



COMUNICADO No. 33

Agosto 28 y 29 de 2019

LA AUSENCIA DE ARGUMENTOS QUE DESVIRTUARAN LA EXISTENCIA DE COSA JUZGADA, ASÍ COMO LA CARENCIA DE ESPECIFICIDAD Y SUFICIENCIA EN LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, NO PERMITIERON A LA CORTE CONSTITUCIONAL PROFERIR UN FALLO DE FONDO

I. EXPEDIENTE D-12516 - SENTENCIA C-391/19 (agosto 28) M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Normas demandadas

LEY 336 DE 1996
(diciembre 28)

ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE

TÍTULO I

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS Y NATURALEZA

ARTÍCULO 5. El carácter de servicio público **esencial** bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

[...]

TÍTULO II

DISPOSICIONES ESPECIALES

CAPÍTULO I

TRANSPORTE AUTOMOTOR

ARTÍCULO 56. El Modo de Transporte Terrestre Automotor, además de ser un servicio público **esencial**, se regirá, por normas de esta Ley y por las especiales sobre la materia

[...]

CAPÍTULO II

TRANSPORTE AÉREO

ARTÍCULO 68. El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público **esencial**, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

[...]

CAPÍTULO III

TRANSPORTE MARÍTIMO

ARTÍCULO 70. El modo de transporte marítimo, además de ser un servicio público **esencial**, continuará rigiéndose por las normas que regulan su operación, y en lo no contemplado en ellas se aplicarán las de la presente Ley.

[...]

CAPÍTULO IV

TRANSPORTE FLUVIAL

ARTÍCULO 74. El Modo de transporte fluvial, además de ser un modo de Servicio Público **esencial**, se regula por las normas estipuladas en esta ley y las normas especiales sobre la materia.

[...]

CAPÍTULO V

TRANSPORTE FERROVIARIO

ARTÍCULO 80. El Modo de Transporte Ferroviario, además de ser un servicio público **esencial**, se regula por las normas estipuladas en esta Ley y las normas especiales sobre la materia.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 de la Ley 336 de 1996, "*Estatuto General de Transporte*", por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Sala Plena determinar si los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 de la Ley 336 de 1996 "*Estatuto General de Transporte*" desconocían el artículo 56 de la Constitución. El demandante argumentó que las disposiciones acusadas vulneraban la disposición porque "*le dan el carácter de servicio público esencial a actividades que materialmente no lo son*" y, por lo tanto, "*prohíben in limine el derecho a la huelga haciendo nugatorio el artículo 56 superior y el espíritu del constituyente*".

La Corte constató que el cargo no era apto, al no satisfacer las exigencias mínimas de argumentación fijadas por la jurisprudencia constitucional, en particular las de especificidad y suficiencia.

Consideró que el cargo no era específico pues el demandante únicamente había presentado argumentos generales acerca de la imposibilidad de catalogar al transporte público como un servicio público esencial, sin plantear razones concretas y precisas en relación con los distintos modos de transporte público que regulaban las disposiciones acusadas: automotor, aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario. En tales términos, censuró que el demandante no hubiere presentado criterios o argumentos específicos que permitieran a la Sala inferir cuáles modos de transporte público pudieran catalogarse *materialmente* como un servicio público esencial y cuáles no.

Dado que los argumentos propuestos por el demandante no planteaban una duda mínima acerca de la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas, la Corte consideró que el cargo no fue suficiente. La Sala censuró que en la demanda no se hubiese presentado argumento alguno que permitiera inferir que, respecto del asunto planteado en el *sub judice*, no se hubiese configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, pues en la Sentencia C-450 de 1995 la Corte declaró la exequibilidad simple del literal b) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, que disponía lo siguiente:

"De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. || Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: [...] b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones".

En dicha providencia, a partir del siguiente razonamiento, la Sala Plena indicó que la disposición era compatible con la Constitución:

"[...] las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc). [...] a juicio de la Corte no resultan irrazonables ni desproporcionadas las normas jurídicas mencionadas, en punto a considerar que, bajo el presente examen, en principio, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales. Sin embargo [sic] ello no obsta, para que el Legislador en ejercicio de las facultades que le confiere el art. 56 de la Constitución y con base en la experiencia y la realidad nacionales pueda hacer una redefinición total o parcial de dichas actividades como servicios públicos esenciales. || Consecuente con los anteriores razonamientos la Corte declarará la exequibilidad de los literales b) y h) del art. 430 del C.S.T. Pero debe advertir, que la decisión adoptada en el presente proceso sólo se contrae a la consideración como servicios públicos esenciales de las actividades a que aluden los referidos literales, pues en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial".

En opinión de la Sala, la existencia de este pronunciamiento exigía al demandante presentar argumentos que permitieran concluir, al menos *prima facie*, que (i) no existía cosa juzgada constitucional; o (ii) que la Corte podía apartarse de lo resuelto en dicha providencia. El demandante no presentó argumentos en este sentido y, por lo tanto, esta falta de fundamentación, consideró la Corte, le impedía realizar un estudio de fondo.

4. Salvamentos de voto

La Magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** manifestó salvamento de voto en relación con la decisión mayoritaria adoptada sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 56, 68, 70, 74, 80 de la Ley 336 de 1996 (Estatuto General de Transporte).

Consideró en primer lugar, que la demanda presentada por el ciudadano era apta. Los argumentos expuestos para sustentar el cargo eran inteligibles y en esa medida cumplían las exigencias jurisprudenciales. En efecto, el peticionario cumplió con la carga de plantear las razones por las cuales considera que los artículos cuestionados de la Ley 336 de 1996, que disponen que el servicio de transporte en cada una de sus modalidades es esencial, vulneran la Constitución. Sus razones eran *claras*, porque permitían comprender argumentativamente lo solicitado, es decir, de sus argumentos se podía establecer que lo que se atacaba era el carácter esencial que el legislador le otorga al transporte en todas las modalidades, característica que impide el ejercicio del derecho a la huelga en este servicio público; eran *ciertas*, pues cuestionaba, bajo una interpretación razonable, el contenido parcial de los artículos vigentes de la Ley 336 de 1996, toda vez que de conformidad con la Constitución, la huelga está prohibida en los servicios públicos esenciales, entre los que se encuentra el transporte en sus distintas modalidades. Igualmente, las razones expuestas eran *específicas*, al relacionar de manera objetiva la forma en que se afecta el ejercicio del derecho a la huelga en las distintas modalidades del transporte al ser considerado un servicio público esencial; *pertinentes y suficientes* porque sus cuestionamientos tenían naturaleza constitucional, en tanto generaban una duda razonable sobre el carácter esencial del servicio de transporte dado que en la actualidad existen múltiples operadores y la oferta del servicio en la mayoría del territorio nacional es amplia, motivo por el cual, la suspensión del mismo podría no causar riesgo en la vida, salud y seguridad de la población.

En segundo lugar, a juicio de la Magistrada **Pardo Schlesinger**, no existía cosa juzgada en el presente caso en la medida en que se ha presentado un cambio de contexto por modificaciones normativas y sociales que permitía realizar un nuevo análisis sobre los contenidos normativos acusados y que en su oportunidad fueron objeto de estudio en la Sentencia C- 450 de 1995 que declaró exequible el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo. Como lo ha sostenido esta Corporación¹ para que se configure la cosa juzgada material es necesario acreditar:

“(i) Que exista una sentencia previa de constitucionalidad sobre una disposición con idéntico contenido normativo a la que es objeto de demanda, esto es, que los “efectos jurídicos de las normas sean exactamente los mismos”²

“(ii) Que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud.

(iii) Que la declaratoria de constitucionalidad se haya realizado por razones de fondo. (iv) Que no se hayan producido reformas constitucionales frente a los preceptos que sirvieron de base para sustentar la decisión; y que se esté ante el mismo contexto fáctico y normativo. En efecto, como en reiteradas ocasiones lo ha señalado este Tribunal, el juez constitucional tiene la obligación de tener cuenta los cambios que se presentan en la sociedad, pues puede ocurrir que un nuevo análisis sobre normas que en un tiempo fueron consideradas exequibles a la luz de una nueva realidad ya no lo sean³.” (Subraya fuera de texto).

Frente a este último punto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de realizar un nuevo juicio constitucional de enunciados normativos declarados exequibles previamente y que, por ello, se encontraban cobijados por los efectos de la cosa juzgada constitucional. Al respecto, en la sentencia C-007 de 2016, indicó que este nuevo análisis constitucional es permitido “*cuando entre el momento de la decisión y la nueva demanda que se formula, la comprensión del marco constitucional relevante –no su redacción- ha cambiado. En este grupo, cuyo rasgo común es el reconocimiento de la doctrina de la constitución viviente, pueden diferenciarse entre las decisiones que reconocen tal posibilidad y emiten un nuevo pronunciamiento, y las que señalan en abstracto que es procedente emprender un nuevo análisis cuando esto ocurre, pero se abstienen de hacerlo al constatar que no se reúnen*

¹ Sentencia C-073 de 2014 (MP. Luis Guillermo Guerrero).

² “Sentencia C-565 de 2000 reiterada en la Sentencia C-710 de 2005.”

³ “Sobre este punto, en la Sentencia C-310 de 2002 se dijo que: “De igual manera, la jurisprudencia señala que si la disposición es declarada exequible, la cosa juzgada material, en principio, imposibilita al juez constitucional para ‘pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o alteren la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulneren el principio de la igualdad.’ No obstante, atendiendo al carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país, es posible que el juez constitucional se vea obligado a reevaluar la interpretación previamente adoptada en torno al alcance de un determinado texto jurídico, debiendo adelantar un nuevo juicio de inconstitucionalidad; esta vez, a partir de acontecimientos distintos a los que respaldaron la decisión positiva que se adoptó en el pasado –cambios sociales, económicos, políticos o culturales–, aun cuando no se hayan presentado cambios sustanciales o formales en las disposiciones constitucionales que suscitaron su aval inicial. Por supuesto que, en estos casos, la actividad desplegada por el organismo de control constitucional no atenta contra la cosa juzgada material, pues ‘el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica’ (...).”

las condiciones para el efecto. (...) Estas sentencias admiten, entonces, que aun en eventos en los que una decisión previa hace tránsito a cosa juzgada constitucional formal, es posible iniciar un nuevo juicio si se acredita un cambio jurisprudencial respecto del marco constitucional a partir del cual debe ser evaluada la validez de un determinado género de normas. En este caso, la Corte se apoya en la modificación de la jurisprudencia constitucional en aspectos centrales para la revisión del asunto y, a partir de ello, declara admisible juzgar nuevamente los artículos acusados”.

En esta oportunidad se evidenciaba un cambio contexto fáctico en la industria del transporte pues evidentemente no es el mismo que se presentaba para la fecha de expedición de las normas ni para la fecha en que se analizó una de ellas, en el año de 1995. En efecto, diversos estudios e informes de las entidades públicas relacionadas con el sector, dan cuenta del gran avance del transporte aéreo y terrestre (principalmente) en las últimas décadas.

A manera de ilustración, en informe estadístico del sector transporte del Ministerio de Transporte del año 2010,⁴ la entidad destacó los avances que ha tenido el país a lo largo del tiempo en esta materia:

“El país ha tenido grandes avances en el sector transporte, la historia parte del mismo proceso institucional, la creación del Ministerio de Obras Públicas en 1905 fue un gran paso en la planeación del sector, y la posterior modificación en 1992 al constituirse como Ministerio de Transporte, así como la asignación de funciones específicas para la fijación de la política en materia de transporte y su infraestructura asociada en el 2003, son la respuesta a las necesidades y prioridades en materia de infraestructura y transporte como eje de la senda de progreso en el país.

Pero no solo el marco institucional ha evolucionado, las cifras estratégicas que se presentan en el capítulo dos de este documento, reflejan un panorama cada vez más amplio del sector, cuya evolución ha sido orientada a la competitividad del país y su fortalecimiento como eje vital de la economía nacional.”

En cuanto a la participación de este sector en el PIB nacional, se indicó que *“respecto al componente de servicios de transporte, es importante resaltar la gran participación de los servicios de transporte terrestre, la cual en el año 2009 fue de 76%, tal como se observa en la gráfica”.* Afirmando entonces que *“la estable participación del sector de servicios de transporte en el PIB Nacional y el crecimiento de la inversión registrada en los últimos cinco años, han permitido un avance en el desarrollo del transporte y la infraestructura, lo cual se refleja en la evolución de las cifras de movimiento de pasajeros y carga movilizadas en cada uno de los modos de transporte.”*

Igualmente, en informe de la Cámara Sectorial de Transporte de la Andi,⁵ se puede observar que:

“Durante la década del 2007 al 2016, el sector transporte presentó un crecimiento del 39.61%, con un 3.6% promedio anual. En adición, en el 2016, el crecimiento registrado fue de 1.32% anual, desacelerándose de manera marcada frente al 2015 (3,8%). Contrastando lo anterior con el total de pasajeros transportados vía terrestre, para la década 2007-2016 este aumentó 10,36%, con un crecimiento anual promedio de 1.57%. El aumento para el 2016 fue de tan solo un 0.59%, cercano al 0.5% del 2015.

En relación con el transporte aéreo de pasajeros, tenemos que en el 2016 la demanda creció en un 4,8 %, es decir, 1 millón 641 mil pasajeros más que en el año inmediatamente anterior. El transporte aéreo representa el 13.89% del PIB total del sector transporte del país, frente al 68.58% que representa el transporte terrestre, siendo este último, el tipo de servicio de transporte público que influye más en el crecimiento del sector”.

Así las cosas, para la Magistrada **Pardo Schlesinger**, resultaba evidente la evolución de este servicio público y de esta industria en el país durante los últimos años, influenciada especialmente por el turismo y las actividades comerciales tanto locales como regionales. Por lo tanto, este desarrollo no podía ser desconocido al momento de analizar las normas que regulan el transporte a efectos de establecer si las mismas se adecuan a esta nueva realidad y al Texto Constitucional.

Igualmente, en este caso era evidente que se presentaba una modificación de la posición jurisprudencial respecto de la esencialidad del servicio público de transporte desde la

⁴ <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=53> (Consultado el 4 de junio de 2019).

⁵ Información contenida en:

<http://www.andi.com.co/Uploads/SECTOR%20TRANSPORTE%20TERRESTRE%20DE%20PASAJEROS%20POR%20CARRETERA%20EN%20COLOMBIA%20VF.pdf> (consultada el 4 de junio de 2019).

expedición de la sentencia C-691 de 2008⁶ mediante la cual la Sala Plena consideró que el criterio empleado en la providencia C-450 de 1995⁷ para definir un servicio público esencial era demasiado amplio y podía llevar a la desnaturalización del derecho a la huelga,⁸ motivo por el cual estimó necesario adoptar una tesis más restringida con apoyo en la doctrina de la OIT,⁹ según la cual constituyen servicios públicos esenciales las actividades “*cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo parte de la población.*”¹⁰

Finalmente, en el tercer Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Parte 1A) en 2012, dicho órgano señaló respecto de la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por parte de Colombia:

“Cuestiones legislativas y prácticas pendientes

(...)

Artículos 3 y 6. Derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y formular su programa de acción. Restricciones impuestas a las actividades de las federaciones y confederaciones. La Comisión recuerda que desde hace varios años se refiere a la necesidad de tomar medidas para modificar la legislación en relación con:

– la prohibición de la huelga, no sólo en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, sino también en una gama muy amplia de servicios que no son necesariamente esenciales (artículo 430, incisos b), d), f), g) y h); artículo b450, párrafo 1), inciso a), del Código del Trabajo, Ley Tributaria núm. 633/00 y decretos núms. 414 y 437 de 1952; 1543 de 1955; 1593 de 1959; 1167 de 1963; 57 y 534 de 1967); (...)

A este respecto, en su observación anterior, la Comisión tomó nota de que en virtud de lo dispuesto en la ley núm. 1210, la legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo de trabajo será declarada judicialmente mediante trámite preferente y que le compete al Poder Judicial determinar cuándo un servicio es esencial. Teniendo en cuenta que la actualización del acuerdo tripartito de 2006 prevé profundizar la cooperación con la OIT y que el plan de acción acordado con el Gobierno de los Estados Unidos prevé tratar las cuestiones relacionadas con los servicios esenciales, la Comisión confía en que el Gobierno realizará de manera tripartita un análisis sobre las disposiciones legislativas mencionadas, que tenga en cuenta las sentencias de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional a este respecto. La Comisión pide al Gobierno que informe en su próxima memoria sobre toda medida adoptada a este respecto.”

Recomendación que, en concepto de la Magistrada **Pardo Schlesinger**, la Corte tenía la obligación de considerar.

De manera que en este caso, a diferencia de la posición mayoritaria de la Sala Plena consideró que existían razones para separarse de lo resuelto en la sentencia C-450 de 1995, la cual constituiría precedente para analizar el cargo planteado por el accionante y declarar las normas cuestionadas exequibles pero bajo el entendido de que este servicio en sus distintas modalidades por regla general y desde un criterio material no es un servicio público esencial, pero puede llegar a serlo en determinadas zonas y escenarios en los que la interrupción ponga en riesgo o peligro la vida, la salud y la seguridad de las personas. En ese orden de ideas, le correspondería al juez verificar las circunstancias que rodean la interrupción del servicio de transporte y evaluar sus efectos con el fin de determinar la esencialidad del servicio en el caso particular y la consecuente ilegalidad de la huelga.

En opinión del Magistrado **Reyes Cuartas**, la Corte ha debido pronunciarse de fondo, puesto que la acusación presentada -en contra de las disposiciones que califican las diferentes formas de transporte como un servicio público esencial- cumplía las condiciones básicas de claridad, certeza, pertinencia especificidad y suficiencia para hacer posible dicho pronunciamiento. La impugnación del demandante y las diferentes intervenciones alrededor

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-691 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-450 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

⁸ Al respecto, en la sentencia C-691 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) se indicó: “*Este criterio resulta demasiado amplio, pues innumerables actividades de la vida social y económica están relacionadas con los derechos y libertades fundamentales. Una aplicación estricta de este criterio podría desnaturalizar la garantía del derecho de huelga contenida en el artículo 56 de la Constitución, pues extendería de manera inadmisiblemente el ámbito de restricción del derecho de huelga.*”

⁹ Sobre este particular, la Sala Plena aclaró que “*si bien los principios y reglas adoptados por los órganos pertenecientes a la OIT no ostentan la calidad de normas jurídicas directamente vinculantes en el ordenamiento jurídico colombiano, sí constituyen criterios orientadores para los distintos órganos del Estado colombiano y, en consecuencia, son relevantes para la interpretación de las disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho laboral.*”

¹⁰ Bajo ese entendido, declaró inexecutable el literal g) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo relativo a la prohibición de huelga en las actividades de explotación, elaboración y distribución de sal.

de su planteamiento, hacían posible identificar un cargo relativo a la eventual infracción del artículo 56 de la Constitución.

Este Tribunal hubiera podido abordar los límites que la Constitución le impone al Congreso cuando define una actividad como servicio público esencial y, consecuentemente, restringe el derecho a la huelga. Conforme a lo anterior, tenía una oportunidad para establecer criterios de diferenciación entre los servicios públicos esenciales y no esenciales y, en ese contexto, juzgar la validez de las disposiciones acusadas.

De igual modo, el Magistrado **Reyes Cuartas** sostuvo que si bien es constitucionalmente correcto calificar el transporte como un servicio público, prescribir que todas sus manifestaciones están signadas por la esencialidad, (i) desborda la naturaleza de la actividad, (ii) impide el ejercicio del derecho a la huelga y, en adición a ello, (iii) deja de lado pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical que -aunque no necesariamente se integran al bloque de constitucionalidad- revelan algunas pautas consideradas relevantes en el orden internacional.

De igual manera, el Magistrado **Rojas Ríos** salvó el voto, al considerar que la demanda era apta, por lo que no era plausible la inhibición que decidió la mayoría. Así, tanto el cargo por violación del artículo 56 constitucional y el de bloque de constitucionalidad eran claros, en tanto se entendía su reproche sobre la calificación de esencial del servicio de transporte que restringe el derecho fundamental a la huelga. También existía certeza pues de su contenido sí se extrae una limitación de una garantía constitucional, la cual además hace parte del bloque de constitucionalidad (Convenios 87 y 98 de la OIT), lo que da cuenta de su especificidad; se concretaron las razones por las cuales tales disposiciones se oponían a normas de estirpe superior, que satisfacían la carga de pertinencia, y se despertaba una duda mínima sobre su constitucionalidad, de allí que hubiera suficiencia para dictar una sentencia de fondo.

También destacó que, de haberse producido un pronunciamiento de mérito, como correspondía, lo pertinente era la integración normativa del artículo 450 literal b) del Código Sustantivo del Trabajo, (en cuanto definió que en los servicios públicos esenciales no era admisible la huelga). Su análisis por tanto debió atender que aun cuando en su momento este apartado se declaró exequible (Sentencia C-450 de 1995) la jurisprudencia constitucional ha venido armonizado los derechos constitucionales en tensión con la huelga y ha establecido reglas por virtud de las cuales el concepto de esencialidad debe leerse de manera restrictiva, lo que permitiría su existencia en servicios públicos declarados como esenciales por el legislador, pero garantizando la prestación de servicios mínimos (así lo indicó en las sentencias C-033 de 2014, C-796 de 2014).

Agregó que el cambio significativo del contexto de aplicación de la disposición también proviene del desarrollo que organismos como el Comité de Libertades Sindicales (cuya doctrina es vinculante pues es el órgano autorizado y Colombia ha ratificado los tratados en ese sentido) en tanto han indicado por qué no pueden calificarse en genérico los servicios de transporte como esenciales, y ha remitido diversos informes de los que se deriva el incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado colombiano.

A juicio del Magistrado **Rojas Ríos** en este asunto lo propio era, a más de fijar el alcance del contenido de la huelga, concretar la manera en la que este mecanismo es operativo en el ordenamiento jurídico y la forma en la que se ha armonizado, con la prestación de servicios mínimos, ante la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, incluso utilizando el tripartismo, que fomenta el artículo 56 superior como una concreción de la democracia participativa.

LA FALTA DISCIPLINARIA CONSISTENTE EN COMETER ACTO ARBITRARIO E INJUSTIFICADO CONTRA OTRO SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA DENUNCIADO HECHOS DE CORRUPCIÓN, NO DESCONOCE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE TIPICIDAD CONSAGRADO EN EL ART. 29 DE LA CONSTITUCIÓN

II. EXPEDIENTE D-13101 - SENTENCIA C-392/19 (agosto 28)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma demandada

LEY 1952 DE 2019

(enero 28)

Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario

ARTÍCULO 62. FALTAS RELACIONADAS CON LA MORALIDAD PÚBLICA.

(...)

10. Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado **hechos de corrupción**".

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado en esta sentencia, la expresión "*hechos de corrupción*" contenida en el numeral 10 del artículo 62 de la Ley 1952 de 2019, "[p]or medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Sala Plena determinar si la expresión "hechos de corrupción", contenida en una falta disciplinaria gravísima, quebrantaba el principio constitucional de tipicidad (Art. 29 de la C.P.), debido a la presunta imposibilidad de identificar un concepto unívoco de "corrupción" a partir de diversas normas en las que el Legislador se refiere a comportamientos o actos así considerados.

Con el fin de ilustrar los fundamentos de la decisión, la Sala reiteró que en razón del carácter sancionatorio del derecho disciplinario, a sus actuaciones es aplicable el principio de tipicidad. Sin embargo, precisó que debido a la naturaleza de las conductas previstas, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la sociedad, el principio de tipicidad no opera con el mismo rigor que en el derecho penal, sino que admite cierta flexibilidad. Explicó que esta flexibilidad se expresa en dos sentidos: uno referido a la precisión requerida de los tipos disciplinarios y el otro relativo a la amplitud de que dispone el operador para adelantar el proceso de adecuación típica.

En lo que interesa al caso, destacó que uno de los aspectos relativos a la precisión requerida en las infracciones disciplinarias tiene que ver con el hecho de que en materia disciplinaria se admiten tipos en blanco. Estos, subrayó, son descripciones incompletas de las conductas efectivamente sancionadas, pero que, en todo caso, son susceptibles de ser complementadas por otras normas a las cuales remiten, a través de interpretación sistemática. Indicó que se caracterizan porque el reenvío es claro y no subsisten dudas acerca de los deberes, mandatos o prohibiciones, que estructuran la falta en cuestión.

Al resolver el cargo, la Sala Plena concluyó que la expresión acusada hace de la infracción disciplinaria demandada un tipo en blanco, compatible con la Constitución, debido a que lleva a cabo un reenvío normativo cierto, que permite determinar inequívocamente el alcance de la conducta, pues diversas normas jurídicas prohíben o sancionan conductas que el Legislador ha considerado constitutivas de corrupción. A este respecto, sostuvo a modo de ejemplo, que la Ley 1474 de 2011 e instrumentos internacionales aprobados por el Estado colombiano, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada, establecen inequívocamente prohibiciones y sanciones relacionadas con conductas de corrupción, en la medida en que fueron expedidos con ese claro propósito o el Legislador expresamente denominó de tal manera los compendios normativos, los capítulos o las disposiciones mismas.

Así, la Corte determinó que preceptos como los anteriores permiten completar, de forma cierta, el supuesto de hecho del tipo disciplinario acusado, el cual, por consiguiente, no

infringe el principio constitucional de tipicidad (Art. 29 de la C.P.). En consecuencia, dispuso declarar su exequibilidad en la parte resolutive de la Sentencia.

4. Aclaración de voto

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró el voto respecto de la exigencia de presentación personal de la demanda de una de las accionantes. Explicó que desde la sentencia C-264 de 1996 la Corte ha entendido que, además de las exigencias previstas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 las demandas deben ir acompañadas de la referida presentación. La justificación se encuentra en la sentencia C-562 de 2000 según la cual la manera de determinar la legitimación por activa, es acreditar la calidad de ciudadano ante la Secretaría de la Corte Constitucional, o ante cualquier juez o notario del país, cimentándolo en el contenido del artículo 84 del anterior Código de Procedimiento Civil, que preveía que *"Las firmas de la demanda deberán autenticarse por quienes las suscriban, mediante comparecencia personal ante el secretario de cualquier despacho judicial, o ante notario de cualquier círculo..."*.

Las ulteriores decisiones de esta Corte se han apoyado en ese precedente (véanse entre otras las C-1160/00, C-142/01, C-803/06, A-143/15, A-677/18), no obstante, a juicio del Magistrado **Rojas Ríos** como las reglas del procedimiento son taxativas, y el artículo 84 del Código de Procedimiento Civil fue derogado por el artículo 89 del Código General del Proceso según el cual *"La demanda se entregará, sin necesidad de presentación personal, ante el secretario del despacho judicial al que se dirija o de la oficina judicial respectiva, quien dejará constancia de la fecha de su recepción"*, no existe ninguna disposición hoy en Colombia que obligue a los ciudadanos a presentar demandas exigiéndoles presentación personal y por ende la Corte Constitucional no puede inhibirse de pronunciarse por tal motivo, ni menos excluir a un accionante de la demanda por no satisfacer una formalidad que no tiene soporte, pues ello implica una trasgresión al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

El Magistrado **Rojas Ríos** recordó que si las acciones ordinarias, siendo más formalistas no requieren tal requisito, menos debería pedirse para activar la acción pública de inconstitucionalidad, que dada su naturaleza puede ejercerse por cualquier ciudadano, de allí que, si nadie en el curso del trámite puso en duda su calidad y, además la misma era posible acreditarse por otros medios, las decisiones no pueden pretextar la ausencia de presentación personal en la definición del asunto.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA INHABILIDAD ESTABLECIDA EN LA NORMA DEMANDADA PARA SER ELEGIDO PERSONERO MUNICIPAL PERSIGUE FINALIDADES CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMAS E IMPORTANTES AL EVITAR UNA CONFUSIÓN ENTRE INTERESES PÚBLICOS Y PRIVADOS Y SALVAGUARDAR EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA ELECCIÓN DE DICHO FUNCIONARIO

III. EXPEDIENTE D-12313 - SENTENCIA C-393/19 (agosto 28) M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma demandada

LEY 136 de 1994
(junio 2)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

ARTÍCULO 174. INHABILIDADES. No podrá ser elegido personero quien:

(...).

g) Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

2. Decisión

Primero. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo de inconstitucionalidad por violación del artículo 13 de la Constitución.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** por el cargo analizado, el literal (g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Sala Plena determinar si el literal (g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 vulneraba el derecho de acceso a cargos públicos (art. 40 CP) y el principio de igualdad (art. 13 CP). El demandante argumentó que la inhabilidad consagrada en la disposición demandada genera una restricción del derecho de acceso al empleo y cargos públicos que carece de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad. Lo anterior, en la medida en que los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en la elección de los personeros municipales se encuentran garantizados por el concurso de méritos que debe preceder su selección de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012. Por otro lado, sostuvo que vulnera el principio de igualdad porque establece una diferencia de trato para acceder al cargo público de personero municipal, que carece de justificación constitucional.

En primer lugar, a título preliminar, la Corte constató que el literal (g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 se encontraba vigente. En particular, advirtió que el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, que establece que el personero municipal se elegirá previo concurso de méritos, no derogó tácitamente la norma acusada pues: *(i)* no regula la misma materia y *(ii)* no es incompatible con la inhabilidad dispuesta en la disposición demandada.

En segundo lugar, la Corte concluyó que el cargo de inconstitucionalidad por vulneración al principio de igualdad carece de aptitud sustancial. El demandante no cumplió con las exigencias argumentativas requeridas por la jurisprudencia constitucional porque: *(i)* no determinó de manera clara el criterio de comparación; *(ii)* no expuso las razones que le permiten concluir que los supuestos sujetos comparables se encuentren en una misma posición jurídica y, por tanto, deben estar cobijados por las mismas causales de inhabilidad; y *(iii)* no definió con precisión si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe, en efecto, un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles, respecto del régimen de inhabilidades aplicable.

Finalmente, al efectuar el control material de la disposición demandada, la Corte aplicó un test *intermedio* de razonabilidad y proporcionalidad. Concluyó que la inhabilidad prevista en la norma es una medida razonable en tanto persigue finalidades constitucionalmente legítimas e importantes al *(i)* evitar una confusión entre intereses públicos y privados y *(ii)* salvaguardar el principio de igualdad de oportunidades en la elección del personero municipal. En segundo lugar, encontró que se trata de una medida proporcional porque resulta adecuada y necesaria para alcanzar las mencionadas finalidades constitucionales.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo** manifestó su salvamento de voto en relación con la declaración de exequibilidad de la inhabilidad establecida por el literal g) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 para ser elegido personero municipal, por el hecho de haber celebrado durante el año anterior a su elección, contratos con entidades públicas de cualquier naturaleza, por sí o interpuesta persona en favor propio o de terceros, o contratos con entidades públicas del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deban ejecutarse en el respectivo municipio. En su concepto, esta inhabilidad configura una limitación del derecho de acceso a cargos públicos que carece de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

En primer lugar, observó que por la naturaleza de las funciones que les competen a los personeros, como integrantes del Ministerio Público (art. 118 C.P.) centradas en la promoción y defensa de los derechos constitucionales, la vigilancia de la gestión administrativa del municipio y la intervención y vigilancia de los procesos judiciales, no

plantea una ventaja para quien aspira a ser elegido personero municipal, como sí puede serlo para quien busca ser elegido alcalde municipal. El ámbito de actuación de un personero es autónomo de la órbita de las funciones administrativas de las autoridades y órganos municipales, por lo que el haber celebrado contratos con entidades municipales o que se deban ejecutarse en el municipio no representa una ventaja adicional para el candidato a ser elegido como personero.

A lo anterior, se agrega que la escogencia del personero no se hace por elección popular, sino por el nuevo concejo municipal, recién elegido, mediante una convocatoria abierta en que se enfrentan candidatos en condiciones de igualdad, lo que desliga al candidato de la administración con la cual hubiera contratado anteriormente, de modo que no se afecta su imparcialidad para ejercer las funciones de control que le corresponde. Por tales motivos, si bien la medida puede estar encaminada a una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de separar intereses particulares de los intereses generales, resulta innecesaria y desproporcionada para conseguir dicha finalidad. En consecuencia, la norma demandada ha debido ser declarada inexecutable.

4. **Aclaraciones de voto**

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **José Fernando Reyes Cuartas** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre algunas de las consideraciones que motivan esta sentencia.

LA IMPOSICIÓN DE MULTAS POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS SOBRE COMPETENCIA, EQUIVALENTES HASTA POR 2.000 SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES, NO DESCONOCE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ART. 29 C.P.) EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

IV. EXPEDIENTE D-12594 - SENTENCIA C-394/19 (agosto 28) M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. **Norma demandada**

LEY 1340 de 2009
(Julio 24)

Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia

ARTÍCULO 26. **Monto de las multas a personas naturales.** El numeral 16 del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

“Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes **al momento de la imposición de la sanción**, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. La persistencia en la conducta infractora.
2. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.
3. La reiteración de la conducta prohibida.
4. La conducta procesal del investigado, y
5. El grado de participación de la persona implicada.

PARÁGRAFO. Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga conforme a este artículo, no podrán ser cubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual estaba vinculada la persona natural cuando incurrió en la conducta; ni por la matriz o empresas subordinadas de esta; ni por las empresas que pertenezcan al mismo grupo empresarial o estén sujetas al mismo control de aquella.”

2. **Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos estudiados en esta Sentencia, la expresión **“al momento de la imposición de la sanción”** del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte comenzó por estimar que la Sentencia C-475 de 2004 no tiene la virtud de surtir efectos de cosa juzgada sobre el aparte demandado del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009. Lo anterior pues la mentada cosa juzgada no parecería ser tan definitiva con ocasión del sentido opuesto que se reflejó en la Sentencia C-820 de 2005.

Posteriormente, luego de referirse al principio de legalidad en el marco de la Constitución Política y de resaltar la flexibilidad de tal principio en el derecho administrativo sancionatorio moderno, la Corte recordó que han sido dos las posiciones que la jurisprudencia ha sostenido sobre la posibilidad de tasar las multas administrativas con base en el valor que tuvieran ciertas variables económicas en momento posterior a la comisión de la infracción que diera lugar a su aplicación. Así, por una parte, se recordó que mediante Sentencia C-475 de 2004 la Corte se opuso a que unas multas administrativas pudieran tener en cuenta el salario mínimo legal vigente a la fecha de formulación del pliego de cargos, así como la tasa de cambio representativa del mercado vigente en la misma fecha. Y por otra parte se señaló que, no obstante, mediante otras providencias - como la C-070 de 1996, la C-280 de 1996, la C-820 de 2005 y la C-412 de 2015 - y con fundamento en la necesidad de contrarrestar los efectos del fenómeno inflacionario sobre el valor de las multas a través del tiempo, la jurisprudencia admitió que las multas administrativas fueran tasadas en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Una vez descrito el anterior antagonismo jurisprudencial, la Corte se decantó por la última de tales posiciones, encontrando que, por virtud de la flexibilización del principio de legalidad que opera en materia de derecho administrativo sancionador, la norma impugnada guarda respeto por el artículo 29 superior.

4. Salvamento y aclaración de voto

El Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** salvó el voto en el presente asunto, por considerar que si bien es cierto el debido proceso, y específicamente el contenido de legalidad en tratándose de derecho sancionatorio -diferente al derecho penal- puede flexibilizarse en punto de las conductas o las sanciones, pues estas pueden ser "determinadas o determinables", ello no puede extenderse al escenario en el que las dichas sanciones a imponer en todo caso no se delimiten por las normas preexistentes al momento de activar la conducta y en ese sentido por las consecuencias jurídicas concretas señaladas por el legislador para el momento de ejecución del acto que permite imponer la sanción. Así, lo "determinable" no puede negar la preexistencia y legalidad de las sanciones. En ese sentido, lo mínimo que debe garantizarse al sancionado es que aun cuando la sanción pueda ser "determinable", ella responda al parámetro de imposición de sanción el momento en el cual se activa la conducta.

De otro lado, aseguró que con la norma en estudio lo que el legislador está generando, es que el sancionado deba cargar con la mora del Estado en el trámite sancionatorio; y ello por cuanto, le será aplicable una sanción diferente a la que se impondría al momento de concretar la conducta, lo cual obedece al tiempo que deja pasarse para tramitar e imponer la respectiva sanción.

Finalmente señaló que, aun cuando el sancionado sepa que la sanción que se le impondrá será tasada según el salario mínimo al momento de imposición de la misma, ello no garantiza el derecho al debido proceso y legalidad en tanto que, por ejemplo, el mismo sancionado no podría alegar un error sobre la sanción -ejecutar la conducta creyendo que la sanción era menor etc.-, de allí que las sanciones deben ser determinables, pero delimitadas al momento de concreción del comportamiento y no del momento de imposición de la sanción.

LA CORTE DETERMINÓ QUE TANTO LA FISCALÍA GENERAL COMO LAS VÍCTIMAS PODRÁN SOLICITAR EN CUALQUIER MOMENTO LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE REGISTROS OBTENIDOS FRAUDULENTAMENTE

V. EXPEDIENTE D-13099 - SENTENCIA C-395/19 (agosto 28)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma demandada

LEY 906 DE 2006

(agosto 31)

ARTÍCULO 101. SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE REGISTROS OBTENIDOS FRAUDULENTAMENTE. En cualquier momento **y antes de presentarse la acusación**, a petición de la Fiscalía, el juez de control de garantías dispondrá la suspensión del poder dispositivo de los bienes sujetos a registro cuando existan motivos fundados para inferir que el título de propiedad fue obtenido fraudulentamente.

En la sentencia condenatoria¹¹ se ordenará la cancelación de los títulos y registros respectivos cuando exista convencimiento más allá de toda duda razonable sobre las circunstancias que originaron la anterior medida.

Lo dispuesto en este artículo también se aplicará respecto de los títulos valores sujetos a esta formalidad y obtenidos fraudulentamente.

Si estuviere acreditado que con base en las calidades jurídicas derivadas de los títulos cancelados se están adelantando procesos ante otras autoridades, se pondrá en conocimiento la decisión de cancelación para que se tomen las medidas correspondientes.”

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*y antes de presentarse la acusación*” contenida en el inciso 1 del artículo 101 de la Ley 906 de 2004 por las razones expuestas en la presente providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Las demandantes consideraron que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional del artículo 101 de la Ley 906 de 2004, la expresión demandada impedía que las víctimas solicitaran la suspensión del poder dispositivo de los bienes sujetos a registro de manera fraudulenta. Lo anterior, por cuanto la norma contiene un límite temporal para solicitar la medida, esto es, antes de la acusación, momento procesal en el cual son formalmente reconocidas dentro del proceso. Esta posición fue reforzada por todos los intervinientes.

En la sentencia, la Sala Plena compartió los argumentos expuestos por las accionantes y por los intervinientes, toda vez que la limitación temporal para solicitar la medida de suspensión del poder dispositivo de los bienes registrados fraudulentamente afecta el acceso a la administración de justicia y los derechos de reparación y restablecimiento del derecho de las víctimas, pacíficamente protegido por la jurisprudencia constitucional.

Luego de reiterar la protección de los derechos a la justicia, al restablecimiento del derecho y a la reparación no solo dentro del ordenamiento interno sino también por organismos internacionales, concluyó que era clara la obligación que tienen los funcionarios judiciales dentro del proceso penal, de garantizar la participación de la víctima a través de recursos efectivos y de adoptar las medidas relacionadas con la garantía y el restablecimiento de sus derechos. Por lo tanto, las medidas que garanticen estos derechos sobre bienes objeto de registro se pueden adoptar en cualquier etapa del proceso penal y no necesariamente en la audiencia de juzgamiento, en la medida en que, se reitera, éste es independiente de la responsabilidad penal.

Así, teniendo en cuenta que (i) la medida de suspensión y cancelación de registros obtenidos fraudulentamente resulta eficaz y apropiada para el restablecimiento del derecho y la reparación de las víctimas dentro del proceso penal, (ii) que de lo señalado en el artículo 136 de la Ley 906 de 2004 y en la jurisprudencia constitucional la participación de la víctima es permitida en las distintas etapas procesales del sistema acusatorio y, (iii) que en virtud de la sentencia C-839 de 2014 las víctimas también están facultadas para solicitar tal medida, la Sala Plena consideró que no resultaba ajustado a derecho el límite contenido en

¹¹ Expresión declarada inexecutable

la norma para realizar tal solicitud por vulnerar sus derechos de acceso a la justicia y más concretamente a la reparación y al restablecimiento del derecho.

En esa medida, declarará inexecutable la expresión “y antes de la acusación” y por consiguiente, tanto la Fiscalía General de la Nación como las víctimas podrán solicitar en cualquier momento la medida de suspensión y cancelación de registros obtenidos fraudulentamente.

4. Aclaración de voto

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la posibilidad de aclarar voto sobre los fundamentos de la decisión anterior.

LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS DEMANDADAS POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, TODA VEZ QUE AMBAS DISPOSICIONES FUERON DEROGADAS EN UN CASO, POR LA LEY 1943 DE 2018 Y EN EL OTRO, POR LA LEY 1955 DE 2019

VI. EXPEDIENTE D-11780 - SENTENCIA C-396/19 (agosto 28) M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada

LEY 1739 DE 2014 (diciembre 23)

Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 4o. Adiciónese el artículo 295-2 al Estatuto Tributario el cual quedará así:
[...]

PARÁGRAFO 4o. En caso de que la base gravable del impuesto a la riqueza determinada en cualquiera de los años 2016, 2017 y 2018, sea superior a aquella determinada en el año 2015, la base gravable para cualquiera de dichos años será la menor entre la base gravable determinada en el año 2015 incrementada en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara. Si la base gravable del impuesto a la riqueza determinada en cualquiera de los años 2016, 2017 y 2018, es inferior a aquella determinada en el año 2015, la base gravable para cada uno de los años será la mayor entre la base gravable determinada en el año 2015 disminuida en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara. [...]

LEY 1753 DE 2015 (junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

ARTÍCULO 261. DEPURACIÓN CONTABLE. Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014. Depuración contable. La Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) adelantará, en un plazo máximo de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad. Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan su patrimonio depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley. Para tal efecto la entidad depurará los valores contables, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

a) Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad.

b) Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercerlos por jurisdicción coactiva.

c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción.

d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneo que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago.

e) Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos.

f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate".

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos en el expediente de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el Auto 305 del veintiuno (21) de junio de dos mil diecisiete (2017).

Segundo. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse, por sustracción de materia, sobre la constitucionalidad del párrafo 4 del artículo 4 de la Ley 1739 de 2014, "*Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*", y del artículo 261 de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'*".

3. Síntesis de los fundamentos

3.1. La demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable de lo dispuesto en el: (i) párrafo 4 del artículo 4 de la Ley 1739 de 2014, por cuanto, dicha disposición vulnera los artículos 13, 95 y 363 constitucionales al disponer un tratamiento diferenciado para el cálculo de la base gravable del impuesto a la riqueza. En efecto, sostuvo que la norma estableció como parámetro de referencia, para los casos en los que se presentara aumento o disminución del monto de la base gravable, el valor calculado para el año 2015, desconociendo la verdadera capacidad contributiva del obligado a 1º de enero de los años subsiguientes; y (ii) artículo 261 de la Ley 1753 de 2015, por extralimitación de funciones del legislativo al impartir normas de índole contable para el sector público, ya que con el mencionado artículo se estarían invadiendo las funciones asignadas constitucionalmente al Contador General de la Nación.

3.2. Respecto del párrafo 4 del artículo 4 de la Ley 1739 de 2014, se verificó que el régimen del impuesto a la riqueza al que pertenecía fue objeto de derogatoria orgánica. En efecto, los artículos 35 a 41 de la Ley 1943 de 2018 reemplazaron la regulación tributaria que lo sustentaba y sustituyeron en el ordenamiento su concepto mismo por el nuevo régimen del impuesto al patrimonio, creado para los años 2019 a 2021. Adicionalmente, la Corte constató, de manera específica, la subrogación del párrafo demandado por el párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1943 de 2018, y el cumplimiento de la prescripción normativa del impuesto a la riqueza, situaciones que refuerzan la conclusión en torno a la sustracción del ordenamiento de las normas objeto de control. La Corte procedió entonces a analizar la capacidad del párrafo 4 del artículo 4 de la Ley 1739 de 2014 de producir efectos, frente a lo que concluyó que la norma no era susceptible de ser aplicada a una situación jurídica acaecida luego de su derogatoria. En efecto, su función y propósito normativo se agotaron con la selección de la base gravable del impuesto a la riqueza, aplicando eventualmente la banda de variación patrimonial que este establecía. Así, el hecho regulado por la norma demandada se concretó, a más tardar, el 23 de mayo de 2018 (última fecha en que correspondía declarar a los obligados), y ninguna situación posterior podría regirse por sus disposiciones, descartando con ello su capacidad de producir efectos ultraactivos.

3.3. En el caso del artículo 261 de la Ley 1753 de 2015, se constató su derogatoria expresa por virtud del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019. Esta segunda norma demandada tampoco se encontró susceptible de aplicación ultraactiva, al desaparecer la posibilidad de la DIAN de intervenir en la depuración contable de las entidades. Sobre esto, resultaba evidente, más allá de la derogatoria, que la depuración contable debía realizarse "*en un plazo máximo de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia*" del Plan de Desarrollo 2014-2018, "*Todos por un nuevo país*", por lo que sus eventuales implicaciones habrían cesado máximo,

para el nueve (9) de junio de dos mil diecinueve (2019), sin que fuera posible que una situación posterior a dicha fecha fuese regida por la disposición analizada.

3.4. Ante la verificación de la derogatoria y ausencia de efectos jurídicos de las normas demandadas, se concluyó que se produjo la sustracción de materia en el escenario del control abstracto de constitucionalidad. En consecuencia, la Corte Constitucional determinó inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo sobre el caso.

4. Aclaraciones de voto

Los Magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Fernando Reyes Cuartas** a pesar de estar de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, aclararon su voto.

Para el Magistrado **Lizarazo Ocampo**, no obstante que la norma acusada había sido derogada, la Corte ha debido pronunciarse de fondo acerca de los cargos de inconstitucionalidad formulados, toda vez que dada la naturaleza de la disposición demandada y su vigencia transitoria, es posible que continúe produciendo efectos.

Por su parte, el Magistrado **Reyes Cuartas** manifestó que acompañaba la ponencia teniendo en cuenta que, en la actualidad, las normas acusadas están derogadas bien sea por vía orgánica (*primer cargo*) o expresa (*segundo cargo*) y que, en efecto, hoy no producen efectos. Sin embargo, considero que la Sala Plena debió pronunciarse sobre el principio de la *perpetuatio jurisdictionis* en virtud del cual la Corte Constitucional conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario (Sentencias C-541 de 1993, C-1115 de 2001, C-333 de 2010, C-502 de 2012, C-580 de 2013, C-292 de 2015, C-743 de 2015, C-492 de 2015 y C-060 de 2018). Adicionalmente, considerando que la acción de inconstitucionalidad se presentó contra una disposición transitoria o aplicable en un término relativamente corto, la Sala Plena ha debido analizar su competencia para pronunciarse sobre el asunto, considerando (i) el principio de supremacía de la Constitución (art. 4 CP), el derecho fundamental de los ciudadanos a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40.6 CP) y a acceder a la administración de justicia (art. 229 CP); y (iii) la posibilidad de que la disposición se reproduzca en otras normas de vigencia semejante en el futuro, lo cual impediría la existencia de la cosa juzgada constitucional (243 CP).

LA CORTE NEGÓ EL AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACCIONANTE, AL ENCONTRAR QUE LA SENTENCIA DE CASACIÓN PENAL CONTRA LA CUAL SE INTERPUSO LA ACCIÓN DE TUTELA (I) SÍ SATISFACE LOS ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA DOBLE CONFORMIDAD JUDICIAL Y (II) NO VULNERÓ EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

VII. EXPEDIENTE D-7271160 - SENTENCIA SU-397/19 (agosto 29)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Antecedentes fácticos

El 11 de agosto de 2009, y bajo el procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000, la Fiscalía Diecisiete Delegada para Delitos contra la Administración Pública vinculó al accionante y a otra persona a una investigación por la presunta comisión del delito de peculado por apropiación a favor de terceros en calidad de intervinientes.

Luego de que se surtieran las etapas procesales correspondientes, en sentencia del 3 de agosto de 2011, conforme a la conducta imputada por la Fiscalía, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio absolvió a los acusados de toda responsabilidad. No obstante, en razón de la apelación formulada por la Fiscalía y el Procurador Penal Judicial II 180, el 20 de febrero de 2017, la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio revocó la

sentencia de primera instancia y condenó a los procesados a la pena principal de 120 meses de prisión, multa de tres mil millones de pesos e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por el mismo término de la pena principal, por el delito de peculado por apropiación a favor de terceros, pero a título de cómplices.

Por lo anterior, el 10 de marzo de 2017, y en aplicación lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-792 de 2014 respecto de la posibilidad de impugnar la primera sentencia condenatoria que se dicte en un proceso penal, el actor interpuso recurso de impugnación contra la decisión de segunda instancia. Dado que, con fundamento en la postura de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre el particular, el 4 de mayo siguiente, el magistrado sustanciador rechazó la procedencia de la impugnación, el 21 de junio del mismo año, el accionante presentó recurso extraordinario de casación. En su escrito, acusó el fallo de segunda instancia de haber vulnerado el principio de congruencia, como resultado del cambio en la calificación jurídica de la conducta.

Sin embargo, el 29 de agosto de 2018, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia resolvió no casar la sentencia proferida el 20 de febrero de 2017 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio. Para sustentar su decisión, indicó que la jurisprudencia también ha admitido la posibilidad de condenar al inculpado bajo un grado de participación diverso al enunciado en la resolución de acusación, cuando el nuevo título de imputación no le sea más gravoso. Adicionalmente, con ocasión del recurso extraordinario de casación formulado por la otra persona condenada en el proceso, y atención a que ambos «fueron condenados por primera vez en segunda instancia» bajo los mismos cargos, la Sala emitió pronunciamiento de fondo sobre la responsabilidad de los implicados en la comisión del delito endilgado.

Por estos hechos, el 10 de diciembre de 2018, el señor Ahumada Sabogal interpuso una acción de tutela contra la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia. Estimó que la sentencia incurrió en los defectos de violación directa de la Constitución, porque no garantizó el derecho a la doble conformidad judicial reconocido en los artículos 29 de la Constitución, 14.5 del PIDCP y 8.2.h de la CADH, y desarrollado jurisprudencialmente en la Sentencia C-792 de 2014; violación del precedente constitucional, específicamente del contenido en la Sentencia SU-215 de 2016, en la cual la Corte estableció que el derecho a la doble conformidad judicial también es aplicable a los procesos regulados por la Ley 600 de 2000; defecto sustantivo, por desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 404 de la Ley 600 de 2000, que establece el procedimiento que debe adelantar el juez para variar la calificación jurídica en la audiencia de juzgamiento; y falta de motivación, por cuanto en la sentencia de casación, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia no analizó todas las circunstancias fácticas y jurídicas que fueron alegadas a lo largo del proceso penal.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada por Auto del 6 de junio de 2019.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia proferida el 16 de enero de 2019 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que negó el amparo de los derechos fundamentales del señor Édgar Antonio Ahumada Sabogal al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia.

Tercero. ADVERTIR a la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio que en próximas oportunidades deberá informar en los fallos que contengan la primera condena que contra la misma procede el recurso de impugnación. De presentarse la impugnación, y luego de los trámites de rigor, deberá remitir el expediente a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para que, de ser el caso, resuelva la solicitud de doble conformidad judicial.

Cuarto. EXHORTAR, una vez más, al Congreso de la República, a que regule el procedimiento para el ejercicio del derecho a la impugnación de la primera sentencia condenatoria en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 235, numerales 2 y 7, de la Constitución.

3. Síntesis de los fundamentos

3.1 Luego de considerar que la acción de tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala Plena se refirió a los siguientes temas: (i) las causales especiales o específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, puntualmente las causales de defecto sustantivo, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución; (ii) el derecho a impugnar la sentencia condenatoria dictada por primera vez en segunda instancia a la luz de las Sentencias C-792 de 2014 y SU-215 de 2016; (iii) las medidas provisionales adoptadas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para impugnar la primera sentencia condenatoria; y (iv) El principio de congruencia entre la sentencia y la resolución de acusación en el marco procesal de la Ley 600 de 2000.

3.2 En el estudio del caso concreto, la Sala concluyó que la sentencia contra la cual se interpuso la acción de tutela de la referencia sí satisface los estándares de protección del derecho a la doble conformidad judicial fijados por la Corte en la Sentencia C-792 de 2014, toda vez que, en primer lugar, hizo una revisión completa, amplia, exhaustiva e integral de la controversia jurídica que dio origen al proceso penal adelantado contra el actor, que no se limitó a la decisión condenatoria adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, ni a las causales de casación alegadas; y, en segundo lugar, fue dictada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, es decir, por una autoridad judicial distinta de la que impuso la condena. Además, estimó que la fórmula de la Sala de Casación penal de la Corte Suprema de Justicia para garantizar la impugnación de la primera condena resultó razonable, de modo que el derecho a la doble conformidad del accionante logró su máxima realización, en la medida de las posibilidades fácticas y jurídicas del caso, pues hizo uso de las herramientas legales, procesales y jurisprudenciales de las que disponía para ese momento.

3.3 No obstante, la Corte aclaró que luego del 24 de abril de 2016, fecha en que venció el exhorto al Congreso de la República para legislar sobre la materia, previsto en la Sentencia C-792 de 2014, las autoridades judiciales debían actuar en consonancia con lo dispuesto en la mencionada sentencia, es decir, entendiendo que procede la impugnación integral contra «todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena». En atención a esta situación, a juicio de la Sala Plena, el Tribunal Superior de Villavicencio estaba obligado a dar trámite y remitir a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el escrito de impugnación presentado por el accionante el 10 de marzo de 2017, contra la sentencia emitida en segunda instancia por su Sala Penal el 20 de febrero del mismo año. Por tanto, en razón de la omisión en que incurrió la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio al negarse a admitir el recurso de impugnación interpuesto por el accionante y remitirlo a la Corte Suprema de Justicia, la Sala Plena considera necesario tomar la medida que se dispuso en el ordinal tercero de la parte resolutive.

3.4 Por último, la Corporación encontró demostrado que la sentencia condenatoria aprobada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia no incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 404 de la Ley 600 de 2000, pues la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio estaba habilitada para cambiar en la sentencia la calificación jurídica de la conducta imputada, si, como en efecto ocurrió, (i) mantenía incólume el núcleo básico de la imputación fáctica y (ii) la variación en el título de participación resultaba más benigno al procesado

4. Aclaraciones de voto

Los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alejandro Linares Cantillo** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre diversos aspectos de la motivación.

ANTE LA SUSPENSIÓN DEL PROYECTO DE DELIMITACIÓN DEL PÁRAMO DE PISBA Y LA EXISTENCIA DE UN FALLO EN LA ACCIÓN POPULAR QUE GARANTIZA DE IGUAL MANERA LOS DERECHOS INVOCADOS POR LOS ACCIONANTES, LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

VII. EXPEDIENTE D-7065418 - SENTENCIA SU-399/19 (agosto 29)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Antecedentes fácticos

Trescientos trabajadores de las empresas mineras Sanoha Ktda. Y Valcoal S.A.S. operadoras de una concesión para la explotación del carbón en los municipios de Socha y Socotá Boyacá y dos propietarios de predios ubicados en el municipio de Socha, promovieron acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada, con la decisión del Ministerio acerca de la delimitación del Páramo del Pisba, cuyo proyecto de resolución había sido publicado en el portal *web* del Ministerio el 26 de abril de 2018. Los accionantes aducen, que tal determinación no ha sido socializada con los trabajadores de la mina, ni se ha revisado y analizado el impacto social y económico que implicaría terminar con el título minero y por ende, sus contratos laborales. Por su parte, los propietarios de los terrenos advierten incertidumbre sobre el ejercicio de la propiedad privada y demás actividades, con ocasión de dicha delimitación. Con base en estas razones, solicitaron como medida cautelar y pretensión principal suspender el trámite de delimitación del Páramo de Pisba, hasta que se decida sobre el cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales invocados, socializando los límites y las justificaciones técnicas de la delimitación del páramo.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada por la Sala Plena en sesión del 13 de marzo de 2019.

Segundo. REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 24 de agosto de 2018 en segunda instancia por el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo que revocó la decisión del Juzgado Promiscuo del Circuito de Socha, para en su lugar, **DECLARAR** la improcedencia de la acción de tutela instaurada por carencia actual de objeto por hecho superado, según lo expuesto en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Según lo informó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el trámite administrativo al que hacen referencia los accionantes fue suspendido, toda vez que nunca se expidió el acto administrativo cuya publicación del proyecto dio lugar a la instauración de la acción de tutela, de modo que, en principio, cualquier pronunciamiento sobre el particular resultaría inocuo.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo advirtió que se estaba en presencia de un hecho superado en razón a que existe un pronunciamiento por parte del juez popular que ordenó medidas que satisfacen las pretensiones formuladas en el presente caso, frente a la orden de delimitación del Páramo de Pisba, garantizando el derecho a la participación ambiental de los actores sociales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que la acción popular –como la que se instauró también en relación con este mismo asunto- “[...] es un mecanismo judicial idóneo y eficaz para reclamar ante los jueces la protección de derechos e intereses colectivos, a través de un proceso donde el operador judicial puede adoptar medidas cautelares y cuenta con un amplio rango de acción para decretar pruebas y en la sentencia emitir las órdenes necesarias para detener y conjurar la afectación real, concreta e inminente, ya sea para prevenir el daño, volver las cosas al estado anterior o excepcionalmente, disponer la

indemnización de perjuicios". Por esta razón, asuntos que son susceptibles de estudio y decisión por vía de la acción popular, son improcedentes de ser planteados por vía de la acción de tutela, como quiera que la acción popular es un proceso de debate probatorio y decisión más amplio que el del amparo, no solo por la libertad del juez popular sino por las prerrogativas legales de conformar, entre otros, un comité de seguimiento apoyado por los órganos de control y las partes, asegurando siempre la participación de la comunidad.

En el caso concreto, la Corte encontró que el Consejo de Estado, Sección Primera el 19 de diciembre de 2018 profirió sentencia dentro de acción popular instaurada por el defensor Regional del Pueblo de Boyacá contra la sociedad Carbones Andinos S.A.S., Corpoboyacá, la Agencia Nacional de Minería y el municipio de Socha, con el objeto de obtener la protección de los derechos colectivos al medio ambiente y al desarrollo sostenible que se estimaron vulnerados con ocasión de los presuntos daños ambientales causados por la exploración y explotación de carbón. En ese fallo, el Consejo de Estado constató que existía un déficit de protección a los ecosistemas del Páramo de Pisba y determinó que en aplicación de la Ley 1930 de 2018 esta área de protección debía delimitarse para establecer un plan de manejo ambiental, cuyo proceso de elaboración, adopción e implementación debe contar con espacios de participación de los actores sociales de las zonas de influencia de los ecosistemas paramunos a proteger, a fin de que las autoridades y los particulares afectados lleven a cabo la concertación de los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan queda en el interior del páramo. De manera específica, en relación con la participación de la comunidad en el proceso de delimitación del páramo, el Consejo resaltó la importancia de asegurar que cumpla los estándares constitucionales establecidos en la sentencia T-361 de 2017.

Para la Corte, si bien es cierto que al contrastar las pretensiones de la acción popular con las de la acción de amparo bajo examen, se encuentra que los objetivos iniciales de cada una difieren por la naturaleza de la acción incoada, lo que conduciría a concluir que no sería predicable el hecho superado, también lo es que la mencionada decisión del Consejo de Estado tiene implicaciones relevantes en la acción de tutela, generados a partir de los efectos de las órdenes impartidas en la sentencia del Consejo.

Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que la presente acción de tutela resulta improcedente, en la medida en que (i) el trámite administrativo impugnado por vía de tutela fue suspendido porque el proyecto de acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba nunca trascendió a la vida jurídica, de manera que en este momento no existe actuación sobre la cual pudieran recaer las pretensiones de la solicitud de amparo; (ii) por virtud de la sentencia del 19 de diciembre de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, se le otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un plazo para expedir el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba desde un enfoque participativo, entendido como aquel proceso que garantice la participación de los actores sociales bajo los estándares establecidos por la Corte en la sentencia T-361 de 2017, para lo cual creó mesas de trabajo y dispuso la conformación de los comités de seguimiento autorizados por la ley.

4. Aclaración de voto

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la posibilidad de presentar eventualmente una aclaración de voto frente a los fundamentos de la anterior decisión.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Vicepresidente