012 y se remitiera a la Corte el texto final para el pronunciamiento acerca de su constitucionalidad.

Tomando en cuenta que el trámite del proyecto de ley 54 de Cámara y 170 de 2010 Senado, se extendió de forma inusual y el término máximo previsto por el artículo 162 de la Constitución para su perfeccionamiento es de dos legislaturas y que para contar el cumplimiento de esa condición no se toma en cuenta el tiempo que implica el trámite de subsanación de un vicio ordenado por la Corte, el Congreso tenía la oportunidad de dar cumplimiento a la sentencia C-640 de 2012 y remitir el texto final *antes de terminar la legislatura en curso*.

En vista de que vencido el término mencionado, el Congreso remitió una vez más a la corporación el Proyecto de Ley 54 de 2010 Cámara y 170 de 2010 Senado "*por la cual se implementa el Retén Social que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones*", sin haber cumplido las órdenes dictadas en el auto 122 de 2015, la Corte procedió a declarar su inexecutable.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidenta (e)