



**I. EXPEDIENTE D-11742-SENTENCIA C-349/17 (Mayo 25)**  
M.P. Carlos Bernal Pulido

**1. Norma acusada**

**“LEY 1801 DE 2016**  
(julio 29)

*‘Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y convivencia’*

**El Congreso de Colombia**  
**DECRETA:**

[...]

**ARTÍCULO 223. TRÁMITE DEL PROCESO VERBAL ABREVIADO.** Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes:

1. Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

2. Citación. Las mencionadas autoridades, a los cinco (5) días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia, en caso de que no hubiera sido posible iniciar la audiencia de manera inmediata, citará a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento.

3. Audiencia pública. La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía. Esta se surtirá mediante los siguientes pasos:

a) Argumentos. En la audiencia la autoridad competente, otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;

b) Invitación a conciliar. La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias, de conformidad con el presente capítulo;

c) Pruebas. Si el presunto infractor o el quejoso solicitan la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. Igualmente la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término. La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se podrá prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de Policía decidirá de plano. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía;

d) Decisión. Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.

4. Recursos. Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto devolutivo dentro de la audiencia y se remitirá al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustentará dentro de los dos (2) días siguientes

al recibo del recurso. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo.

Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía.

5. Cumplimiento o ejecución de la orden de Policía o la medida correctiva. Una vez ejecutoriada la decisión que contenga una orden de Policía o una medida correctiva, esta se cumplirá en un término máximo de cinco (5) días.

**PARÁGRAFO 1o. Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad de Policía considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.**

[...]"

## **2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 1º del artículo 223, Ley 1801 de 2016 '*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*' en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar pruebas siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

## **3. Síntesis de la providencia**

La Corte en esta ocasión debía decidir si el parágrafo 1º del artículo 223 del Código Nacional de Policía y Convivencia vulnera los derechos constitucionales de toda persona a no ser obligada a autoincriminarse y a la presunción de inocencia, por cuanto consagra que si el presunto infractor a las normas de convivencia no comparece injustificadamente a la audiencia del proceso verbal abreviado de policía, la autoridad respectiva "*tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia*".

La Corporación estableció que el parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, prevé una consecuencia desfavorable para el presunto infractor que no comparezca a la audiencia del proceso verbal abreviado. El efecto es una presunción legal de veracidad en su contra, sobre los hechos constitutivos de la infracción a las normas de convivencia. El sujeto, supuesto contraventor, experimenta una carga procesal, pues el hecho de que injustificadamente omita asistir a la audiencia acarrea para él una consecuencia perjudicial, pero esta consecuencia no significa que el infractor se autoincrimine, o que se le obligue a actuar en contra de sus propios intereses. Por consiguiente la Corte no constata violación del artículo 33 Superior.

Con respecto al cargo por desconocimiento a la presunción de inocencia, garantía que rige el procedimiento correccional de policía y en virtud del cual las autoridades de policía tienen la carga de demostrar la responsabilidad de los individuos sobre los cuales deben recaer las medidas sancionatorias, la Corporación, estableció que si bien la norma objeto de reproche consagra que la presunción de veracidad de los hechos no opera cuando el infractor invoque fuerza mayor o caso fortuito, el trámite correspondiente no contempla una etapa, término o plazo destinado a presentar la respectiva justificación, como tampoco se prevé el señalamiento de una nueva audiencia para el caso en el cual el presunto infractor logre demostrar el acaecimiento del evento de fuerza mayor o caso fortuito que imposibilitó su comparecencia a la audiencia inicialmente citada, además el hecho de no presentarse a la audiencia imposibilita también la interposición del correspondiente recurso de reposición, en este orden de ideas, el presunto contraventor no tendría oportunidad alguna de hacer efectiva la garantía material del debido proceso.

No obstante, para la Sala resulta plausible que la norma busque reforzar la carga de comparecencia de los presuntos infractores a la audiencia del proceso verbal abreviado como una medida necesaria para garantizar la celeridad e inmediatez que resultan

esenciales en procedimientos de esta naturaleza. En esta medida, en aplicación del principio de conservación del derecho en atención al principio democrático, la Corte encuentra que una interpretación razonable de la norma puede preservar su finalidad y por ende, su permanencia en el ordenamiento jurídico en tanto se haga compatible con el parámetro constitucional. Esto solo es posible en la medida que previo a la aplicación de la presunción de veracidad, se surta un debido proceso para la comprobación de la causa que impidió al presunto infractor comparecer a la audiencia, a quien se le debe conceder un plazo razonable para justificar su inasistencia y para que, a su vez, la autoridad de policía valore la excusa aducida, se pronuncie sobre la misma y conceda una nueva oportunidad para su comparecencia a efecto de ejercer plenamente sus derechos de defensa y contradicción.

Por lo tanto, la Corte declaró exequible el parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

**II. EXPEDIENTE D-11706-SENTENCIA C-350/17 (Mayo 25)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

### 1. Norma acusada

**“LEY 1626 DE 2013**  
(abril 30)

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

*Por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1o.** El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita a todas las niñas entre cuarto grado de básica primaria y séptimo grado de básica secundaria.

**PARÁGRAFO.** Para su efectivo cumplimiento, el Gobierno Nacional deberá tomar las medidas presupuestales necesarias.”

### 2. Decisión

**DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD** del artículo 1 de la Ley 1626 de 2016, por el cargo analizado, en el entendido de que la alusión al grado de escolaridad tiene carácter meramente referencial sobre el grupo etario objetivo y que la garantía allí prevista se predica de las niñas escolarizadas y no escolarizadas.

### 3. Síntesis de la providencia

Correspondió a la Corte determinar, en primer lugar, si la diferenciación normativa contenida en el numeral 1 de la Ley 1626 de 2013 entre hombres y mujeres, circunscribiendo la garantía de la vacunación gratuita y obligatoria del Virus del Papiloma Humano a las niñas, y no a los niños, desconoce el derecho a la igualdad.

La Sala indicó que en la medida en que el precepto demandado establece una diferenciación en función del sexo, criterio que según la Constitución Política constituye un criterio sospechoso de discriminación, toda vez que la garantía de vacunación contra el Virus del

Papiloma Humano se encuentra prevista para las niñas entre 4º y 7º grado de escolaridad y no para niños comprendidos entre las mismas edades, la validez de la exclusión tácita se encuentra supeditada a que exista diferencias empíricas constitucionalmente relevante entre uno y otro grupo, y a que estas diferencias tengan una relación de conexidad directa y estrecha con la medida legislativa que establece el trato diferenciado entre ambos.

La Corte encontró que el plan de inmunización previsto en el artículo 1 de la Ley 1626 de 2016 se estructuró, no en función del objetivo de prevenir la aparición y transmisión del VPH en todas las personas, sino en función del propósito específico de prevenir el Cáncer del Cuello Uterino, padecido únicamente por las mujeres.

La Corporación estimó que este esquema de inmunización previsto por el legislador en el artículo 1 de la Ley 1626 de 2013 es consistente con la situación y las necesidades de salud pública en el mundo y en Colombia, al existir diferencias relevantes entre hombres y mujeres en relación con el Virus del Papiloma Humano y en relación con los beneficios potenciales de las vacunas contra el mismo, que justifican limitar el alcance de los planes de inmunización en función del género.

Se estableció que aunque los hombres y mujeres pueden ser infectados por el VPH, y aunque el citado virus puede provocar cáncer en uno y otros, únicamente éstas últimas pueden contraer cáncer del cuello uterino (CCU), y este es causa necesaria de este último, mientras que el cáncer en la cavidad oral, la laringe y el orofaríngeo, así como el de pene, vagina, vulva y de ano, no tiene como causa necesaria el Virus del Papiloma Humano. De este modo, mientras todo cáncer de cuello uterino se encuentra antecedido de una infección persistente del VPH, aquellos otros cánceres no siempre se encuentran precedidos del virus, y este no constituye causa necesaria ni suficiente de tales enfermedades.

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional al establecer que existen diferencias empíricas relevantes entre las mujeres y los hombres frente a las enfermedades provocadas por el VPH, y tales diferencias tienen una correlación directa y estrecha con la decisión del legislador de restringir el mandato de vacunación gratuita y obligatoria a las mujeres, no vislumbró vulneración del derecho a la igualdad alegada por el demandante.

En segundo lugar, la Sala encontró que, una interpretación que, siguiendo el tenor literal de la disposición acusada, limite el alcance de la garantía de la vacunación gratuita atendiendo el grado de escolaridad, vale señalar, -del cuarto grado de educación básica primaria al séptimo grado de básica secundaria-, resulta contraria a la Constitución y que, por consiguiente, es preciso condicionar el alcance de la norma señalando que la garantía allí prevista se predica no solo en relación con las niñas escolarizadas sino también con aquellas no escolarizadas.

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

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alberto Rojas Ríos**, anunciaron una aclaración voto.

**III. EXPEDIENTE D-11665-SENTENCIA C-351/17 (Mayo 25)**  
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

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

**“CÓDIGO CIVIL**

[...]

TÍTULO XLI  
DE LA PRESCRIPCIÓN

CAPÍTULO I  
DE LA PRESCRIPCIÓN EN GENERAL

[...]

**ARTICULO 2513. <NECESIDAD DE ALEGAR LA PRESCRIPCION>**. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio.

<Inciso adicionado por el artículo 2 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella."

**"LEY 1564 DE 2012**  
(julio 12)

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

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

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

[...]

**ARTÍCULO 282. RESOLUCIÓN SOBRE EXCEPCIONES.** En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda..."

## **2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda contra el inciso 1º del artículo 2513 del Código Civil y del inciso 1º parcial, del artículo 282 de la Ley 1564 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## **3. Síntesis de la providencia**

La Corte encontró que la demanda formulada contra el inciso 1º del artículo 2513 del Código Civil y el inciso 1º parcial, del artículo 282 de la Ley 1564 de 2012, incumple el requisito de suficiencia, puesto que no ofrece razones por los cuales las normas demandadas resultan ineficaces para la protección del patrimonio público.

Se indicó que existe un déficit de argumentación que pueda estructurar los cargos de inconstitucionalidad toda vez que el actor lo que hace es comparar las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que le permiten al juez declarar oficiosamente la prescripción extintiva con las del Código General del Proceso y el Código Civil, que no lo permiten, sin embargo el demandante no alcanza a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de reproche.

Por consiguiente, al no cumplirse los requisitos que se exige de una demanda de inconstitucionalidad, la Corte procedió a inhibirse de proferir un fallo de fondo sobre los cargos formulados en esta oportunidad en contra del inciso 1º del artículo 2513 del Código Civil y del inciso 1º parcial, del artículo 282 de la Ley 1564 de 2012 respectivamente.

**IV. EXPEDIENTE D-11686-SENTENCIA C-352/17 (Mayo 25)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

## **1. Norma acusada**

**DECRETO LEY 2067 DE 1991**

(Septiembre 4)

*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*

**Artículo 6o.** Repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los diez días siguientes.

Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán tres días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciera en dicho plazo se rechazará. Contra el auto de rechazo, procederá el recurso de súplica ante la Corte.

El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.

Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia.

(...)"

**Artículo 36.** El Gobierno Nacional enviará a la Corte, al día siguiente de su expedición, copia auténtica del texto de los decretos legislativos que dicte en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, para que aquélla decida definitivamente sobre la constitucionalidad de ellos.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, el Presidente de la Corte Constitucional solicitará copia auténtica del mismo a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiera sido publicado."

## **2. Decisión**

**Único.- INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo en el presente asunto, respecto de la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 6 (parcial) y 36 (parcial) del Decreto Ley 2067 de 1991, "*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*", por ineptitud sustantiva de la demanda.

## **3. Síntesis de la providencia**

La demanda ciudadana acusaba los artículos 6 y 36 (parcial) del Decreto Ley 2067 de 1991 de incurrir en una omisión legislativa relativa, al no haber previsto que la Corte Constitucional tendría la facultad de ordenar la suspensión provisional de los efectos de las normas bajo control: actos legislativos, leyes y decretos con fuerza y rango de ley.

Esta demanda fue inicialmente inadmitida por el Magistrado Ponente, al considerar que carecía de certeza y especificidad. Recibido el escrito de corrección, el mismo decidió admitirla en razón de la importancia constitucional del asunto y para permitir la intervención ciudadana y el debate en la Sala Plena de la Corte Constitucional, pero advirtió que los defectos puestos de presente en el auto inadmisorio, a su juicio, persistían.

Tratándose de una omisión legislativa relativa, la decisión precisó, por una parte, los requisitos que debe cumplir una demanda en la que se alega este vicio y, por otra parte, los pasos que debe examinar la Corte, una vez se ha constatado el cumplimiento de dichas cargas argumentativas, para decidir de fondo si existe o no una omisión inconstitucional.

De manera previa, la Corte examinó dos asuntos: la posible existencia de una cosa juzgada y la aptitud de la demanda. Concluyó que no existe cosa juzgada en el asunto, ya que la sentencia C-179 de 1994, que declaró la inconstitucionalidad de un artículo del proyecto de Ley Estatutaria de los Estados de Excepción que otorgaba la facultad a la Corte Constitucional para ordenar la suspensión provisional de los decretos legislativos, tiene un ámbito mucho más delimitado que el que ahora ocupaba a la Corte, ya que los demandantes

consideraban que la suspensión provisional debería ser una facultad respecto de cualquier tipo de norma bajo control. Además, consideró la Corte que al tratarse de normas diferentes, controvertidas por cargos distintos, no era posible concluir que existía cosa juzgada en el asunto.

En cuanto al examen de la aptitud de la demanda, la Corte Constitucional determinó que ésta no permitía adoptar una decisión de fondo, teniendo en cuenta que (i) el componente jurídico que los demandantes echan de menos (la facultad de suspender provisionalmente las normas bajo control) no es necesariamente predicable de las normas demandadas, (carencia de certeza) ya que una de ellas se refiere a la admisión de la demanda por parte del Magistrado sustanciador (artículo 6), mientras que otra precisa el trámite del envío de decretos legislativos para su control automático (artículo 36). Así, teniendo en cuenta que los demandantes reconocen que la suspensión provisional podría ser una facultad otorgada a la Sala Plena de la Corte, no era de dichas normas de donde podría predicarse una omisión. Por esta razón, concluyó la Sala Plena que lo que los demandantes ponían de presente era una omisión legislativa absoluta, para la cual carece de competencia la Corte Constitucional, so pena de vulnerar el principio de separación entre las ramas del poder público. (ii) Los demandantes no lograron identificar la existencia de un mandato constitucional específico que exigiera que la Corte Constitucional dispusiera de la facultad de suspender provisionalmente las normas bajo control, ya que, en realidad, la decisión encontró que en la historia constitucional dicha facultad sólo ha existido en contextos de régimen político federales o con tendencia federal y que, contrario a lo que sostienen los demandantes, no existe una clara intención del Constituyente para otorgar ni expresa, ni implícitamente esta competencia a la Corte Constitucional, como sí lo hizo respecto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 238 de la Constitución. Explicó la Corte que si bien las medidas cautelares son mecanismos que se fundan en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, de este derecho no es posible deducir un mandato constitucional específico que obligue a otorgar esta atribución a la Corte Constitucional. Aclaró que la ausencia del poder de suspender provisionalmente las normas que controla, no significa que la tutela que la Corte provee respecto de la Constitución sea ineficaz, ya que este tribunal, según las circunstancias, ha ordenado la retroactividad de la decisión de inexecutable, como un mecanismo para que la tutela judicial sea efectiva.

Concluyó la decisión que ya que la Constituyente no quiso atribuir esta función a la Corte Constitucional, no es viable deducirla implícitamente de mandatos como la tutela judicial efectiva, ya que esto contrariaría la cláusula de Estado de Derecho y, fundamentalmente el artículo 121 y el 6 de la Constitución Política, según el cual, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la Ley. No obstante, aclaró que el constituyente derivado o el legislador podrían, luego de sopesar los beneficios y riesgos de la suspensión provisional de actos legislativos, leyes y decretos con fuerza y rango de ley, otorgar esta función a la Corte Constitucional.

Por esta razón, al tratarse de una omisión legislativa absoluta y no existir un mandato constitucional específico que exigiera otorgar esta facultad a la Corte Constitucional, la Sala Plena decidió inhibirse de pronunciar una decisión de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## **V. EXPEDIENTE D-11703-SENTENCIA C-353/17 (Mayo 25)**

M.P. Alejandro Linares Cantillo

### **1. Norma acusada**

#### **“LEY 1337 DE 2009 (julio 21)**

*Por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a los caficultores colombianos y se dictan otras disposiciones.*

ARTÍCULO 5o. Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007.”

**"LEY 9 DE 1991  
(enero 17)**

*Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.*

Artículo 23. El Comité Nacional de Cafeteros dictará las medidas conducentes a garantizar la calidad de café de exportación, que serán observadas por la Federación Nacional de Cafeteros y por los exportadores privados. La Federación vigilará el cumplimiento de estas medidas y sus decisiones serán apelables ante el Comité Nacional de Cafeteros.

Artículo 25. Sin perjuicio de la libertad de exportación y con miras a estimular y facilitar la actividad exportadora de carácter permanente, todo exportador de café deberá registrarse como tal ante el Incomex, o la institución que asuma sus funciones, entidad que establecerá las calidades y los demás requisitos mínimos que los exportadores deberán cumplir para obtener su inscripción como tales, oído el concepto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, según normas y criterios establecidos por el Comité Nacional de Cafeteros.

El registro de exportadores estará exento de todo gravamen o derecho.

Parágrafo 1º. El concepto de la Federación deberá darse dentro de un término no superior a 60 días calendario. En el evento de que tal concepto fuere desfavorable, la Federación estará obligada a explicar, por escrito, las razones de su decisión, la cual será apelable ante el Comité Nacional de Cafeteros. Si la explicación no se diese, o la federación se abstuviese de dar respuesta en el plazo indicado, el interesado será necesariamente incorporado al mencionado registro, si cumple con los demás requisitos.

Parágrafo 2º. Las personas naturales y jurídicas residentes en Colombia podrán realizar operaciones de compraventa interna y externa de café y de procesamiento del grano. Igualmente sujetándose a las normas legales y a los procedimientos que establezca el Comité Nacional de Cafeteros, seleccionar libremente sus compradores.

Artículo 33. Autorizaciones contractuales y presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos y efectuar las apropiaciones y demás operaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley y en las disposiciones que para su efectividad se dicten.

Los contratos, que para dar cumplimiento a esta Ley, celebre el Gobierno Nacional con entidades públicas solamente requerirán la firma de las partes, el registro presupuestal cuando a ello hubiere lugar, y su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entenderá cumplido con la orden de publicación impartida por el Gobierno Nacional.

Las adiciones, prórrogas o modificaciones que se introduzcan al contrato de administración del Fondo Nacional del Café y de servicios que suscriba la Federación Nacional de Cafeteros con el Gobierno Nacional continuarán sujetos a la revisión del Consejo de Estado y a la publicación en el Diario Oficial.

## **2. Decisión**

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009.

**Segundo.** **INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9ª de 1991, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## **3. Síntesis de la providencia**

La Corte consideró que no desconocía el principio de unidad de materia el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 que establece el carácter permanente de la contribución cafetera. La materia de la ley *-reconocimiento de la importancia de la caficultura y consolidación de su desarrollo a través de recursos públicos-* se encuentra relacionada con el artículo acusado dado que (i) se vincula directamente con el área de la realidad social de la que se ocupa la Ley (conexidad material); (ii) los fines o propósitos que motivaron la expedición de la ley, puestos de presente en el curso de aprobación en el Congreso, coinciden plenamente con el carácter permanente de la contribución cafetera, puesto que dicha determinación tuvo por objeto asegurar la vigencia indefinida de un tributo cuya destinación a la protección y promoción del sector cafetero es clara (conexidad teleológica), y (iii) la disposición acusada así como las restantes incluidas en la Ley, tienen contenidos estrechamente asociados dado que, a partir del reconocimiento de la importancia de la caficultura colombiana, establecen

reglas dirigidas a su promoción y desarrollo de manera que todas ellas responden a una racionalidad interna común (conexidad sistemática).

La Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación a la libertad de asociación en contra del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 dado que se funda en una interpretación que no se desprende ni de su texto ni del régimen jurídico aplicable a la actividad cafetera. En efecto, la Corte encontró que la regla del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 únicamente fija la vigencia indefinida de un tributo que se destina al propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos que dieron origen al nacimiento del Fondo Nacional del Café.

También se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de los artículos 209, 333 y 334 en contra de los artículos 23, 25, y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991 dado que carece de certeza. En efecto, a pesar de que el sentido general de la demanda consiste en cuestionar que las normas referidas de la Ley 9ª de 1991 le hubieran asignado a la Federación Nacional de Cafeteros funciones de regulación, asesoría y fomento, su objeción se dirige, principalmente, contra reglas que asignan tales funciones al Comité Nacional de Cafeteros, órgano distinto a la Federación Nacional de Cafeteros.

**VI. EXPEDIENTE T-5882857-SENTENCIA SU-354/17 (Mayo 25)**  
M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela interpuesta por la Fiscalía General de la Nación contra la Sala Especial de Decisión 20 del Consejo de Estado, que en una decisión proferida en el marco de un recurso extraordinario de revisión dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ordenó el reintegro, así como el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir, a favor de una persona que en 1999 había sido desvinculada del cargo que desempeñaba en esa entidad. El Consejo de Estado adoptó esa decisión luego de haberse allegado documentos decisivos que ofrecían certeza sobre los derechos de carrera del demandante, lo que hacía que su nombramiento en provisionalidad fuera contrario a la Constitución.

En el numeral quinto de esa decisión, el Consejo de Estado declaró que para todos los efectos legales no constituía doble asignación recibida del Tesoro Público lo percibido por el demandante en otros cargos desde la fecha de la insubsistencia hasta la del reintegro. A juicio de la Fiscalía, lo anterior implicaba pagar una indemnización exorbitante dado que de los 19 años que duró el proceso, 11 de ellos el libelista estuvo vinculado a otros cargos públicos.

La Corte aclaró de manera preliminar que en este caso no se cuestionó la integralidad de la sentencia proferida por el Consejo de Estado sino uno de sus numerales respecto al mecanismo aplicable para el cumplimiento de la decisión, por lo que el problema jurídico a resolver se limitaría a ese numeral. Con base en ello, entró a determinar si la decisión adoptada por la autoridad judicial accionada vulneró el derecho al debido proceso por desconocimiento del precedente constitucional de la Fiscalía General de la Nación.

La Sala encontró que el estudio del asunto es procedente, en primer lugar, porque reviste relevancia constitucional dados los principios y derechos que compromete. En segundo lugar, estimó que la entidad accionante no contaba con otro mecanismo judicial a su alcance y descartó la procedencia del recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, por dos razones: (i) este solo procede contra la sentencias de única o segunda instancia de los Tribunales Administrativos de conformidad con lo establecido en el artículo 257 del CPACA y en este caso se trata de una sentencia del Consejo de Estado; y (ii) porque es un recurso creado con el CPACA y según lo señalado en el artículo 308, ese Código solo se aplica a demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia, esto es, 2 de julio de 2012.

De igual forma, advirtió que se cumplía con el requisito de inmediatez, ya que la Fiscalía explicó el trámite que desarrolló luego de la sentencia que se impugna y una vez conoció la liquidación que arrojó el mismo, advirtió el grave impacto patrimonial que implicaba pagar

lo ordenado por el Consejo de Estado. Esta información se obtuvo hasta marzo de 2016 y la tutela fue interpuesta el 19 de mayo de 2016, siendo este un término razonable para acudir al mecanismo constitucional.

Sobre el fondo del asunto, la Corte concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso por desconocimiento del precedente constitucional, específicamente, de la sentencia SU-556 de 2014 en lo aplicable al caso concreto, según se explica a continuación.

Indicó que la problemática en este asunto surge cuando el restablecimiento del derecho supone la devolución de salarios y prestaciones para un periodo de tiempo en el que el empleado se desempeñó en otros cargos.

Explicó que la Corte Constitucional, a través de una línea uniforme sobre la materia, ha concluido que se deben descontar de las sanciones impuestas al Estado las sumas que se hubieren devengado por el desempeño de otros cargos. Estos pronunciamientos han sido con ocasión de acciones de tutela interpuestas por personas que fueron nombradas en provisionalidad en cargos de carrera y se trata de una postura que ha sido asumida en cuatro sentencias de unificación (SU-691 de 2011, SU-556 de 2014, SU-053 de 2015 y SU-054 de 2015).

Particularmente, en la sentencia **SU-556 de 2014** sostuvo que la solución que fija como indemnización los salarios dejados de percibir desde el momento de la desvinculación hasta el reintegro efectivo, era incompatible con el conjunto de principios y derechos que orientan el Estado social y constitucional de derecho, ya que una indemnización así concebida era excesiva, pues no es posible presumir que la persona permaneció cesante durante todo el tiempo que demoró la justicia en resolver el conflicto jurídico. Según la Corte, no hacer el descuento sería aceptar que una persona recibiera dos montos salariales y prestaciones durante un mismo período. Además, al resultar desvinculado, aún por un acto viciado de nulidad, la persona debe asumir la carga de su propio sostenimiento. Bajo ese entendido, la fórmula aplicable es disponer que su reintegro se realice sin solución de continuidad, con el pago de los salarios y prestaciones **efectivamente** dejados de percibir, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido la persona, indemnizando de ese modo el daño realmente causado.

Este precedente fue aplicado al caso estudiado en esta oportunidad. Sin embargo, en aquella ocasión se concluyó que con el propósito de que la reparación corresponda al daño que se presentó cuando, de manera injusta, se frustró la expectativa de estabilidad relativa en el cargo, la indemnización a ser reconocida no podía ser inferior a los 6 meses que según la Ley 909 de 2004 es el término máximo de duración de la provisionalidad, estableciéndose, a su vez, un límite superior a la suma indemnizatoria de hasta 24 meses, atribuible a la ruptura del nexo causal entre la ausencia de ingresos o el nivel de los mismos y la desvinculación del servicio. La Sala determinó entonces que esta última subregla no sería acoñida en esta oportunidad, en tanto para este caso el cargo que desempeñaba el demandante, según lo concluyó el Consejo de Estado y no fue objeto de debate, era un verdadero cargo de carrera lo que hacía que su nombramiento en provisionalidad fuera contrario a la Constitución.

Con sustento en lo anterior, la Corte concluyó que en este caso se desconoció el precedente constitucional sobre la materia, en lo pertinente, según se señaló, por lo que resolvió amparar el derecho al debido proceso, dejando sin efecto el ordinal quinto de la sentencia mediante la cual resolvió el recurso extraordinario de revisión dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y disponiendo que solo debe pagarse al demandante los salarios y prestaciones efectivamente dejados de percibir, descontando todo lo que durante el periodo de desvinculación haya percibido como retribución por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó su voto de la decisión mayoritaria de la Corporación, por cuanto en su criterio el amparo no debió ser concedido. En su lugar, debió mantenerse la sentencia de marzo 3 de 2015, proferida por la Sala de Decisión 20 del Consejo de Estado como juez de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que resolvió el recurso extraordinario de revisión en favor del demandante. En este caso y de conformidad con la interpretación dada por el Consejo de Estado, no se está frente a la doble asignación, pues una cosa es el pago de la indemnización derivada del daño antijurídico causado por la desviación de poder, y otra el pago de salarios originado en la

prestación del servicio personal como funcionario público. La acción de nulidad con restablecimiento del derecho involucra la nulidad del acto irregular o desviado, el restablecimiento del derecho y la reparación del daño causado, lo que ratifica el carácter indemnizatorio del pago ordenado como consecuencia de la nulidad. Adicionalmente debe señalarse, que la condena corresponde al monto de la indemnización presunta por el daño causado, que involucra la afectación arbitraria del plan de vida de la persona, que se tasa con base en los salarios y prestaciones de la relación laboral que se extinguió para un servidor en carrera. La sentencia proferida por el sector mayoritario parece sugerir, que las personas que demanden la restitución de su derecho con reparación por el daño causado, deban abstenerse de ejercer cualquier actividad laboral hasta que haya sentencia en firme, lo que es desproporcionado y absurdo, pues supone que la víctima de la administración deba hacerse cargo también de la morosidad de procesos que como este, se inició en el año 1996.

Por su parte el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, se reservó la posibilidad de una aclaración de voto.

**VI. EXPEDIENTE T-5750738-SENTENCIA SU-355/17 (Mayo 25)**  
M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo

La Corte Constitucional revisó la acción de tutela que presentó la señora Belkis Tapiero García y otros, contra la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado, por la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

Se planteó como problema jurídico determinar si procedía excepcionalmente la acción de tutela para controvertir la decisión del Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa interpuesto por la señora Belkis Tapiero García contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional con ocasión de la muerte de Fermín Cerquera Camacho (compañero permanente). De ser procedente pasaría a determinarse si la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos procedimental y fáctico, al haberse revocado el fallo del Tribunal Administrativo del Tolima, bajo el argumento que no se demostró el daño, es decir, que no se acreditó el fallecimiento del causante con el registro civil de defunción, cuando al proceso concurrían otros medios de convicción probatorios.

La Sala Plena constató que la acción de tutela era procedente porque los accionantes no contaban con otros medios de defensa judiciales, ya que la decisión acusada se expidió en segunda instancia y, además, no se estructuraba causal alguna de revisión. En efecto, se sostuvo que si bien el numeral 1º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 consagra como una de las causales de revisión el que con posterioridad al fallo se encuentren "documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria", ésta realmente no se mostraba idónea ni eficaz, puesto que parte de la hipótesis de que en el trámite del proceso existiera la debida diligencia por parte del juez, mediante el decreto y práctica de las pruebas necesarias, cuestión que no acaeció en el presente asunto dado que surgía de un presupuesto atribuible al propio funcionario judicial, el cual de haber aplicado principios como la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 Constitución) y el derecho a una pronta y efectiva justicia (art. 229 Superior), le hubiera sido posible advertirla con un mayor grado de diligencia probatoria verificarla o comprobarla, así como la existencia del registro civil de defunción, que para el momento del fallo de segunda instancia, ya se encontraba a disposición en la Notaría de Rioblanco (Tolima).

Así mismo, la Corte encontró que la sentencia proferida por el Consejo de Estado adolecía de los defectos procedimental por exceso ritual manifiesto al no atender el material probatorio demostrativo del fallecimiento de una persona, así como fáctico por no practicar la prueba requerida, esto es, no allegar el registro civil de defunción que consideró vital para decidir el asunto, y tampoco tuvo en cuenta los demás medios de convicción existentes en el proceso que daban fe de la muerte de la persona por la cual se reclamaba la reparación. En efecto, el expediente contaba con (i) un documento expedido por el médico de Rioblanco-Tolima, el cual permitía establecer que la causa de la muerte de Fermín Cerquera Camacho fue por laceración cerebral como consecuencias de heridas por proyectil de arma de fuego

múltiple, (ii) varios informes de la Policía Nacional que daban cuenta de lo ocurrido así como de (iii) las copias del libro del Comando de Policía de Rioblanco, donde se hallaban las anotaciones respectivas al suceso y (iv) los testigos presenciales, como los agentes de Policía que custodiaban al fallecido, el conductor del bus y algunos de los pasajeros.

Aunado a lo expuesto, el juez contencioso no ejerció la potestad oficiosa de practicar la prueba que en su criterio requería para establecer el fallecimiento, es decir, no requirió a la autoridad respectiva el registro civil de defunción que, en su sentir, era el medio que le permitía demostrar la muerte de Cerquera Camacho. En otros términos, la autoridad judicial renunció a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados, por dar aplicación en exceso rigurosa de la exigencia formal de acreditar la muerte con el registro civil de defunción. Por esa razón era necesaria la intervención del juez constitucional para que dispusiera la expedición de una nueva sentencia en la que el Consejo de Estado analizara el asunto bajo lo expuesto en el fallo de tutela.

Por ese motivo, la Sala concedió el amparo y ordenó dejar sin efectos la sentencia del veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013), proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, y se le ordenó que, en el improrrogable término de 45 días hábiles, profiera una nueva sentencia de fondo, en la que se deberá tener en cuenta lo expuesto en esta providencia.

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**

Presidente