



**LA COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL PARA IMPONER LA SANCIÓN DISCIPLINARIA DE DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL A CUALQUIER SERVIDOR PÚBLICO NO VULNERA NINGUNO DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES IMPUESTOS A LA POTESTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, NI DESCONOCE EL ART. 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOLO PUEDEN OBLIGAR AL ESTADO COLOMBIANO, CUANDO ESTE HA SIDO PARTE EN EL RESPECTIVO PROCESO**

**I. EXPEDIENTE D-9958 - SENTENCIA C-500/14 (Julio 16)**  
M.P. Mauricio González Cuervo

**1. Norma acusada**

**LEY 734 DE 2002**

(Febrero 05)

*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*

CAPITULO SEGUNDO

Clasificación y límite de las sanciones

**Artículo 44.** Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución **e inhabilidad general**, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.
2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.
3. Suspensión, para las faltas graves culposas.
4. Multa, para las faltas leves dolosas.
5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

**2. Decisión**

**Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-028 de 2006 que declaró **EXEQUIBLE** el numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2001, en relación con el cargo relativo a la infracción del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo 93 de la Constitución.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*Destitución e inhabilidad general*" del numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, por los cargos examinados en esta sentencia.

**3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte se pronunció respecto de la demanda formulada en contra de la expresión "**e inhabilidad general**" contenida en el numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002. Al emprender el análisis integró al examen la expresión "**Destitución**" de ese mismo numeral al considerar que la sanción de *inhabilidad general* solo puede ser aplicada de manera concurrente con la *destitución* y, en consecuencia, conforman desde el punto de vista

sancionatorio, una unidad inescindible. Adicionalmente consideró que, aunque el demandante no lo refiere expresamente, formula un cargo específico para demostrar su inconstitucionalidad.

La demanda planteó cuatro objeciones constitucionales respecto de la disposición acusada. Según su contenido, la competencia sancionatoria allí prevista desconocía los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución y los artículos 2, 23, 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La infracción de tales normas convencionales implicaba, al mismo tiempo, la vulneración del artículo 93 de la Constitución Política. La Corte consideró que aunque el demandante no había invocado expresamente el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, era posible identificar con claridad un cargo fundado en el desconocimiento de lo allí prescrito, relativo a los límites que los Estados pueden imponer al ejercicio de los derechos a ser elegido y a acceder a cargos públicos. Con fundamento en ello, la Corte consideró que debía resolver los siguientes problemas jurídicos:

**(i)** ¿La competencia prevista en el numeral 1 del artículo 44 de la ley 734 de 2002 para imponer la sanción de inhabilidad, desconoce los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución Política que no la prevén de manera expresa? Y, en estrecha relación con este, ¿La competencia de *destitución* asignada a las autoridades disciplinarias desconoce el artículo 278.1 de la Carta, conforme al cual, la desvinculación de los funcionarios públicos se encuentra a cargo del Procurador General de la Nación en su condición de Director del Ministerio Público?

**(ii)** ¿La competencia prevista en el numeral 1 del artículo 44 de la ley 734 de 2002, se opone al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y al artículo 93 de la Constitución, al privar a las personas de un recurso judicial efectivo para cuestionar tal competencia o para debatir la validez de las decisiones adoptadas en ejercicio de dicha competencia?

**(iii)** ¿La competencia prevista en el numeral 1 del artículo 44 de la ley 734 de 2002, se opone al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el que se prevé que la reglamentación del ejercicio de los derechos (i) a ser elegido y (ii) a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, podrá hacerse exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal?

**(iv)** ¿La competencia prevista en el numeral 1 del artículo 44 de la ley 734 de 2002 se opone a los artículos 2 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y al artículo 93 de la Constitución, al desconocer la obligación de seguir los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular el adoptado en el caso "López Mendoza vs. Venezuela"?

En relación con el primero de tales problemas, la Corte concluyó que no se violaban los artículos 277.6 y 278.1 de la Carta Política. En efecto, la competencia de la Procuraduría General de la Nación prevista en el numeral 1º del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 para imponer la sanción de inhabilidad general, no vulnera ninguna de los límites que definen el margen de configuración del legislador. No solo es inexistente una prohibición en ese sentido, sino que la atribución de esta competencia constituye un desarrollo directo de la Carta. En esa dirección la vigilancia superior a cargo de la Procuraduría y el poder de imponer sanciones –integrado a la potestad disciplinaria según el artículo 277.6 superior– autoriza al Legislador para asignar esa competencia cuando quiera que se incumplan los deberes funcionales en cuyo respeto se encuentran comprometidos los servidores públicos. La norma acusada tampoco se opone al artículo 278.1 de la Constitución que establece una atribución especial del Procurador para desvincular a los funcionarios, mediante un procedimiento breve, cuando se han configurado faltas especialmente serias. El hecho de que en tal disposición no se prevea la inhabilidad, no implica que el legislador este impedido para fijarla, si se considera la libertad relativa de configuración que en esa materia se reconoce, entre otros, en los artículos 123, 124, 125, 150.23 y 293 de la Constitución. Adicionalmente, la posición preferente que tiene el poder disciplinario que le fue atribuido al Procurador y que solamente es desplazado por la existencia de fueros especiales o por la competencia asignada al Consejo Superior de la Judicatura, reafirma la constitucionalidad de la norma en esta oportunidad acusada.

Es, además, constitucionalmente posible, que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 277.6 de la Carta y en ejercicio del margen de configuración que en esta materia le confiere la Constitución, el Legislador establezca la destitución como una sanción disciplinaria atribuyendo su imposición al Procurador General de la Nación por sí o por medio de sus delegados o agentes. Para la Corte, no existe una prohibición de que estos últimos, en las condiciones que establezca la ley, impongan la sanción de destitución. El reconocimiento de tal competencia de destitución, no es incompatible con la atribución indelegable del Procurador de desvincular, por las razones y mediante el procedimiento que establece el artículo 278.1 de la Constitución, a los funcionarios públicos. Se trata de dos expresiones del poder disciplinario que, en todo caso, cuentan con un fundamento constitucional diferente.

En relación con el segundo de los problemas, el tribunal constitucional concluyó que no se violaban el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos ni el artículo 93 de la Constitución. Para ello, consideró que en atención a la naturaleza jurídica de las decisiones de las autoridades disciplinarias y a la existencia de medios judiciales suficientes para impugnarlas y por esa vía solicitar el amparo de los derechos a ser elegido y a acceder al ejercicio de funciones públicas, la norma examinada no se oponía al deber de asegurar un recurso judicial efectivo para la protección de los derechos. En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano consagra la posibilidad de ejercer acciones judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir las decisiones adoptadas en instancias disciplinarias y, en casos excepcionales, es posible acudir también a la acción de tutela para controvertir dichas decisiones.

En relación con el tercer problema la Corte determinó que respecto del mismo se configuraba el fenómeno de cosa juzgada derivado de la sentencia C-028 de 2006 y, en consecuencia, procedía estarse a lo resuelto en esa oportunidad. En efecto, en dicha providencia este Tribunal (i) juzgó la misma norma; (ii) tal juzgamiento se fundamentó en un cargo materialmente equivalente; (iii) fijó la interpretación del artículo 23 de la citada convención, precisando su relación con otros tratados relativos a la lucha contra la corrupción y con la Constitución; y, con fundamento en esas consideraciones, (iv) procedió a declarar la exequibilidad de la norma acusada. Adicionalmente, en la sentencia SU712 de 2013 la Corte sostuvo que era plenamente aplicable en sede de control concreto, la *razón de la decisión* en que se apoyaba la sentencia C-028 de 2006. En esa medida, allí se reiteró el pronunciamiento que con fuerza de cosa juzgada constitucional contenía la sentencia del año 2006, concluyendo que la aplicación del numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 no planteaba problema constitucional alguno.

La decisión de declarar conforme a la Constitución, una competencia disciplinaria para imponer la sanción de destitución e inhabilidad general en los supuestos previstos por el numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, constituye un desarrollo directo del deber constitucional e internacional del Estado de adelantar las actuaciones necesarias para afianzar la moralidad administrativa y enfrentar eficazmente la corrupción. Al respecto se consideraron en el análisis la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por el Congreso mediante la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por el Congreso mediante la Ley 970 de 2005.

Finalmente, en relación con el último de los problemas planteados, este Tribunal concluyó que los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) solo pueden obligar al Estado colombiano cuando éste ha sido parte en el respectivo proceso. No obstante, podría considerarse hipotéticamente la posibilidad de reabrir un asunto previamente examinado por la Corte Constitucional, en aquellos casos en los cuales: (i) el parámetro de control haya sido una norma integrada al bloque de constitucionalidad en sentido estricto; (ii) los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hayan variado radicalmente y de forma clara el sentido de la norma; (iii) la nueva interpretación resulte compatible con la Constitución Política; (iv) ofrezca un mayor grado de protección a los derechos, que el otorgado por la Constitución; (v) se integre a la *ratio decidendi* de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y (vi) sea uniforme y reiterada. Así, el planteamiento del demandante según el cual la decisión adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "López Mendoza vs. Venezuela", impone variar la decisión adoptada en la sentencia C-028 de 2006, no se ajusta

a las exigencias antes expuestas, por lo cual la hipótesis de reexaminar las disposiciones amparadas por la cosa juzgada constitucional, no resulta considerable.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa**, **Alberto Rojas Ríos** y **Luis Ernesto Vargas Silva** manifestaron su salvamento de voto respecto de la anterior decisión.

En concepto de la magistrada **Calle Correa**, el fallo del cual disiente resolvió pronunciarse sobre la constitucionalidad del poder que se le ha reconocido a la Procuraduría para imponer sanciones disciplinarias consistentes en inhabilidad, sin que existiera una demanda en forma, en la cual se cuestionara una norma legal que le atribuyera al Procurador competencia alguna de control disciplinario. La norma acusada en esta ocasión se limitaba única y exclusivamente a enunciar una posible sanción en abstracto, pero no atribuía competencias en absoluto. La Corte aprehendió entonces el control sobre un problema que no podía inferirse razonablemente de la norma acusada, lo cual desconoce la jurisprudencia reiterada de la Corporación sobre la necesidad de una demanda en forma para pronunciarse de fondo sobre un asunto constitucional.

Luego, la Sala Plena no sólo no se atiene al contenido de la norma cuestionada, sino que tampoco se sujeta a hacer una confrontación con las normas constitucionales que verdaderamente invoca el accionante, sino que atrae para sí la competencia de controlar la disposición acusada a la luz de preceptos constitucionales distintos a los expresamente citados por el actor. Este último dice claramente en su demanda que no apunta a cuestionar la conformidad de la disposición legal con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero la Sala Plena, en un ejercicio *contra actione*, resuelve que en realidad, en el fondo, el demandante ha planteado materialmente ese cuestionamiento.

Para la magistrada **Calle Correa**, el fallo, una vez resuelve entonces hacer un control con base en una demanda que carece de aptitud, y sostener que hay cosa juzgada en lo relativo al artículo 23 de la Convención Americana, se pronuncia de fondo sin embargo sobre si la doctrina jurisprudencial interamericana tiene alguna influencia sobre la constitucionalidad de los poderes del Procurador. No obstante, en lugar de hacer un intento por armonizar las instituciones de derecho interno con las previsiones del Sistema Interamericano, sostiene que este último carece de relevancia para el caso porque no ofrece una posición "*uniforme, reiterada e unívoca*" (**sic**). Semejante exigencia, además de ser insólita pues la Corte jamás había exigido tanto para considerar relevante la jurisprudencia interamericana, es además una apreciación que carece de sustento. Cuando la mayoría de la Sala Plena se apresta a identificar la interpretación que le ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al artículo 23 de la Convención, se refiere a casos distintos, y les da preminencia doctrinal a decisiones que no tienen qué ver con los límites convencionales a la restricción de derechos políticos mediante sanción.

A su juicio, la Corte Constitucional pierde de vista además que la cosa juzgada formal, a la cual quiso atenerse en este caso respecto del artículo 23 de la Convención Americana, es el efecto de una sentencia expedida en el año 2006 (C-028 de 2006), y que desde ese año han ocurrido acontecimientos constitucionales virtualmente aptos para cambiar nuestras concepciones sobre los límites del control disciplinario. No sólo ha habido una experiencia constitucional insoslayable de ejercicio del poder disciplinario sobre servidores públicos elegidos por votación popular, sino además una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, adoptada en el caso de *Leopoldo López v. Venezuela*, en la cual se sostuvo de forma clara que las restricciones a los derechos políticos de los servidores elegidos popularmente sólo pueden ser impuestas por un juez. Esta decisión impactaba al menos la existencia de cosa juzgada sobre la materia, a la luz de la doctrina de la Constitución viviente, también ignorada en el fondo del presente fallo.

Señaló, que la Constitución es un instrumento de convivencia dentro de una sociedad sujeta a cambios profundos. Los principios y las instituciones que incorpora no son elementos inertes, incapaces de reaccionar y adaptarse a las experiencias acumuladas de la sociedad a la cual se aplica, o a los cambios que esta experimente en sus concepciones fundamentales, en su forma de entender los compromisos que había adquirido con

anterioridad. Los poderes públicos pueden entonces tener límites hoy que no tenían antes, al comienzo de la Constitución de 1991. La extensión de los poderes constitucionales de la Procuraduría, por ejemplo, no ha permanecido invariable durante la vigencia de la Constitución, sino que ha estado sujeta a cambios. Inicialmente, en vigencia de la Constitución de 1991, se admitía la competencia constitucional del Procurador para disciplinar a los jueces. La Corte, en su jurisprudencia, había incluso avalado originalmente dicho poder. Luego, sin embargo, varió su posición, y desde la sentencia C-948 de 2002 empezó a considerar que esa potestad corresponde exclusivamente a la jurisdicción disciplinaria. Habían cambiado las concepciones sobre la independencia judicial, la separación de poderes, los límites de las potestades del Procurador y los alcances de la competencia del Consejo Superior de la Judicatura. Fruto de esos cambios, fue la revisión de la jurisprudencia.

Por último, la magistrada **Calle Correa** señaló que la cosa juzgada está sujeta también a revisión, cuando se ha producido una transformación que obligue a actualizar el sentido de la Constitución. La mayoría de una Corte no puede, aunque quiera, petrificar la notoria tendencia hacia el cambio en las concepciones sobre el alcance y los límites del poder administrativo sancionatorio de la Procuraduría General de la Nación. El texto constitucional no le reconoce expresamente a esta última la potestad amplia de destituir e inhabilitar a los servidores públicos de elección popular. En unos pocos pronunciamientos jurisprudenciales, la mayoría de los cuales se expidieron en la década anterior o incluso en el siglo pasado, se advierten algunas sugerencias sobre los alcances de un poder tan singular, en cabeza de un funcionario administrativo. Pero esos fallos son ahora el objeto de una enorme controversia colectiva, que no se ha cerrado aún. La discusión en torno a los límites de la potestad de la Procuraduría para imponer sanciones de inhabilitación a servidores públicos de elección popular, está todavía abierta.

Por su parte, el magistrado **Alberto Rojas Ríos** manifestó su desacuerdo con la decisión tomada por la Sala Plena en relación con los cargos tercero y cuarto, es decir, considerar que la eventual contradicción entre la disposición demandada y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos ya había sido resuelta con ocasión de la sentencia C-028 de 2006 y que, por tanto, en este caso la Sala debía ESTARSE A LO RESUELTO en dicha ocasión.

En criterio del magistrado **Rojas Ríos** el cambio de interpretación que se presentó en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del artículo 23 de la Convención con ocasión del caso *López Mendoza vs Venezuela*, modificó el parámetro de control constitucional a que está sometido el artículo 144 de la ley 734 de 2002, lo que impedía que la Sala Plena entendiera que se presentaba el fenómeno de la cosa juzgada.

En efecto, al ser la Corte IDH el intérprete último y autorizado de la Convención, su interpretación determina el sentido normativo de las disposiciones que componen este cuerpo internacional. Por consiguiente, basta con una interpretación del mencionado órgano jurisdiccional para que se determine el sentido que los Estados parte deben asignar a las disposiciones de la Convención (Sentencias C-010 de 2000 y T-1319 de 2001); *contrario sensu*, no hará falta que se trate de una posición uniforme, invariable y reiterada, como se sostuvo en la sentencia. Esto sería tanto como decir que la interpretación que la Corte Constitucional haga de la Constitución vincula a los operadores jurídicos siempre y cuando la misma sea uniforme, invariable y reiterada, y que mientras esta situación no se presente, sus interpretaciones no son vinculantes en el contexto jurídico colombiano. Esta posición desconocería el carácter de último intérprete de la Constitución que es asignado a la Corte Constitucional por el artículo 241 de la misma. Por esta razón, consideró el Magistrado que la interpretación hecha por la Corte IDH tiene un sentido vinculante para los Estados parte de la Convención, incluso si ésta se realiza en una única ocasión.

A partir de este presupuesto, observó el magistrado **Rojas Ríos** que con el caso *López Mendoza v. Venezuela* se modificó la interpretación del artículo 23 de la Convención, lo cual implicó un cambio en el parámetro de control en el ordenamiento jurídico colombiano respecto de las posibilidades que tienen órganos administrativos para restringir los derechos políticos de los ciudadanos.

Por esta razón el magistrado **Rojas** consideró que debió realizarse el estudio de fondo de los cargos, para determinar si el artículo 144 de la ley 734 de 2002 contradice el sentido normativo que la jurisprudencia de la Corte IDH ha deducido del artículo 23 de la Convención.

En su opinión dicho examen arroja como resultado que la inhabilidad general impuesta por una autoridad no judicial vulnera los derechos políticos de los ciudadanos. En efecto, sus resultados contradicen la protección que una democracia debe garantizar a quienes pueden ser víctimas de la restricción de sus derechos, pues no se exige que dichas limitaciones sean resultado de una decisión de autoridad judicial sometida a las exigencias propias del debido proceso –judicial-. Por esta razón, la norma acusada resulta peligrosa para la democracia, por cuanto crea un poder macrocefálico dentro del sistema.

Finalmente, el magistrado **Rojas Ríos** adicionó que esta decisión no se contradice con su voto en la sentencia SU-712/13, en la cual se sostuvo que el Procurador tenía la posibilidad de restringir los derechos políticos de una funcionaria de elección popular. Recordó el Magistrado que en aquella ocasión se resolvió una acción de tutela, y que, por consiguiente, debía ser decidida con fundamento en el parámetro constitucional existente en aquel entonces. Por el contrario, la decisión tomada en esta ocasión, que corresponde a un control de constitucionalidad abstracto, plantea un cambio de parámetro constitucional que en criterio del magistrado sí tuvo lugar y que, por consiguiente, la Corte Constitucional debe incorporar el sentido de decisión del caso López Mendoza al ámbito interno y definir sus consecuencias.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** salvó su voto frente a esta decisión de la Sala Plena por considerar que el numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 o Código Único Disciplinario Único y demás disposiciones de esa normativa con las cuales se realizó una integración normativa, que consagran y desarrollan el alcance de las facultades disciplinarias de inhabilidad general y destitución de funcionarios públicos, inclusive de los de elección popular, resulta violatoria de la Constitución Política en sus artículos 267.6 y 268.1 CP, y del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por las siguientes razones:

(i) La sentencia de la cual se disiente se fundamenta en un conjunto de argumentos que tratan de justificar la constitucionalidad de las facultades del poder disciplinario del Procurador General de la Nación para sancionar con inhabilidad general y destitución a los funcionarios públicos en general, y en particular a los de elección popular. En criterio de este magistrado la Sala debió haber asumido un cambio de jurisprudencia que modificara la interpretación que ha venido realizando respecto del numeral 6º del artículo 277 y del numeral 1 del artículo 268 de la Constitución Política, especialmente a partir del entendimiento del alcance de las facultades disciplinarias de carácter sancionatorio que se derivan de estas normas superiores, de las implicaciones que se originan en los límites constitucionales impuestos por el principio de legalidad y muy particularmente por el principio de proporcionalidad, por la afectación del principio democrático, y el desconocimiento del control de convencionalidad a partir de recientes fallos de la CIDH, aspectos éstos que no han sido analizados, ni desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación.

(ii) Así, en cuanto a la interpretación del alcance del artículo 267 Superior consideró que de una lectura detenida del texto se llega a concluir que no se trata de un enunciado normativo simple, sino de un conjunto de proposiciones a las que corresponden, al menos, dos contenidos normativos diferentes. El primero, hace referencia a la potestad de *vigilar* la conducta de los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular. El segundo, al poder disciplinario preferente, con las investigaciones y sanciones correspondientes. Diferenciación esta que no ha sido desarrollada por la jurisprudencia de esta Corporación. De esta manera, el Constituyente previó explícitamente que la función de vigilancia comprende a los funcionarios de elección popular, pero no efectuó la misma aclaración en relación con el poder disciplinario preferente. Por ello, la literalidad del texto no lleva a una conclusión evidente sobre su alcance, como lo asumió la mayoría en esta decisión.

(iii) En cuanto a la afectación de los *principios de proporcionalidad y el principio democrático*, consideró que tal como están interpretadas por esta Corte las facultades del poder disciplinario

respecto de la inhabilidad general y la destitución de funcionarios públicos de elección popular, éstas implican una afectación desproporcionada frente al goce efectivo de los derechos políticos de carácter fundamental de los funcionarios elegidos popularmente. Lo anterior, puesto que, en primer lugar, no se respeta la reserva judicial que debería cobijar estas decisiones, sino que son decisiones adoptadas por una autoridad administrativa y no una judicial. Esta situación termina restringiendo derechos políticos fundamentales dentro del contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho y se encuentra en contravía de las más recientes interpretaciones del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reflejada en el fallo del caso López Mendoza contra Venezuela del 2011.

En segundo lugar, puesto que estas facultades disciplinarias objetadas pueden derivar en eventuales excesos frente a los cuales no responde suficientemente el argumento de que existen recursos en el procedimiento administrativo y control judicial posterior, ya que se produce la afectación de derechos políticos, aspecto que, estimó, nunca ha sido abordado por la Corte Constitucional y que tampoco se abordó en esta oportunidad pese a revestir una especial relevancia para el presente análisis de constitucionalidad, pues las facultades objetadas ponen en evidencia las tensiones constitucionales que supone el ejercicio de estos particulares poderes disciplinarios.

(iv) Finalmente, el magistrado **Vargas Silva** consideró que no existía cosa juzgada constitucional respecto del último cargo presentado por violación de los artículos 2 y 29 CP por violación del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual prescribe restricciones al derecho a ser elegido por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, *o condena por juez penal*, ya que, de una parte, la sentencia C-028 de 2006 se refiere es a la violación de los artículos 40 y 93 CP derivado de la vulneración del artículo 23 de la Convención; y de otra parte, la Corte debió pronunciarse respecto de la vinculatoriedad para el ordenamiento interno que tiene la jurisprudencia de la CIDH en el caso "*López Mendoza vs. Venezuela*", por vulneración de derechos políticos por parte de sanciones de inhabilidad a funcionarios de elección popular derivadas de una sanción dentro de un proceso de carácter fiscal, que la Corte IDH encontró vulneratoria del artículo 23 de la Convención.

En ese sentido, debe recordarse que Colombia es miembro de la Organización de Estados Americanos, *parte* en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y acepta la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta Convención es además el instrumento de derechos humanos más importante del ámbito regional, y la Corte IDH su intérprete autorizada, de manera que sus pronunciamientos constituyen pauta insustituible para que el país cumpla sus compromisos de respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Finalmente, es de reiterar que las cláusulas de la Convención hacen parte del orden interno, con jerarquía constitucional, en virtud de las normas de remisión del artículo 93 Superior. Así las cosas, esta Corte debió seguir la interpretación impuesta por la sentencia López Mendoza contra Venezuela, en cuanto aclara que el artículo 23 de la Convención exige reserva judicial y penal para imponer sanciones disciplinarias a funcionarios de elección popular. Por tanto, correspondía a la Corte adelantar una armonización de las normas del ordenamiento interno y el internacional, con el propósito de asegurar la supremacía de la Constitución, y el pleno respeto de las obligaciones del Estado en el escenario del derecho internacional de los derechos humanos, obligación que se omitió en el presente fallo.

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** anunciaron la presentación de una aclaración de voto relativa a las consideraciones generales contenidas en esta sentencia en torno de la cosa juzgada constitucional.

**EL DELITO DE USURPACIÓN DE DERECHOS DE LOS OBTENTORES DE ESPECIES VEGETALES NO SE PUEDE CONFIGURAR EN EL SUPUESTO DE VARIETADES VEGETALES "SIMILARMENTE CONFUNDIBLES CON UNO PROTEGIDO LEGALMENTE", POR TRATARSE DE UN ELEMENTO INDETERMINADO QUE DESCONOCE LA TAXATIVIDAD PENAL DERIVADA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

**II. EXPEDIENTE D-10035 - SENTENCIA C-501/14 (Julio 16)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**LEY 599 DE 2000**  
(julio 24)

*Por la cual se expide el Código Penal*

**Artículo 306.** [Modificado por el art. 4º de la Ley 1932 de 2006] *Usurpación de derechos de propiedad industrial y derechos de obtentores de variedades vegetales.* El que, fraudulentamente, utilice nombre comercial, enseña, marca, patente de invención, modelo de utilidad, diseño industrial, **o usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal, protegidos legalmente o similarmente confundibles con uno protegido legalmente**, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En las mismas penas incurrirá quien financie, suministre, distribuya, ponga en venta, comercialice, transporte o adquiera con fines comerciales o de intermediación, bienes **o materia vegetal**, producidos, **cultivados** o distribuidos en las circunstancias previstas en el inciso anterior.

**2. Decisión**

**Primero.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD**, en los términos explicados en esta sentencia, y únicamente por los cargos analizados en ella, de las expresiones "y derechos de obtentores de variedades vegetales", "o usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal", "o materia vegetal" y "cultivados", contenidas en el artículo 306 de la Ley 599 de 2000, tal y como el mismo fue modificado por el artículo 4º de la Ley 1032 de 2006.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBILIDAD** de la expresión "o similarmente confundibles con uno protegido legalmente" contenida en el artículo 306 de la Ley 599 de 2000, tal y como el mismo fue modificado por el artículo 4º de la Ley 1032 de 2006, en el sentido de que dicha expresión no es aplicable al delito de usurpación de los derechos de obtentores de variedades vegetales.

**3. Síntesis de los fundamentos**

Le correspondió a la Corte determinar si las expresiones demandadas del artículo 306 de la Ley 599 de 2000, al regular el tipo penal de usurpación de los derechos de obtentor vegetal (i) desconoció el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas y (ii) si a partir de su contenido material, violó el principio de tipicidad penal al no regular de manera clara y precisa todos los elementos del delito.

En relación con el primer cargo, el tribunal constitucional reiteró que el procedimiento de consulta previa es obligatorio para aquellas medidas legislativas relativas a todos los asuntos que afecten directa y específicamente a los grupos étnicos. Recordó que en la sentencia C-030/08, ante la ausencia de regulación legal sobre la materia se establecieron reglas generales sobre la obligatoriedad de la consulta previa y las consecuencias y efectos de esa omisión. Dentro de esas reglas, la jurisprudencia ha establecido que en cuanto a la consulta previa de medidas legislativas, solo será exigible respecto de aquellas que sean posteriores a la expedición de la sentencia C-030 de 2008, toda vez que el procedimiento para su realización no fue configurado ni en la Constitución ni el Convenio 169 de la OIT, ni en la Ley Orgánica del Congreso. En esa medida, la Corte determinó que respecto del artículo 306 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 4º de la Ley 1032 de 2006, no requería de consulta previa a las comunidades étnicas, toda vez que las citadas leyes fueron expedidas con anterioridad a la sentencia C-030/08, de modo que la norma demanda fue declarada exequible frente a este cuestionamiento.

De otra parte, la Corte reafirmó que si bien la Constitución le reconoce al legislador un margen de discrecionalidad relativamente amplio para implementar y desarrollar la política criminal del Estado, en el ámbito de su regulación, la validez e idoneidad de las medidas

que en este campo se puedan adoptar, depende de que las mismas sean compatibles con los valores superiores, los principios constitucionales y los derechos fundamentales, lo que exige mantener un margen de razonabilidad y proporcionalidad con respecto al fin para el cual fueron concebidas. Uno de los límites a la facultad legislativa en materia penal y en particular, a la potestad de definir los delitos y las penas es precisamente el principio de legalidad, en virtud del cual las personas solo pueden ser investigadas, acusadas, juzgadas y sancionadas penalmente, por acciones u omisiones constitutivas de delitos que se encuentren previamente establecidos en la ley de manera clara, expresa, precisa e inequívoca.

En el caso concreto, el artículo 4º de la Ley 1032 de 2006 vino a modificar el artículo 306 del Código Penal (Ley 599 de 2000) que originalmente tipificaba el delito de *usurpación de marcas y patentes*. Las modificaciones introdujeron el tipo de *usurpación de derechos de obtentores vegetales*, dentro del propósito de aumentar el ámbito de protección que no cobijaba tales derechos. El propósito del legislador al tipificar este delito se centró en la necesidad de proteger el bien jurídico del orden económico, social, proporcionando un ambiente favorable para el tráfico comercial y la sana competencia, garantizando los conocimientos, las investigaciones científicas y las inversiones en este campo. A su vez, contribuir al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de protección de estos derechos de propiedad intelectual.

El examen de los elementos del tipo penal de usurpación de derechos de obtentores vegetales y en particular, de los verbos rectores que describen la conducta típica, permitió a la Corte concluir que se está en presencia de un tipo penal en blanco constitucionalmente admisible desde el punto de vista del principio de tipicidad penal. En efecto, la conducta delictiva, al no contener las disposiciones específicas que regulen los derechos de obtentor, remite a las normas complementarias que se integran a la disposición acusada, con el fin de llevar a cabo el proceso de adecuación típica. Tales normas son aquellas que regulan de manera específica los derechos de obtentor de variedades vegetales, las cuales se encuentran contenidas en el Convenio UPOV de 1978 y la Decisión 345 de 1993, reglamentada por el Decreto 533 de 1994 y las Resoluciones ICA 1893 y 2046 de 2003, las cuales a su vez, permiten determinar de manera clara y precisa el alcance de la conducta típica contenida en la norma acusada. De esta forma, solo quien obtiene una especie vegetal que pueda ser calificada de *novedosa distinta, distinguible, homogénea, estable* y le otorgue una *denominación varietal*, se le puede conceder el derecho de obtentor, esto es, el derecho de realizar o autorizar con exclusividad, la explotación económica de la reproducción, multiplicación y propagación de la variedad vegetal obtenida, siempre que no se trate de una especie silvestre y que no se encuentre prohibida por razones de salud humana, animal o vegetal. Bajo esos criterios, la duración del derecho del obtentor vegetal es de 20 años si la especie obtenida se inscribe en las categorías de vides, árboles frutales o árboles forestales, o de 15 años si la especie obtenida es de cualquier otro tipo, a partir del otorgamiento del respectivo certificado.

La Corte resaltó que lo que sanciona el artículo 306 acusado es la usurpación *fraudulenta*, deliberada, de tales derechos, es decir, cuando una persona se apodera de manera contraria a la verdad y a la rectitud de los derechos del obtentor de variedad que se encuentran protegidos legalmente, como un medio de combatir la piratería vegetal o biopiratería. En consecuencia, este tipo penal no sanciona, por ejemplo, (i) el mejoramiento de semillas realizado por los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, tribales y campesinas a través de los métodos convencionales, de acuerdo con sus conocimientos y prácticas tradicionales, siempre que sean para su propio consumo, subsistencia y desarrollo; de igual manera, el tipo tampoco se extiende a (ii) la adquisición de semillas modificadas a través de métodos de mejoramiento no convencionales y que sean utilizadas o reutilizadas para consumo o para las cosechas de estas comunidades. En estos supuestos, está ausente el ingrediente del fraude que tipifica la conducta punible.

Con fundamento en esas consideraciones, la Corte procedió a declarar la exequibilidad de las expresiones "*y derechos de obtentores de variedades vegetales*", "*o usurpe derechos de*

*obtentor de variedad vegetal*”, *o materia vegetal*” y *“cultivados”*, contenidas en el artículo 306 de la Ley 599 de 2000.

En cuanto a la expresión *“similarmente confundibles con uno protegido legalmente”*, la Corte observó que puede interpretarse tanto en el sentido de que no es aplicable a los derechos de obtentor de variedad vegetal, pues sería una categoría establecida exclusivamente para la propiedad industrial, como también, que sí debería aplicarse todos los objetos materiales del tipo, es decir a la usurpación de derechos de propiedad industrial y a la usurpación de derechos de obtentores vegetales. Para la Corte, esta segunda interpretación iría más allá de las normas a las cuales remite este tipo penal en blanco, situación que vulnera el principio de taxatividad, como consecuencia del principio de legalidad contemplado en el artículo 29 de la Constitución política, al no resultar posible cuál es el grado de *similitud* que debe ser penalizado. En este sentido, la expresión *“similarmente confundibles con uno protegido legalmente”* entendida como derechos similares o derivados del obtentor de variedad vegetal, es muy amplia, no está definida ni concebida con claridad y podría implicar la utilización de figuras prohibidas por la Carta Política en materia penal, como la analogía *in malam parte*, esto es, en contra del reo, o una interpretación extensiva del tipo penal, lo cual también trasgrede el principio de legalidad.

A juicio de la Corte, es claro que el régimen jurídico al que remite el tipo penal en materia de obtenciones vegetales, permite delimitar suficientemente el objeto de protección, pero que el mismo se vería desfigurado cuando se admite el criterio de la similitud que permite confusión, puesto que no obran en relación con las obtenciones vegetales los mismos supuestos que permiten la aplicación de criterios en relación con los restantes elementos del tipo, como lo son las marcas y patentes, aspecto que no le corresponde a la Corte analizar en esta oportunidad. Por estas razones, debía retirar del ordenamiento jurídico la interpretación de la expresión *“similarmente confundibles con uno protegido legalmente”*, como aplicable también a los derechos del obtentor de variedad vegetal, para evitar que se vulnera el principio de legalidad estricta o principio de tipicidad, mediante la declaración de exequibilidad condicionada que finalmente se adoptó.

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

La magistrada **María Victoria Calle Correa** acompañó la decisión de la Sala Plena, teniendo en cuenta, especialmente, que la prohibición de carácter penal, tal cual como ha sido concebida por el legislador, es plenamente constitucional, en tanto (i) se ocupa de sancionar los casos de aquellas personas que de manera dolosa y fraudulenta, se benefician de los productos del obtentor vegetal, tal cual como se encuentran registrados, protegidos y ofrecidos en el mercado y (ii) claramente la Sala Plena indicó que el delito no sanciona a las personas (en especial campesinos o comunidades indígenas o culturalmente diversas) que realicen mejoramientos en sus semillas. El objeto material, tal cual como indica la Sala, no son injertos, ni organismos obtenidos a través de la selección positiva o negativa de especies vegetales. En tal sentido, las protecciones objeto de sanción penal, versan sobre los casos en los cuales se pretende acceder y beneficiarse del producto ilegalmente, tal cual como el obtentor vegetal lo ofrece en el mercado. No a modificaciones y alteraciones que puedan hacer las personas. La sentencia se refiere a los derechos de los campesinos y las comunidades tradicionales, en tanto los argumentos se fundaron en estos derechos. Pero esto no quiere decir, en manera alguna, que ese derecho no se encuentre también en cabeza de otras personas. Usar el tipo penal como una forma de amedrentamiento a las personas que actúan de buena fe y no fraudulentamente, supone actuar inconstitucionalmente y violar el orden jurídico vigente. El derecho penal no puede ser usado para vulnerar los derechos de las personas más débiles de la sociedad, ni para apropiarse ilegítimamente de variedades vegetales nativas, tradicionales, o derivadas de estas. En cualquier caso, los jueces constitucionales tienen el deber, en virtud del principio de precaución, de estar atentos a las conclusiones que los científicos, los académicos y los expertos lleguen en materia de los alimentos genéticamente modificados y las decisiones que en democracia, con participación, se adopten al respecto.

De igual modo, el magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** aclaró el voto. Comparte la decisión de la Corte en el sentido de condicionar la exequibilidad de la norma, cuyo propósito

en ningún caso puede ser el de perseguir a pequeños y medianos campesinos, ni a las comunidades ancestrales indígenas o afrodescendientes. Precisa que el tipo penal bajo examen no está concebido para favorecer la actividad económica agro-industrial concentrada en unas pocas empresas, ni reprimir a pequeños y medianos agricultores que hacen uso de métodos convencionales o artesanales de mejoramiento en sus cultivos, cuando pretenden solventar las necesidades alimentarias del entorno familiar y social.

El magistrado Palacio Palacio aclaró que la norma solo puede ser interpretada para reprimir actos de violación a los derechos de propiedad intelectual y de piratería industrial (a gran escala), lo que en todo caso deberá ser examinado por las autoridades judiciales en cada caso individualmente considerado.

De otra parte, advierte que aun cuando la mayoría de la Corte ha sostenido que la consulta previa solo es exigible respecto de aquellas normas aprobadas con posterioridad a la Sentencia C-030/08 (tesis de la cual disiente), esto debe leerse con suma cautela porque el derecho a la consulta previa no se fundamenta en esa sentencia sino en la Constitución y los instrumentos internacionales que se integran a ella, los cuales son anteriores al año 2008. En su concepto, lo que representó la Sentencia C-030/08 fue un cambio en el estándar de control (para hacerlo más exigente), mas no significa abdicar a su exigencia respecto de aquellos actos previos cuando tengan la potencialidad de afectar directamente a las comunidades indígenas.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** presentó aclaración de voto. El magistrado Vargas Silva compartió el sentido de la decisión porque se verificó, de una parte, la constitucionalidad del tipo penal de obtentores vegetales reconocidos por la legislación vigente, y de otra, aclarar que la expresión "*similarmente confundibles con uno protegido legalmente*" no aplica para el delito de usurpación de los derechos de obtentores de variedades vegetales. En ese contexto, consideró apropiado las precisiones realizadas por la sentencia sobre la usurpación fraudulenta que exige el tipo penal, teniendo en cuenta la protección del conocimiento tradicional y el uso de semillas adquiridas legalmente por parte de comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, tribales y campesinas, cuando su uso se hace con base en la excepción del agricultor (Decisión Andina 345 y Resolución 970 del ICA).

No obstante, el magistrado **Vargas Silva** se apartó de los fundamentos de la sentencia C-501 de 2014, en cuanto reiteró que no requiere consulta previa una norma expedida antes de la adopción de la sentencia C-030 de 2008. Esto porque, como se expuso detalladamente en el salvamento de voto a la sentencia C-253 de 2013, establecer un límite temporal a la consulta previa desconoce, entre otros, la protección de derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional y los compromisos internacionales del Estado respecto de los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, y la población raizal y rom.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL SE INHIBIÓ DE EMITIR UN FALLO DE FONDO POR CUANTO LOS CARGOS FORMULADOS CARECEN DE CERTEZA, ESPECIFICIDAD Y SUFICIENCIA**

**III. EXPEDIENTE D-10012 - SENTENCIA C-502/14 (Julio 16)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

## **1. Norma acusada**

**DECRETO 268 DE 2000**  
(febrero 22)

*Por el cual se dictan las normas del régimen especial de la carrera administrativa de la Contraloría General de la República*

ARTICULO 3. CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA. Son cargos de carrera administrativa todos los empleos de la Contraloría General de la República, con excepción de los de libre nombramiento y remoción que se enumeran a continuación:

[...]

**Los empleos cuyo ejercicio implique especial confianza o que tengan asignadas funciones de asesoría para la toma de decisiones de la entidad o de orientación institucional y estén creados en los Despachos del Contralor General, del Vicecontralor, del Secretario Privado, de la Gerencia del Talento Humano y de la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera.**

**En todo caso son cargos de libre nombramiento y remoción:**

**1. Aquellos que sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta pero que pertenezcan al ámbito de dirección y conducción institucional, de manejo o de especial confianza.**

**2. Los empleos cuyo ejercicio implique la administración y el manejo directo de bienes, dinero y valores del Estado.**

**3. Aquellos que no pertenezcan a los organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personal de los servidores de la Contraloría General de la República.**

## **2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre los apartes normativos demandados pertenecientes al artículo 3º del Decreto 268 de 2000.

## **3. Síntesis de los fundamentos**

Al reexaminar los fundamentos de la demanda instaurada contra varios apartes del artículo 3º del decreto 280 de 2000, la Corte encontró que los cargos de inconstitucionalidad carecen de la certeza, especificidad y suficiencia que se requiere para poder emitir una decisión de fondo. Observó que la censura se plantea de manera genérica respecto de las exigencias que la jurisprudencia constitucional ha señalado al legislador para establecer las excepciones a la regla general de la carrera administrativa pero sin que señale de manera cierta, específica y suficiente, las razones por las cuales las categorías de empleos previstas en la disposición acusada constituyen una transgresión de los artículos 125 y 268 de la Constitución. Además, la argumentación se refiere a unas disposiciones diferentes a las que cita el demandante, todo lo cual impide a la Corte realizar un examen de constitucionalidad y emitir un fallo de mérito sobre los cargos formulados.

## **4. Aclaración voto**

El magistrado ponente **Alberto Rojas Ríos**, aunque aceptó la decisión inhibitoria unánime que se adoptó en este caso, consideró que debía aclarar el voto en relación con la posición que ha sostenido a favor de la aplicación del principio *pro actione*, por cuanto, tratándose de una acción ciudadana no se debe atender a un criterio estricto que exige una técnica propia de expertos para que una demanda de inconstitucionalidad sea admitida y resuelta de fondo por parte de esta Corporación. De ahí, que en la ponencia original hubiera propuesto un examen y decisión de mérito.

Así la magistrada **María Victoria Calle Correa** presentará una aclaración de voto respecto a algunos de los aspectos que planteaba la demanda sobre la cual se inhibió la Corte.

**EL ESTADO TIENE EL DEBER DE ADOPTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR, PARA GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DE SUS DERECHOS. DESTINACIÓN DE RECURSOS DE ESTAMPILLA A FAVOR DE LOS CENTROS VIDA NO CONFIGURA UNA MEDIDA REGRESIVA NI VIOLATORIA DE LA IGUALDAD FRENTE A OTROS CENTROS DE ATENCIÓN DEL ADULTO MAYOR**

**IV. EXPEDIENTE D-9955 - SENTENCIA C-503/14 (Julio 16)**  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

## 1. Norma acusada

**LEY 1276 DE 2009**  
(enero 05)

*A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la protección de las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II del SISBEN, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

**Artículo 3º. Modifícase el artículo 1º de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.**

**Parágrafo. el recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del sisbén que se atiendan en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales.**

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, le correspondió a la Corte determinar, si el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 contenía una medida regresiva en la garantía y goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la tercera edad. El ciudadano demandante consideraba que el cambio de distribución de los recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, asignándose un mayor porcentaje a los Centros Vida frente a los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, no era acorde con las funciones asignadas a cada uno de ellos. De igual manera, se estudió si el referido cambio normativo generaba un desconocimiento del derecho a la igualdad, consecuencia del establecer una distribución de los recursos de la estampilla más favorable para los Centros Vida que para los Centros de Bienestar.

Para resolver el problema jurídico, la Corporación señaló que la atención integral a la vejez no es asunto exclusivo del ámbito doméstico, sino por el contrario, es un deber también a cargo del Estado colombiano. Es por ello que debe existir una política pública de cuidado de la ancianidad que las garantice el goce efectivo de sus derechos, así como su integración a la sociedad.

La Corporación consideró que, contrario a lo señalado por el ciudadano, el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no restringe sino que amplía la protección a las personas de la tercera edad, y por tanto, no puede predicarse su naturaleza regresiva. En efecto, el legislador buscó con la expedición de la Ley 1276 de 2009: **(i)** adoptar un nuevo esquema de atención al adulto mayor no circunscrito a la satisfacción básicas de sus necesidades, sino bajo un concepto de cuidado integral de la vejez, a través de los denominados Centros Vida, **(ii)** prestar dicha atención integral no solamente a las personas de la tercera edad sin sitio de habitación, sino a la población adulta de los estratos vulnerables clasificados en el nivel I y II del SISBEN y otros según su capacidad de pago y **(iii)** establecer en todos los municipios

la estampilla pro anciano, para fortalecer las fuentes de financiación del cuidado de la vejez, por cuanto algunas entidades territoriales no la habían adoptado.

De otra parte, la Corte señaló que la distinción hecha por el legislador se encuentra justificada en las nuevas funciones asignadas a los llamados Centros Vida, y al número de potenciales beneficiarios, además es razonable y proporcionada. En este orden de ideas, no puede predicarse un desconocimiento del derecho a la igualdad. Ello, no obstante, no puede traducirse en una desatención o desfinanciación de las instituciones que presentan los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación.

Con fundamento en estas consideraciones, procedió a declarar la exequibilidad del artículo 3 de la Ley 1276 de 2009.

**EL REQUISITO DE HABER CONTRAÍDO MATRIMONIO O INICIADO LA RELACIÓN MARITAL DE HECHO ANTES DE LOS 55 AÑOS PARA PODER ACCEDER AL BENEFICIO DE LA PENSIÓN FAMILIAR CONFIGURA UNA MEDIDA INNECESARIA Y DESPROPORCIONADA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL**

**V. EXPEDIENTE D-10007 - SENTENCIA C-504/14 (Julio 16)**  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

**1. Norma acusada**

**LEY 100 DE 1993**  
(diciembre 23)

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

**Artículo 151 B. Pensión Familiar en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.** Quienes cumplan los requisitos para adquirir el derecho a la devolución de saldos en el sistema de ahorro individual con solidaridad, es decir, cumplan la edad requerida por ley y el monto acumulado sea insuficiente para acceder a una pensión de vejez, podrán optar de manera voluntaria por la pensión familiar, cuando la acumulación de capital entre los cónyuges o compañeros permanentes sea suficiente para solicitar el reconocimiento de la pensión de vejez.

En caso de que el capital sea insuficiente, se sumarán las semanas de cotización de ambos para determinar si pueden acceder al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993.

a) Los cónyuges o compañeros permanentes deberán estar afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y acreditar más de cinco (5) años de relación conyugal o convivencia permanente. **Esta relación conyugal o convivencia permanente deberá haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de vida cada uno;**

**"Artículo 151 C. Pensión Familiar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.** Quienes cumplan los requisitos para adquirir el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en el sistema de prima media con prestación definida, podrán optar por la pensión familiar, cuando los dos cónyuges o compañeros permanentes obtengan la edad mínima de jubilación y la suma del número de semanas de cotización supere el mínimo de semanas requeridas para el reconocimiento de la pensión de vejez.

a) Los cónyuges o compañeros permanentes deberán estar afiliados al régimen pensional de prima media con prestación definida y acreditar más de cinco (5) años de relación conyugal o convivencia permanente. **Esta relación conyugal o convivencia permanente deberá haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de vida cada uno;**

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*Esta relación conyugal o convivencia permanente deberá haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de vida cada uno*" contenida en los

literales a) de los artículos 151B y 151 C de la Ley 100 de 1993 -adicionados por la Ley 1580 de 2012-

### 3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad la Corte encontró que la expresión “*esta relación conyugal o convivencia permanente deberá haber iniciado antes de haber cumplido 55 años de vida cada uno*” contenida en los literales a) de los artículos 151B y 151C de la Ley 100 –adicionado por la Ley 1580- vulnera el derecho a la igualdad de aquellas parejas que se conformen con posterioridad al cumplimiento de esa edad por cada uno de sus integrantes.

Luego de realizar un juicio estricto de igualdad, esta Corte consideró que la anterior medida, no obstante tener un fin legítimo, importante e imperioso –asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y evitar uniones fraudulentas para obtener beneficios injustificados- se vale de una medida innecesaria e inútil, toda vez que las disposiciones ya contemplan mecanismos menos lesivos para los derechos involucrados, para detectar tales situaciones. Adicionalmente, advirtió que el requisito censurado resulta desproporcionado en estricto sentido, al sacrificar en gran medida principios constitucionales como el derecho a la seguridad social y la buena fe y promover beneficios tangenciales en términos de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y desestímulo de prácticas fraudulentas.

Por otra parte, la Sala se inhibió de estudiar el cargo por violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad por considerar que el mismo no cumplía los requisitos jurisprudenciales, para permitir un pronunciamiento de fondo.

**EL PERFIL PROFESIONAL DEL DESARROLLISTA FAMILIAR TIENE UNA RELACIÓN DIRECTA, CLARA E INEQUÍVOCA CON LAS FUNCIONES A DESEMPEÑAR EN LOS COMITÉS DE ADOPCIÓN DEL ICBF Y LOS EQUIPOS INTERDISCIPLINARIOS DE LAS DEFENSORÍAS Y COMISARÍAS DE FAMILIA. POR ELLO, AL IGUAL QUE LOS PROFESIONALES EN TRABAJO SOCIAL, PUEDEN EJERCER SUS LABORES EN ESTAS INSTANCIAS DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR.**

## VI. EXPEDIENTE D-10029 - SENTENCIA C-505/14 (Julio 16) M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

### 1. Norma acusada

#### LEY 1098 DE 2006

(noviembre 8)

*Por la cual se expide el Código de La Infancia y la Adolescencia*

ARTÍCULO 73. PROGRAMA DE ADOPCIÓN. [...]

PARÁGRAFO 2o. *Integración de los comités de adopciones.* Los Comités de Adopciones del ICBF y de las instituciones autorizadas, estarán integrados por el Director Regional del ICBF o su delegado, el director de la institución o su delegado, **un trabajador social**, un psicólogo y por las demás personas que designen, según sea el caso, el ICBF o las juntas directivas de las instituciones.

ARTÍCULO 79. DEFENSORÍAS DE FAMILIA. Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las Defensorías de Familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, **un trabajador social** y un nutricionista.

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.

ARTÍCULO 84. CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y REGLAMENTACIÓN. Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales.

Las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario, un psicólogo, **un trabajador social**, un médico, un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad de población. Las Comisarías tendrán el apoyo permanente de la Policía Nacional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia con el fin de determinar dichos municipios.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los apartes demandados de los artículos 73 (parágrafo 2º), 79 (inciso segundo) y 84 (inciso segundo) de la Ley 1098 de 2006, por los cargos analizados, siempre y cuando se entienda que la expresión "*trabajador social*" también comprende a los profesionales en desarrollo familiar.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En este proceso, le correspondió a la Corte establecer si a través de los artículos 73, 79 y 84, parcialmente demandados de la Ley 1098 de 2006, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa por vulnerar el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminación en razón a la profesión, y a la libertad de ejercer profesión y oficio, de los profesionales sociales, en particular, de los desarrollistas familiares, quienes son excluidos de la conformación de la planta obligatoria de los Comités de Adopciones, por no figurar dentro de los profesionales idóneos y competentes para conformar el Comité de Adopción del ICBF y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, a diferencia de lo que ocurre frente a los profesionales en trabajo social; además, si dicha omisión legislativa, en caso de estructurarse, desconoce los derechos al trabajo y al acceso a cargos públicos.

Luego de analizar cada uno de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para determinar si en el presente caso se estructura la omisión legislativa alegada por los demandantes, esta Corporación encontró que, en efecto, se configuró, pues: (i) existe una regulación incompleta parcial de una profesión social, (ii) en textos normativos precisos, existentes y determinados de los cuales se deriva la omisión, (iii) el parágrafo 2º del artículo 73, el inciso 2º del artículo 79 y el inciso 2º del artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, excluyen a profesionales sociales, como los de desarrollo familiar, de la conformación mínima que debe cumplirse en instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar como el Comité de Adopción del ICBF y los equipos interdisciplinarios de la Defensoría y la Comisaría de Familia, lo cual constituye una vulneración de su derecho a la igualdad frente a los trabajadores sociales quienes se encuentran señalados de forma taxativa en las disposiciones censuradas, (iv) no existe razón suficiente que justifique la omisión relativa en la que incurrió el legislador, máxime cuando los desarrollistas familiares pueden acreditar los conocimientos y aptitudes para desempeñarse en los Comités de Adopción y conformar los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, teniendo en cuenta las funciones a realizar en dichas instancias, (v) con el silencio del legislador se vulnera el derecho a la igualdad, al trabajo, a la libertad de elegir profesión u oficio, y al acceso a los cargos públicos (vi) a pesar de que existe un deber impuesto del Constituyente en el sentido de observar el contenido de cada uno de estos derechos.

En virtud de lo expuesto, el tribunal constitucional constató que las disposiciones legales son contrarias a los postulados constitucionales por generar efectos restrictivos frente al ejercicio de la profesión de un grupo: desarrollistas familiares, y que dicha limitación no guarda consonancia con la razonabilidad y proporcionalidad que deben sustentar estas medidas legislativas cuando se regula el ejercicio de una profesión u oficio.

En virtud de lo anterior, la Corte advirtió que la interpretación de los artículos 73, 79 y 84, parcialmente acusados, al determinar que los Comités de Adopción, y los equipos interdisciplinarios de las Defensorías y Comisarías de Familia, deben estar integrados, entre otros profesionales por un "trabajador social", no debe entenderse de manera taxativa, ante los efectos discriminatorios que ello conlleva, sino que debe entenderse en el sentido de que los desarrollistas familiares también pueden postularse para estos cargos, en razón a la relación directa, clara e inequívoca que guarda su perfil profesional con las funciones a desempeñar en las instancias a las que se viene haciendo referencia en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

**EL DECRETO LEY 2015 DE 2013 QUE MODIFICABA LA PLANTA TEMPORAL DE EMPLEOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA FUE DECLARADO INEXEQUIBLE COMO CONSECUENCIA DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CON FUNDAMENTO EN LA CUALES HABÍA SIDO EXPEDIDO**

**VII. EXPEDIENTE D-10039 - SENTENCIA C-506/14 (Julio 16)**  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

**1. Norma acusada**

**DECRETO 2025 de 2013**  
(Septiembre 17 de 2013)

*Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República*

**Artículo 5°. Los empleos de carácter temporal de la planta de personal de la Contraloría General de la República, para todos los efectos, se clasifican como empleos de libre nombramiento y remoción, independientemente del nivel y dependencia en los que se ubiquen;** así mismo a estos empleos se les podrán asignar funciones propias de la Contraloría General de la República, independientemente de la fuente de financiación del recurso vigilado o controlado.

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Ley No. 2025 de 2013 *"por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República"*.

**3. Síntesis de los fundamentos**

En el presente caso, la Corte debía resolver si con la expedición del Decreto 2025 de 2013, *"Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República"* se excedieron las facultades extraordinarias contempladas en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

En el caso objeto de estudio, la Sala Plena de la Corte Constitucional, estableció que se presentaba la figura de la *inconstitucionalidad por consecuencia*, ante el retiro del ordenamiento de la norma que daba sustento jurídico al decreto objeto de estudio.

Lo anterior, debido a que mediante Sentencia C-386 de 2014 esta Corporación declaró la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, por medio de la cual se le otorgaron al Gobierno Nacional facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República y el Decreto Ley 2025 de 2013, *"Por el cual se modifica la planta temporal de empleos de Regalías de la Contraloría General de la República"*, fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por dicho artículo, por tanto al ser declarado inexequible esta disposición, debe ser declarado inexequible la totalidad del decreto, pues la norma base de su sustento fue retirada del ordenamiento jurídico.

**4. Aclaración de voto**

La magistrada **María Victoria Calle Correa** anunció la presentación de una aclaración de voto en relación con los fundamentos de la inconstitucionalidad de la totalidad del decreto ley de la cual formaba parte la norma acusada.

**CONFERIR A LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA LA POTESTAD DE MODIFICAR LAS CUANTÍAS DEFINIDAS POR EL LEGISLADOR, PARA LA DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA, VULNERA LA RESERVA DE LEY EN DICHA MATERIA**

**VIII. EXPEDIENTE D-10000 - SENTENCIA C-507/14 (Julio 16)**  
M.P. Mauricio González Cuervo



## 1. Norma acusada

### LEY 1564 DE 2012 (julio 12)

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

ARTÍCULO 25. CUANTÍA. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía.

Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).

Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

El salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo, será el vigente al momento de la presentación de la demanda.

Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda.

**PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, previo concepto favorable del Gobierno Nacional, podrá modificar las cuantías previstas en el presente artículo, cuando las circunstancias así lo recomienden.**

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte debía resolver si atribuir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura facultad para modificar las cuantías establecidas por el Código General del Proceso, como factor determinante de la competencia de los jueces en los procesos judiciales, desconoce la reserva de ley en la expedición de las normas procesales que son de la órbita exclusiva del Congreso de la República.

El análisis de la Corte parte de la cláusula general de competencia conferida al legislador en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, para regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente en los relacionados con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, las cuantías, entre otros aspectos relacionados estrechamente con derechos fundamentales de los sujetos vinculados a un proceso y por tanto, materias que son de la órbita exclusiva del Congreso de la República (art. 114, 150, numerales 2 y 23, 228 y 229 C.Po.). Dicha cláusula le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.Po.) y del acceso efectivo a la administración de justicia (art. 229 C.Po.). Indicó, que son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado social de derecho. Así mismo, recordó que la potestad de configuración legislativa de las normas procesales no es absoluta sino que debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo, los cuales delimitan el ejercicio legítimo de tales competencias.

La Corporación precisó que la reserva de ley, como institución jurídica que protege el principio democrático, exige que la regulación de ciertas materias solo pueda adelantarse

mediante ley, o cuando menos se funde en ella, en ciertos casos, bajo el concepto de ley en sentido formal, es decir, emanada directamente del Congreso de la República, que no puede despojarse de las funciones que la Constitución le ha atribuido para delegarlas en otra autoridad so pretexto de su reglamentación.

En el caso concreto, la Corte encontró que el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012 no contiene una disposición sujeta a la reglamentación del Consejo Superior de la Judicatura, en tanto no es un precepto legal que delimite un tema y permita su concreción a través de reglamento. Por el contrario, se trata de facultar para la regulación total e integral de la materia –definición de las cuantías- que determina la competencia de los jueces y su aplicación no demanda una reglamentación adicional que para tal fin deba expedirse. Autoriza a la Sala Administrativa para la modificación de las cuantías reguladas por el legislador en el Código General del Proceso, cuando a su juicio “las circunstancias así lo recomienden”.

Para la Corte, la reserva de ley no permite que la modificación de las cuantías se deslegalice, en cabeza de un órgano administrativo, sustrayendo del debate democrático la definición de un factor esencial del debido proceso y del acceso a la administración cual es la forma de determinar el juez natural, el juez competente por razón de la cuantía, lo cual toca con derechos fundamentales y garantías cuyo contenido está reservado al legislador. Por tales motivos y de conformidad con los artículos 29, 114, 150, numerales 1, 2, 10 y 23, 228 y 229, conferir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la potestad de modificar las cuantías definidas por el legislador, para la determinación de la competencia, vulnera la reserva de ley en dicha materia. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar la inexecutable del párrafo del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012.

**LA AUSENCIA DE CERTEZA Y ESPECIFICIDAD EN LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS IMPIDIÓ QUE LA CORTE PUEDA PROFERIR UN FALLO DE FONDO**

**IX. EXPEDIENTE D-10011 - SENTENCIA C-508/14 (Julio 16)**  
M.P. Mauricio González Cuervo

**1. Norma acusada**

**DECRETO 267 DE 2000**  
**(Febrero 22)**

*Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*

**Artículo 55.** Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Son funciones de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana:

[...]

**8. Promover un especial seguimiento, con el apoyo de las demás contralorías delegadas, a los recursos estatales destinados a las emergencias y a los desastres**

**2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el numeral 8 del artículo 55 del Decreto 267 de 2000.

**3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte constató que el concepto de violación del cargo formulado contra el numeral 8 del artículo 55 del Decreto 267 de 2000 carece de la certeza y especificidad requerida para asumir un estudio de fondo, como quiera que además de que en la demanda no se identifica de manera correcta la disposición acusada, parte de una proposición jurídica que no se

deriva del contenido normativo que se demanda sino de la interpretación subjetiva e injustificada que hace el actor de dicho contenido. En efecto, el demandante considera sin justificación, que el especial seguimiento que se establece en la norma a cargo de la Contraloría Delegada para la participación ciudadana implica controles diferentes a los posteriores y selectivos, que son los propios de la Contraloría General.

Por lo anterior, la Corte tuvo que abstenerse de proferir una decisión de fondo, al no contar con los elementos que se exige de un cargo de inconstitucionalidad planteado en debida forma.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** se apartó de la decisión inhibitoria anterior, toda vez que en su concepto, en aplicación del principio *pro actione*, de los argumentos de la demanda era viable deducir cuál era la norma demandada. Observó, además, que las razones de la inhibición relativas a la falta de certeza y especificidad constituyen una respuesta a la censura formulada por el actor, como quiera que desvirtúan de fondo las objeciones de inconstitucionalidad planteadas en la demanda respecto del presunto desconocimiento de la naturaleza del control fiscal a cargo de la Contraloría General. Por ello, a su juicio, procedía un pronunciamiento de fondo sobre la presente demanda. Reiteró su postura respecto a que la inhibición en el ejercicio del control de constitucionalidad que le corresponde a esta Corte debe ser una excepción, teniendo en cuenta que se trata de una acción ciudadana en defensa de la Constitución para que la bastan unos requisitos mínimos, que en este caso se cumplían para dictar una sentencia de fondo.

#### LA AUSENCIA DE CERTEZA Y ESPECIFICIDAD EN LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS IMPIDIÓ QUE LA CORTE PUEDA PROFERIR UN FALLO DE FONDO

### X. EXPEDIENTE D-10016 - SENTENCIA C-509/14 (Julio 16) M.P. Mauricio González Cuervo

#### 1. Norma acusada

##### LEY 1562 DE 2012

(julio 11)

*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*

**Artículo 3°. Accidente de trabajo.** *Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.*

*Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o **contratante** durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.*

*Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores **o contratistas** desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.*

*También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función.*

*De igual forma se considera accidente de trabajo el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servicios temporales que se encuentren en misión.*

#### 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** por el cargo de igualdad las expresiones "*o contratante*" y "*o contratistas*" contenidas en los incisos segundo y tercero del artículo tercero de la Ley 1562 de 2012.

**Segundo.-** Declararse **INHIBIDA** respecto de los demás cargos.

### 3. Síntesis de los fundamentos

De manera previa, la Corte determinó que de los cargos formulados en la demanda, solo cumple con los requisitos para un pronunciamiento de fondo, el planteado por violación del derecho a la igualdad. Los demás cargos carecen de (i) certeza, al fundarse en la interpretación personal del demandante sobre el alcance de la noma acusada; (ii) de especificidad, al no demostrar la presunta incompatibilidad entre el régimen de carrera y contratación de la administración pública y la vinculación de un contratista independiente al sistema general de riesgos laborales; (iii) de pertinencia, al aducir la imposibilidad de aplicar una accidente de trabajo a una persona jurídica o la desnaturalización del contrato de prestación de servicios convirtiéndolo en un contrato laboral y finalmente, (iv) de suficiencia, pues se limita a indicar respecto de la protección al trabajo, que "*con la disposición demandada esta protección especial resulta inexistente porque el elemento subordinación está presente tanto en la relación laboral como en la civil*".

La cuestión a resolver por la Corte consistió en determinar, si al incluir el legislador a los contratistas independientes en el concepto de accidente laboral definido para los trabajadores sujetos a una relación subordinada, desconoce el principio-valor a la igualdad en su concepción de dar un tratamiento igual a iguales y desigual a grupos divergentes.

La Corporación precisó que si bien es cierto que la definición de accidente de trabajo del artículo 3 de la Ley 1562 de 2012 involucra algunos elementos que en principio son exclusivos de una relación laboral, tales como su ocurrencia "durante la ejecución de órdenes del empleador", tratarse de una "labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo", también lo es que en cumplimiento de la finalidad constitucional de ampliación de la cobertura de la seguridad social (art. 48 C.Po.), se incluyó dentro de dicho contexto al grupo de los *contratistas independientes*. A su juicio, es claro que la equiparación legal entre los contratistas independientes y trabajadores subordinados es solamente para efectos de la cobertura de la seguridad social, sin comportar la finalidad de alterar la naturaleza de un contrato de prestación de servicios a uno laboral, de modo que con base en el artículo 25 del Decreto 723 de 2013, la afiliación de este tipo de contratistas garantiza el cubrimiento de los riesgos que por la prestación de un servicio civil o comercial pueda sufrir una persona. La ampliación de la cobertura en riesgos laborales garantiza el acceso de mayor número de personas a ser cubierto por las contingencias que puedan ocasionarse con su labor, sin distinguir la forma contractual que origina la vinculación obligatoria, razón por la cual el trato igual dado a trabajadores dependientes y contratistas independientes en materia de cubrimiento de riesgos en la realización de la labor a su cargo, se encuentra plenamente justificado.

### 4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** expresó su salvamento de voto respecto de la anterior decisión, por considerar que ninguno de los cargos de inconstitucionalidad planteados contra las expresiones "*contratante*" y "*o contratistas*" cumplía con los requisitos exigidos del concepto de violación para poder proferir una decisión de fondo. Además de las razones expuestas como fundamento de la inhibición parcial, observó que el cargo por violación de igualdad no se sustenta en manera alguna, como quiera que no se expone una sola razón de orden constitucional, por la cual el legislador no podía incluir a los contratistas independientes en el cubrimiento de los riesgos que puedan acaecer en el cumplimiento de la labor a su cargo.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto sobre algunos aspectos de la motivación de la decisión adoptada en relación con las expresiones acusadas del artículo 3 de la Ley 1562 de 2012 que define el accidente de trabajo.

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Presidente