

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 41

Septiembre 23 y 24 de 2015

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL RESOLVIÓ MÚLTIPLES SOLICITUDES EN RELACIÓN CON LAS MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS DENTRO DEL PROCESO DE TUTELA INTERPUESTO POR CAMPESINOS PRESUNTAMENTE DESPLAZADOS DE LA HACIENDA BELLACRUZ, EN CONTRA DEL INCODER Y DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

I. EXPEDIENTE T 3098508 - AUTO 441/15 (Septiembre 23)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió recurso de reposición, solicitud de nulidad, y solicitud de aclaración del Auto A-293 de 2015, proferido por la Sala Quinta de Revisión, solicitud de medidas cautelares, solicitud de no decretar medidas provisionales, y la ratificación del recurso de reposición y de las medidas dentro del proceso de la acción de tutela instaurada por la Asociación Colombiana Horizonte (ASOCOL) contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

Las solicitudes fueron interpuestas por los abogados del grupo La Gloria, la Fiduciaria Davivienda, la viceprocuradora general de la Nación, y la subsecretaria de justicia y convivencia del municipio de La Gloria. Estas iban dirigidas contra el Auto A-293 de 2015, mediante el cual la Sala Quinta de Revisión decretó medidas cautelares y ordenó a los inspectores y demás autoridades de policía de los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el Cesar, que se abstengan de ejecutar procesos policivos en contra de la población campesina desplazada de la Hacienda Bellacruz, puesto que un grupo de campesinos, que dicen haber sido desplazados de la Hacienda Bellacruz, había ocupado algunos predios que hacían parte de dicha Hacienda y al día siguiente habían sido desalojados por la policía. La Corte denegó la solicitud de revocar las medidas cautelares, pues consideró que existían elementos de juicio suficientes para adoptar dichas medidas de oficio.

Así mismo, negó la solicitud elevada por la viceprocuradora general de la nación de no decretar dichas medidas por considerar que los campesinos que las habían solicitado no tenían legitimidad para hacerlo. En relación con esta solicitud, la Corte concluyó que era improcedente porque ya las había adoptado de oficio y no a solicitud de parte, de acuerdo con la facultad que le confiere el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991. Adicionalmente, negó la solicitud del Ministerio Público porque en este caso su actuación no iba dirigida a garantizar los derechos fundamentales de una de las partes, sino a proteger los intereses económicos de una empresa que tiene la capacidad y los recursos suficientes para hacerlo por sí misma.

Con todo, la Corte decidió aclarar el alcance de la protección otorgada mediante las medidas cautelares. Aclaró que la protección otorgada mediante el Auto A-293 de 2015 está encaminada a proteger la vida, la integridad física y la intimidad de sujetos de especial protección como lo son los desplazados, y no a asegurar anticipadamente las pretensiones que puedan tener sobre bienes inmuebles determinados. Por lo tanto, conminó a los campesinos a abstenerse de ingresar ilegalmente a los predios de la Hacienda La Gloria.

También advirtió que está prohibida la participación indebida de particulares en diligencias de desalojo, cuya competencia corresponde exclusivamente a las autoridades de policía, a las cuales les compete garantizar que tales particulares no afecten la vida e integridad física de los campesinos.

A continuación se transcribe la parte resolutive de la decisión adoptada por la Corte Constitucional:

"Primero. NO REVOCAR el Auto A-293 de 2015, conforme a la solicitud hecha por Diana Carolina Marín Vergara, en su calidad de apoderada general del Grupo Agroindustrial La Gloria S.A. Sucursal Colombia.

Segundo. RECHAZAR por falta de un interés legítimo en la causa la solicitud de no decretar medidas cautelares elevada por la Viceprocuradora General de la Nación, encargada de las funciones de Procurador General de la Nación.

Tercero. DENEGAR la solicitud de nulidad elevada por la apoderada general del Grupo Agroindustrial La Gloria en contra del Auto A-293 de 2015.

Cuarto. ACLARAR que la protección otorgada a través de las medidas provisionales decretadas en el Auto A-293 de 2015 no está encaminada a proteger las pretensiones sobre los bienes que reclaman las personas desplazadas de la Hacienda Bellacruz, ni los legítima para ingresar a los predios de la Hacienda La Gloria. En consecuencia **CONMINAR** a los representantes legales y a los miembros de las asociaciones campesinas ASOCOL y ASOCADAR, y a todas las demás personas que se consideren desplazadas de la Hacienda Bellacruz, para que se abstengan de adelantar cualquier conducta que implique un ingreso irregular a los predios de dicha hacienda.

Quinto. ADVERTIR a los alcaldes y a los inspectores de policía de los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar, que si bien a la policía le corresponde proteger la propiedad privada, su función debe ser la de respetar el status quo de los ocupantes, y sólo puede recurrir a la fuerza una vez hayan agotado todas las estrategias preventivas disponibles, salvo para evitar posibles invasiones. Así mismo, **ADVERTIR** que, en cualquier caso, está prohibida la participación indebida de particulares en diligencias de desalojo, cuya competencia corresponde exclusivamente a las autoridades de policía, y que les incumbe garantizar que tales particulares no afecten la vida e integridad de los campesinos".

LA FALTA DE CERTEZA EN LA DEMANDA FORMULADA CONTRA LA NORMA QUE REGULA LA APROBACIÓN DE PROYECTOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, NO LE PERMITIÓ A LA CORTE EMITIR UN FALLO DE FONDO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD

II. EXPEDIENTE D-10671 – SENTENCIA C-612/15 (Septiembre 23)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

LEY 1744 DE 2014
(diciembre 26)

Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema general de Regalías para el bienio del 1º de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016

Artículo 28. Aprobación de proyectos en los Fondos del Sistema General de Regalías. En desarrollo del mandato previsto en el inciso 8° del artículo 361 de la Constitución Política, los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento por los Fondos de Desarrollo Regional y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, para su aprobación y designación de la entidad pública ejecutora deberán ser acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

2. Decisión

INHIBIRSE de adoptar sentencia de mérito en el asunto de la referencia, en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Al igual que la mayoría de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional constató que la demanda formulada contra la parte final del artículo 28 de la Ley 1744 de 2014 no cumplía con el requisito de certeza. Lo anterior, debido a que el fundamento del cargo de inconstitucionalidad consiste en que la norma acusada confiere una posición de preeminencia al Gobierno Nacional respecto de la aprobación y designación de la autoridad pública ejecutora de los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento por los Fondos de Desarrollo regional y del Fondo de Ciencia y tecnología e Innovación pertenecientes al Sistema General de Regalías.

Sin embargo, el texto de la norma es claro en señalar que dichas actividades de aprobación y designación deberán ser acordadas entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional. Por ende, la acusación se funda en una proposición normativa inexistente y antes bien, contraria al entendimiento apropiado del precepto acusado. La interpretación gramatical así lo expresa al disponer que esos asuntos deberán acordarse entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional, esto es, resolver de común acuerdo. En nada sugiere que el legislador haya impuesto un poder de veto o de mayor peso a la decisión del Gobierno Nacional, como lo aduce el demandante. Por consiguiente, esta falta de certeza impidió que la Corte adoptara una decisión de fondo sobre el texto legal acusado.

LIMITAR EL PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES DEL TRABAJADOR VÍCTIMA DE SECUESTRO HASTA EL VENCIMIENTO DEL TÉRMINO DEL CONTRATO LABORAL, RESULTA UNA MEDIDA RAZONABLE Y PROPORCIONADA. DE CONTINUAR ESTA SITUACIÓN, ESTOS PAGOS DEBERÁN SER ASUMIDOS POR EL FONDO

III. EXPEDIENTE D-10666 – SENTENCIA C-613/15 (Septiembre 24)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

LEY 986 DE 2005
(agosto 18)

Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 15. PAGO DE SALARIOS, HONORARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES DEL SECUESTRAO. El empleador deberá continuar pagando el salario y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo 26 de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca <sic> una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.

2. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.

3. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: Que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta o el cumplimiento del período constitucional o legal, del cargo.

4. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

PARÁGRAFO 1o. Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral durante un período mínimo equivalente a la duración del secuestro, que en todo caso no exceda un año, contado a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo. Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

PARÁGRAFO 2o. Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.

PARÁGRAFO 3o. En el evento contemplado en el numeral 2 de este artículo y en el caso del cumplimiento del período constitucional o legal del cargo en el caso de servidores públicos, el fiscal o el juez competente podrán determinar la continuidad en el pago de los salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente, y hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible.

PARÁGRAFO 4o. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados mantendrán su sueldo básico asignado y un promedio de los haberes devengados durante los últimos tres (3) meses. El tiempo que duren privados de su libertad será contabilizado como tiempo de servicios. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados serán ascendidos cuando cumplan el tiempo reglamentario. Al cónyuge y los hijos de los miembros de la Fuerza Pública secuestrados se les reconocerán los derechos adquiridos en materia de salud, educación y servicios sociales.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*hasta el vencimiento del contrato o*" contenida en el numeral 2º del artículo 15 de la ley 986 de 2005, por los cargos analizados en la presente sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, le correspondió a la Corte determinar, si el trato diferenciado previsto por el legislador respecto de los trabajadores víctimas de secuestro, según estén vinculados con contrato a término indefinido o a término fijo, en relación con la continuación del pago de salarios y prestaciones legales, representa un déficit de protección para éstos últimos y vulnera la dignidad humana, el principio de solidaridad, el derecho a la igualdad, la protección a la familia, al trabajo y a la seguridad social, el principio de solidaridad y normas de pactos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad.

La Corte reafirmó los fundamentos constitucionales del deber de especial protección a los derechos fundamentales de las personas víctimas de secuestro, particularmente, en lo que se refiere a la continuidad del pago de salarios u honorarios y prestaciones sociales, que surge del principio de solidaridad, el cual obliga al empleador frente a una situación que pone en riesgo tales derechos. Este deber de solidaridad se extiende a todo el sistema jurídico del Estado social de derecho y permite demandar de la sociedad ayuda para quienes han padecido una retención arbitraria bajo cualquiera de sus modalidades. De este principio se desprende un deber claro de socorrer a los semejantes y la jurisprudencia ha establecido que de él se derivan dos consecuencias correlativas: (i) la posibilidad de exigir a toda persona el deber de tomar las medidas necesarias que impidan que se ponga en peligro los derechos de quien se encuentre en situación de riesgo y (ii) que dicha exigibilidad únicamente se activa ante la presencia de una situación de urgencia manifiesta o una situación límite.

Es evidente que la suspensión del pago de salarios por la ocurrencia del secuestro o desaparición forzosa, entra en contradicción con el cumplimiento del deber de solidaridad, como quiera que lo que debe esperarse del empleador público y privado en esta situación excepcional, de acuerdo con los postulados superiores, la continuación en el suministro de la prestación económica, de manera que no se exponga a los familiares del afectado con el delito, a la vulneración de derechos fundamentales. En efecto: (a) de esos ingresos depende la subsistencia y satisfacción de las necesidades básicas del trabajador y su núcleo familiar dependiente de éste; (b) se trata de una causal de fuerza mayor o caso fortuito; y (c) con la protección del mínimo vital se evita una revictimización de los secuestrados y demás víctimas de delitos contra la libertad individual puesto que de ella depende la protección de los demás derechos fundamentales de las familias víctimas de esos delitos.

El artículo 15 de la Ley 986 de 2005 establece una continuidad diferente en tales pagos, según se trate de trabajadores con contrato laboral a término indefinido o vinculados con contrato laboral a término fijo, puesto que en el primer caso, el pago de salarios y prestaciones se mantendrá hasta cuando se produzca la libertad del trabajador o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta y en el segundo, hasta el vencimiento del contrato, además de las otras dos circunstancias si se producen antes. Para la Corte, la ponderación que ha hecho el legislador en el artículo acusado tiene en cuenta las circunstancias laborales que ostentaba el trabajador al momento de producirse el secuestro o desaparición forzada, de manera que se garanticen los ingresos durante el tiempo en que se preveía tener la relación laboral. Mediante la Ley 986 de 2005 se colocó en un plano de igualdad a los trabajadores privados y los servidores públicos, de modo que ambos grupos de trabajadores gozaran de esa protección especial en caso de secuestro, de distinta duración, según el tipo de contrato. A su juicio, esta distinción resulta razonable y proporcionada, en la medida que el legislador no puede imponer al empleador una carga excesiva que no está en condiciones de asumir, la cual no tenía presupuestada al momento de celebrar el contrato laboral, aún en el caso de que se hubiera desarrollado normalmente la relación laboral.

La Corte señaló que como lo advierte la Defensoría del Pueblo, el principio de solidaridad no puede imponer una carga desproporcionada, habida cuenta que de conformidad con el artículo 13 de la Constitución es el Estado y no los particulares, a quien le corresponde adoptar las medidas de protección especial de las personas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad o debilidad manifiestas. Por tal motivo, a pesar de que las familias de las víctimas de secuestro quedan en una situación de vulnerabilidad y desamparo, no significa que el empleador deba tener a su cargo de manera indeterminada el pago de salarios y prestaciones al trabajador contratado a término fijo, sin tener en cuenta las limitaciones fijadas por expresa voluntad de las partes y que pueden obedecer a múltiples factores como la necesidad del servicio o la disponibilidad de recursos. Al mismo tiempo, en estas circunstancias surge para el Estado un deber específico de protección a las víctimas y a sus familias, el cual debe asumir la reparación y protección de la familia afectada, una vez concluya el término de duración del contrato laboral, a través de instrumentos de protección, como el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, que cuenta con la posibilidad de darle continuidad a dichos pagos por el tiempo que sea necesario.

En todo caso, la Corte observó que el parágrafo 3º del mismo artículo 15 demandado prevé que en el supuesto regulado en el numeral 2, el fiscal o juez competente podrán determinar la

continuidad del pago de salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente hasta tanto se produzca la libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible. Por lo expuesto, concluyó en que la disposición demandada se ajusta a los preceptos constitucionales invocados, en particular, a los artículos 1, 2, 5, 11, 13, 25, 42, 48, 53 y 93 de la Carta Política.

4. Salvamentos de voto parciales

Los magistrados **Alberto Rojas Ríos** y **Luis Ernesto Vargas Silva** se apartaron de la decisión de exequibilidad pura y simple de la disposición demandada, toda vez que en su concepto, la norma ha debido ser declarada exequible de manera condicionada, para que se garantice de manera efectiva, que una vez que concluya el término del contrato laboral del trabajador víctima de secuestro, se garantice que el Estado asuma el pago de los salarios y prestaciones a su familia.

Si bien es cierto que, como lo estableció la Corte en la sentencia C-613 de 2015, la limitación establecida en el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 986 de 2005 para los trabajadores con contrato a término fijo, puede estar justificada desde el punto de vista de su razonabilidad y proporcionalidad, también lo es que el Estado debe garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de la familia afectada con el secuestro. A su juicio, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, la Corte ha debido condicionar expresamente la exequibilidad de la norma acusada, a la continuidad del pago de los salarios y prestaciones a cargo del Estado, de manera que esas familias tengan el mismo nivel de protección que se otorga a las víctimas del secuestro del trabajador contratado a término indefinido. Por esta razón, anunciaron la presentación de un salvamento de voto parcial.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)