

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

**COMUNICADO No. 43**  
Octubre 29 y 30 de 2014

LA CORTE DECLARÓ INCONSTITUCIONAL LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONTENIDA EN NORMAS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL QUE NO PREVÉN LA POSIBILIDAD DE APELAR LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS PROFERIDAS POR PRIMERA VEZ EN SEGUNDA INSTANCIA Y EXHORTÓ AL CONGRESO A REGULAR INTEGRALMENTE EL TEMA

**I. EXPEDIENTE D-10.045 - SENTENCIA C-792/14 (Octubre 29)**  
M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**LEY 906 DE 2004**  
(agosto 31)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

**ARTÍCULO 20. DOBLE INSTANCIA.** Las sentencias y los autos que se refieran a la libertad del imputado o acusado, que afecten la práctica de las pruebas o que tengan efectos patrimoniales, salvo las excepciones previstas en este código, serán susceptibles del recurso de apelación.

El superior no podrá agravar la situación del apelante único.

**ARTÍCULO 32. DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:

1. De la casación.
2. De la acción de revisión cuando la sentencia o la preclusión ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales.
- 3. De los recursos de apelación contra los autos y sentencias que profieran en primera instancia los tribunales superiores.**
4. De la definición de competencia cuando se trate de aforados constitucionales y legales, o de tribunales, o de juzgados de diferentes distritos.
5. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2º de la Constitución Política.
6. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 235 numeral 4º de la Constitución Política.
7. De la investigación y juzgamiento de los Senadores y Representantes a la Cámara.
8. De las solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro durante el juzgamiento.
9. Del juzgamiento del viceprocurador, vicesfiscal, magistrados de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y Tribunales, Procuradores Delegados, Procuradores Judiciales II,

Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y Directores Seccionales de Fiscalía.

**PARÁGRAFO.** Cuando los funcionarios a los que se refieren los numerales 6, 7 y 9 anteriores hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero solo se mantendrá para los delitos que tengan relación con las funciones desempeñadas.

**ARTÍCULO 161. CLASES.** Las providencias judiciales son:

**1. Sentencias, si deciden sobre el objeto del proceso, bien en única, primera o segunda instancia, o en virtud de la casación o de la acción de revisión.**

2. Autos, si resuelven algún incidente o aspecto sustancial.

3. Ordenes, si se limitan a disponer cualquier otro trámite de los que la ley establece para dar curso a la actuación o evitar el entorpecimiento de la misma. Serán verbales, de cumplimiento inmediato y de ellas se dejará un registro.

**PARÁGRAFO.** Las decisiones que en su competencia tome la Fiscalía General de la Nación también se llamarán órdenes y, salvo lo relacionado con audiencia, oralidad y recursos, deberán reunir los requisitos previstos en el artículo siguiente en cuanto le sean predicables.

**ARTÍCULO 176. RECURSOS ORDINARIOS.** Son recursos ordinarios la reposición y la apelación.

Salvo la sentencia la reposición procede para todas las decisiones y se sustenta y resuelve de manera oral e inmediata en la respectiva audiencia.

**La apelación procede, salvo los casos previstos en este código, contra los autos adoptados durante el desarrollo de las audiencias, y contra la sentencia condenatoria o absolutoria.**

**ARTÍCULO 179. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 91 de la Ley 1395 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso se interpondrá en la audiencia de lectura de fallo, se sustentará oralmente y correrá traslado a los no recurrentes dentro de la misma o por escrito en los cinco (5) días siguientes, precluido este término se correrá traslado común a los no recurrentes por el término de cinco (5) días.

**Realizado el reparto en segunda instancia,** el juez resolverá la apelación en el término de 15 días y citará a las partes e intervinientes para lectura de fallo dentro de los diez días siguientes.

Si la competencia fuera del Tribunal Superior, el magistrado ponente cuenta con diez días para registrar proyecto y cinco la Sala para su estudio y decisión. El fallo será leído en audiencia en el término de diez días.

**ARTÍCULO 179B. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA.** <Adicionado por el artículo 93 de la Ley 1395 de 2010> **Cuando el funcionario de primera instancia deniegue el recurso de apelación, el recurrente podrá interponer el de queja dentro del término de ejecutoria de la decisión que deniega el recurso.**

**ARTÍCULO 194. INSTAURACIÓN.** La acción de revisión se promoverá por medio de escrito dirigido al funcionario competente y deberá contener:

1. La determinación de la actuación procesal cuya revisión se demanda con la identificación del despacho que produjo el fallo.
2. El delito o delitos que motivaron la actuación procesal y la decisión.
3. La causal que se invoca y los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya la solicitud.
4. La relación de las evidencias que fundamentan la petición.

Se acompañará copia o fotocopia de **la decisión de única, primera y segunda instancias y constancias de su ejecutoria, según el caso, proferidas en la actuación cuya revisión se demanda.**

**ARTÍCULO 481. ANEXOS A LA SOLICITUD DE REHABILITACIÓN.** Con la solicitud de rehabilitación se presentarán:

**1. Copias de las sentencias de primera, de segunda instancia y de casación si fuere el caso.**

2. Copia de la cartilla biográfica.
3. Dos declaraciones, por lo menos, de personas de reconocida honorabilidad, sobre la conducta observada después de la condena.
4. Certificado de la entidad bajo cuya vigilancia hubiere estado el peticionario en el período de prueba de la libertad condicional o vigilada, si fuere el caso.
5. Comprobación del pago de los perjuicios civiles cuando fuere posible.
6. Certificado del Departamento Administrativo de Seguridad y de la Procuraduría General de la Nación.

## **2. Decisión**

**PRIMERO:** Declarar la **INCONSTITUCIONALIDAD** con efectos diferidos y en los términos señalados en el numeral segundo de la parte resolutive de esta providencia, de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 20, 32, 161, 176, 179, 179B, 194 y 481 de la ley 906 de 2004, en cuanto omiten la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias, y **EXEQUIBLE** el contenido positivo de esas disposiciones.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al Congreso de la República para que, en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de esta sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior de quien impuso la condena.

## **3. Fundamentos de esta decisión**

Le correspondió a la Corte estudiar la demanda conforme a la cual, las disposiciones cuestionadas debían ser declaradas inexecutable, en tanto omiten la previsión del recurso de apelación contra los fallos que en segunda instancia, condenan por primera vez a una persona en un juicio penal, en contravía del derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Carta Política, y del derecho a impugnar toda sentencia condenatoria, contemplado en el artículo 29 superior y los artículos 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte constató, por un lado, que se había configurado una inconstitucionalidad por omisión, incompatible con el derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria que le haya sido impuesta en un proceso penal, y, por otro, que corresponde al legislador diseñar los mecanismos para materializar y concretar este derecho fundamental en el escenario del proceso penal.

Con respecto a la primera de estas cuestiones, la Corte estimó que los preceptos impugnados omitieron la inclusión de un ingrediente normativo que resulta indispensable desde la perspectiva constitucional, cual es la previsión de mecanismos de impugnación en todos aquellos eventos en los que, en el marco de un proceso penal, se impone en la segunda instancia una condena por primera vez.

Este imperativo constitucional se deriva directamente del derecho de toda persona a impugnar las sentencias condenatorias proferidas en su contra, previsto, tanto en el artículo 29 de la Carta Política, como en el artículo 8.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que constituye uno de los elementos estructurales del derecho al debido

proceso en el contexto de los juicios penales. A la luz de este derecho, toda persona que ha sido condenada por primera vez debe tener acceso a algún mecanismo de impugnación del fallo, para que una instancia judicial distinta pueda revisarlo a partir de un examen integral del caso.

Para la Corte, este derecho a impugnar la sentencia condenatoria no es equivalente a la garantía de la doble instancia, puesto que si bien en ciertos supuestos puede haber coincidencia entre ambas figuras, como cuando en un proceso de doble instancia, la decisión de condena se produce en la primera de ellas, en otros escenarios, la previsión constitucional sobre la doble instancia no resulta suficiente, bien porque se trata de un proceso penal de única instancia, circunstancia permitida por la Constitución, que admite excepciones a la garantía de la doble instancia, o bien porque siendo el proceso de doble instancia, la condena se produce en la segunda de ellas, hipótesis éstas en las que, al no contemplarse el derecho a controvertir el fallo condenatorio, se desconoce uno de los elementos constitutivos del debido proceso.

Estimó la Corte que la previsión de recursos extraordinarios, como ocurre con los recursos extraordinarios de casación o de revisión, o de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, no satisface las exigencias del referido derecho, habida cuenta de que la procedencia de estos medios de impugnación tiene claros límites materiales establecidos en la propia legislación, por lo que no es posible hacer uso de los mismos para controvertir toda sentencia condenatoria en los eventos planteados, y porque, además, las facultades de los operadores jurídicos en esos eventos se orientan, no a revisar integralmente el caso, sino a evaluar la decisión judicial a la luz de cierto repertorio cerrado de falencias o déficits del mismo, o de la aparición de nuevos elementos que no fueron tenidos en cuenta en la decisión judicial objeto de revisión.

Así las cosas, para la Corte es posible predicar de las normas acusadas una inconstitucionalidad por omisión, en los términos señalados anteriormente. En este entendido, la Corte declaró la inconstitucionalidad de las prescripciones demandadas, en cuanto omiten la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias, y exequible, en cuanto a su contenido positivo.

Precisó la Corte que las consecuencias jurídicas atribuibles a esta declaratoria están en función de dos circunstancias constitucionalmente relevantes. Por un lado, existe el imperativo constitucional de garantizar el derecho al debido proceso de las personas que son condenadas por primera vez en el marco de un proceso penal. Por otro lado, sin embargo, como la materialización, y la concreción de este derecho se puede efectuar a través de muchos mecanismos, y como ello, a su vez, implica un ajuste integral del proceso penal, corresponde al legislador desarrollar normativamente la previsión constitucional, y adoptar las medidas requeridas para su implementación efectiva.

Para articular estas dos imperativos, la Corte concluyó que se le debe atribuir tres efectos jurídicos a la omisión declarada, así: (i) la declaratoria de inconstitucionalidad deberá tener efectos diferidos y no inmediatos; (ii) se exhortará al Congreso para que en el término razonable de un año, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias, efectúe los ajustes normativos a que haya lugar, y adopte las medidas para su implementación efectiva; (iii) para asegurar la eficacia del derecho, se dispondrá que en caso de que el legislador no atienda el deber anterior, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior de quien impuso la condena.

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

Los magistrados **María Victoria Calle Correa**, **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo**, **Martha SÁCHICA Méndez** y **Luis Ernesto Vargas Silva** salvaron el voto frente a la decisión mayoritaria de inconstitucionalidad por omisión legislativa de los preceptos demandados de la Ley 906 de 2004, por las siguientes razones:

Del contenido de los artículos 29 de la Constitución, 8.2.h de la Convención Americana y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no se deriva la obligación de brindar un recurso en específico, como puede ser el de apelación, sino la posibilidad de *impugnar* el fallo, utilizando ese término en forma genérica.

Tampoco resulta acertado derivar el deber de conceder un recurso de apelación a quien ha sido condenado por primera vez en segunda instancia, del texto del artículo 31 de la Constitución que establece el principio de doble instancia. Si bien es cierto que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al establecer que no se puede exceptuar el acceso a la apelación en materia penal, esto se satisface garantizando que la sentencia de primera instancia, sea condenatoria o absolutoria, pueda ser apelada por cualquiera de los sujetos procesales legitimados.

Por lo anterior, consideran que del texto de la Constitución, complementada con el de los instrumentos de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad, no se desprende un deber de garantizar el recurso de apelación frente a todas las sentencias condenatorias, no importa el momento procesal en que se dicten, toda vez que resulta erróneo entender que al referirse los textos constitucionales e internacionales a los términos genéricos recurrir, revisar o impugnar, están haciendo necesaria e ineludible alusión a la apelación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional de manera reiterada, entre otras decisiones en las sentencias C-142 de 1993, C-998 de 2004 y C-934 de 2006.

Así, entienden los Magistrados disidentes, a la luz del análisis del caso *sub examine*, que la Carta Política de Colombia como la Convención Americana y el PIDCP establecen que cada Estado, a través de las funciones que ejerce en el caso colombiano el órgano legislativo, podrá establecer los recursos que considere más adecuados a su contexto, política criminal y sistema procesal penal, siempre y cuando con ellos se garanticen el debido proceso legal, así como la existencia de una justicia acertada, recta y justa.

Los Magistrados **Calle, Mendoza, SÁCHICA** y **Vargas** advirtieron que en el sistema penal colombiano, el recurso de casación resulta idóneo para garantizar el derecho a la contradicción y defensa de una persona condenada en segunda instancia, alcanzando a través de él la protección de sus derechos, sin necesidad de instituir una tercera instancia judicial o un sistema de múltiples apelaciones. Lo anterior, sin perjuicio de la libertad de configuración del legislador que le permite, si lo considera pertinente, modificar el sistema recursivo penal. Igualmente, complementario al de casación, el condenado cuenta con otros que conforman un sistema integral de protección de los derechos del procesado, como lo son la acción de revisión en materia penal y la acción de tutela.

Consideran que declarar la inconstitucionalidad diferida de las normas demandadas para que se entienda, por vía interpretativa que, las mismas reconocen el derecho a que TODAS las sentencias condenatorias puedan ser impugnadas, transgrede la libertad de configuración del legislador, extiende los efectos buscados por la demanda pues no se limita a los condenados por primera vez en segunda instancias, ya que adicionalmente, extiende los efectos del fallo a los condenados en única instancia, y desconfigura el principio de doble instancia transformándolo en una triple instancia.

Así mismo, la decisión de la mayoría, en forma desproporcionada, desequilibra el trato procesal dispensado a los sujetos que concurren a la actuación respectiva, pues, no brinda la misma posibilidad impugnativa reconocida al condenado a la parte acusadora ni a las víctimas, como si los derechos e intereses que a estos le asisten fueran de menor valía, con lo cual, además, se desconoce la efectividad de los fallos de segunda instancia y se generan dilaciones injustificadas al incluir nuevas instancias contra las decisiones que hasta el momento serían consideradas de cierre, atentando con ello contra el valor de la seguridad jurídica en materia penal.

Por las razones expuestas anteriormente, consideran que modificaciones como las resultantes de la Sentencia en mención, deben ser tomadas en democracia por el órgano

encargado del ejercicio de la función legislativa, función que en este caso en concreto ha sido suplantada por la decisión del Tribunal Constitucional colombiano.

**LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS GARANTÍAS ESTABLECIDAS EN FAVOR DE QUIENES HAN SIDO VÍCTIMAS DE SITUACIONES DE DESASTRE EN RELACIÓN CON OBLIGACIONES FINANCIERAS A SU CARGO DEBEN SER CUMPLIDAS POR TODAS LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ACREEDORAS**

**II. EXPEDIENTE D-10.138 - SENTENCIA C-793/14 (Octubre 29)**  
M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

**1. Norma acusada**

**LEY 1523 DE 2012**  
(abril 24)

Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

**ARTÍCULO 86. REFINANCIACIÓN.** Las entidades *públicas* de financiamiento adoptarán los programas de refinanciación de las obligaciones que tengan contraídas con ellas las personas afectadas por la situación de desastre que haya sido declarada, de conformidad con las normas que para tal efecto se dicten, siguiendo entre otros las siguientes reglas:

1. La refinanciación se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de ocurrencia de la situación de desastre y para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha.
2. El nuevo plazo no podrá ser superior al doble del plazo pendiente, ni exceder de veinte años.
3. Las condiciones de las obligaciones refinanciadas no podrán ser más gravosas que las originales.
4. La solicitud deberá ser presentada por el deudor antes dentro del plazo que determine el Gobierno Nacional.
5. No habrá lugar a intereses ni mora durante el lapso comprendido entre la fecha de declaratoria de la situación de desastre y aquella en que se perfeccione la renegociación, la cual no deberá ser mayor de noventa (90) días.
6. La refinanciación no implica renovación de las correspondientes obligaciones y por consiguiente, no se requiere formalidad alguna para que se opere la renovación de garantías hipotecarias o prendarias existentes, ni para que subsista la responsabilidad de los deudores o codeudores, subsidiarios o solidarios y de los fiadores, según los casos.
7. Si se trata de créditos de amortización gradual y el nuevo plazo implica variaciones en las cuotas periódicas, se suscribirán las respectivas adiciones en los mismos documentos en que consten las obligaciones, sin perjuicio de que se opte por otorgar nuevos documentos.

**ARTÍCULO 87. USUARIOS DE CRÉDITO AFECTADOS.** Para los efectos previstos, entiéndase por afectados los usuarios de crédito contraído antes de la declaratoria de la situación de desastre, para adelantar cualquier tipo de actividades en la zona o área de influencia de la situación de desastre.

Todas las condiciones y modalidades de la renegociación se establecerán en las normas que para el efecto se dicten, y se aplicarán previo estudio de cada caso, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de las respectivas obligaciones, conforme al reglamento **que para ese fin debe dictar la entidad acreedora. La condición de afectado será reconocida por la misma entidad pública acreedora.**

**ARTÍCULO 88. SUSPENSIÓN EN PROCESOS EJECUTIVOS.** Durante los primeros seis (6) meses contados desde la declaratoria de la situación de desastre, los procesos de ejecución singular, mixtos o con título hipotecario o prendario, entablados por las entidades *públicas* de que trata el artículo anterior contra personas afectadas por el desastre, por obligaciones contraídas

antes de la fecha en que se declaró la situación de desastre, se suspenderán hasta por seis (6) meses si así lo solicita el deudor, desde el momento en que adquiera firmeza el auto que disponga el remate de bienes debidamente embargados y evaluados, o antes de efectuar la nueva subasta, en el evento en que aquella providencia ya se hubiere dictado.

## 2. Decisión

**PRIMERO:** Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "pública" y "públicas" contenidas en los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012 *"Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"*.

**SEGUNDO: INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la expresión *"que para este fin debe dictar la entidad acreedora. La condición de afectado será reconocida por la misma entidad pública acreedora"* del artículo 87 de la Ley 1523 de 2012, por ineptitud del cargo.

## 3. Fundamentos de esta decisión

Para sustentar la declaratoria de inexecutable de las expresiones "pública" y "públicas" contenidas, respectivamente, en los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, la Corte tuvo en cuenta que, de manera general, las instituciones crediticias tanto públicas como privadas, son equiparables en lo que guarda relación con el ejercicio de la actividad financiera, definida por el artículo 335 de la Constitución como de interés público, en atención al papel que asumen en la economía de mercado, en la creación secundaria de dinero, en el manejo del ahorro público y en el sistema de medios de pago, entre otras funciones que, por su incidencia directa en la estabilidad y crecimiento macroeconómico, son reguladas y controladas por el Estado. De modo que independientemente del origen de la propiedad de los activos que manejan dichas instituciones están sujetas a unas mismas reglas respecto de la actividad financiera que desarrollan. Esta equiparación debe acentuarse cuando se trata del cumplimiento de específicos deberes de solidaridad tendientes a salvaguardar la situación de vulnerabilidad que padecen las personas que han resultado víctimas de un desastre declarado en los términos de la mencionada ley.

Encontró la Corte que, en la medida en que sobrevengan las circunstancias excepcionales de que trata la regulación concernida, no existen diferencias sustanciales entre las entidades financieras públicas y privadas que ameriten un trato distinto frente a los deudores víctimas de una situación de desastre en virtud de la cual solo quienes contrajeron obligaciones crediticias con las primeras entidades podrían recibir el beneficio de la refinanciación en tanto que los deudores de las segundas quedan privados de dicha posibilidad. Para la Corte, como lo señaló la vista fiscal, el derecho de propiedad cumple una función social, consideración que conlleva que las entidades financieras tanto públicas como privadas, tratándose de las situaciones excepcionales que regula la Ley 1523 de 2012, deben asumir similares responsabilidades estando involucradas ambas en una actividad de utilidad pública e interés social. Para la Corte, situaciones extremas como las que trata la ley han permitido el desarrollo de una particular línea jurisprudencial en virtud de la cual se han sentado las bases para involucrar a todos los sectores sociales, públicos o privados, en la asunción de razonables deberes de solidaridad para contribuir a paliar la afectación grave de las víctimas de determinados imprevistos, la cual aparece recogida, entre otras, en las sentencias C-122 de 1999, C-246 de 2002, C-400 de 2003, C-313 de 2013, T-520 de 2003, T-170 de 2005, T-312 de 2010 y T-181 de 2010.

A juicio de la Corte, la refinanciación de los créditos de las personas siniestradas no es una medida irrazonable que afecte en forma desproporcionada a las entidades financieras privadas, pues, la única implicación que supone desde el punto de vista económico es la congelación de intereses, máxime por 90 días. Lo que evidencia que no se trata de ninguna confiscación que afecte en manera grave a dichas entidades sino de hacerlas solidarias con sujetos especialmente vulnerables en acatamiento de uno de los principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, que no atiende la distinción público /

privada frente a acontecimientos extraordinarios como los regulados de manera general por la norma cuestionada.

Por su parte, la decisión de inhibición por ineptitud de la demanda adoptada por la Corte respecto del segmento final del artículo 87, se fundó en la consideración de que el cargo carecía de certeza, en tanto no recaía sobre una proposición jurídica real incorporada en la norma sino en una lectura subjetiva deducida por el demandante en la medida en que atribuye a las entidades financieras una competencia reglamentaria que para la Corte deberá ser ejercida, en primer lugar, es el Presidente de la República.

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

Los Magistrados **Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez** salvaron su voto respecto de esta decisión, pues en su concepto las normas acusadas debían ser declaradas exequibles.

El magistrado **Mauricio González Cuervo** se apartó de la decisión mayoritaria de declarar la inexecuibilidad de las expresiones demandadas, en los siguientes términos:

1. Considera constitucionalmente válido que las víctimas de los desastres naturales, con independencia de su condición de deudoras de entidades públicas o privadas, reciban una protección legislativa equivalente en lo referido a refinanciación de créditos adquiridos para adelantar actividades en la zona o área de influencia del desastre. La asunción por el Estado de la atención de los deudores damnificados, con cargo a recursos públicos, a través de las entidades financieras oficiales o privadas, es desarrollo cabal de los deberes sociales del Estado hacia personas que por obra de desastres naturales y del estrago económico derivado quedan en situación de debilidad manifiesta.

2. Agrega el magistrado **González Cuervo** que, con todo, no existe una razón constitucional suficiente para la imposición judicial de cargas específicas a las entidades particulares, en ausencia de una ley que así lo disponga. No basta invocar el deber de solidaridad establecido en el artículo 95 de la Constitución para trasladar una carga o extender un gravamen atribuido por el ordenamiento jurídico al Estado: la función social de la propiedad y el carácter de interés público de la actividad financiera, no eximen de debate democrático la imposición de obligaciones adicionales a los particulares.

3. Señaló que aunque la Corte ha reconocido que es posible identificar en sede judicial algunas obligaciones con fundamento en dicho deber, ha señalado también que ello es excepcional, y requiere, entre otras cosas: (i) que exista un principio de regulación legislativa que asigne el deber al particular y que lo delimite en algún grado, y (ii) que el no reconocimiento de la obligación implique una afectación cierta de los derechos fundamentales de las personas (entre otras, las sentencias T-520/03 y T-312/10). En el caso examinado en esta oportunidad, los artículos 86, 87 y 88 no hacían referencia alguna a los particulares y, adicionalmente, no podía la Corte concluir que la inexistencia de la obligación condujera, en todos los casos, a una violación iusfundamental.

4. Concluye diciendo que en esta ocasión la Corte ha debido reiterar la regla sostenida desde sus primeras decisiones, conforme a la cual es imprescindible la intervención del Legislador en la atribución de estos deberes a los particulares (al respecto las sentencias C-246 de 2002 y C-251 de 2002) como autoridad popular de representación y escenario de deliberación democrática, en protección de derechos y libertades que también gozan de protección constitucional.

**LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA TIPIFICACIÓN COMO FALTA DISCIPLINARIA DE LA UTILIZACIÓN DE UN CARGO PÚBLICO PARA PARTICIPAR DE MANERA ACTIVA EN LAS CONTROVERSIAS POLÍTICAS, AL CONSIDERAR QUE ELLO NO VULNERA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN NI EL LIBRE EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS**



**III. EXPEDIENTE D-10.191 - SENTENCIA C-794/14 (Octubre 29)**  
M. P. Mauricio González Cuervo

**1. Norma acusada**

**LEY 734 DE 2002**

(febrero 5)

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único

**ARTÍCULO 48.** Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

39. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos ***y en las controversias políticas***, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*y en las controversias políticas*" del numeral 39 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 "*Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*".

**3. Fundamentos de esta decisión**

La Corte analizó la expresión acusada, teniendo además en cuenta las consecuencias que su calificación como falta gravísima puede generar, a fin de establecer si la tipificación de esta conducta resulta contraria a: i) el artículo 20 de la Constitución Política, por limitar la libertad de expresión de los servidores públicos al impedirles opinar sobre temas que al hacer parte de la agenda pública resulten de interés para la ciudadanía; ii) el artículo 40 superior, al sancionar conductas que deberían ser consideradas como legítimo ejercicio de los derechos de participación política de tales ciudadanos, no obstante su condición de servidores públicos.

La Corte encontró que la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria está directamente relacionada con el contenido del artículo 127 de la Constitución Política que regula, entre otros asuntos, las condiciones en que los servidores públicos de las distintas ramas del poder público pueden participar en política. A partir de esta circunstancia, la Sala analizó el proceso y los debates cumplidos en la Asamblea Nacional Constituyente para el establecimiento de esta norma, y tuvo en cuenta también que su texto fue parcialmente modificado por el Acto Legislativo 2 de 2004, con ocasión de la aprobación de la reelección presidencial, momento a partir del cual se previó que la participación en política permitida por la Constitución se haría en las condiciones que señalara la Ley Estatutaria, norma que a la fecha aún no ha sido expedida.

Dentro de este contexto, la Corte resaltó que las restricciones a la participación en política de los servidores públicos, como la contenida en la norma acusada, pretenden resguardar importantes valores constitucionales, entre ellos la imparcialidad y la moralidad en el ejercicio de la función pública, la prevalencia del interés general sobre el particular y la igualdad tanto entre los ciudadanos como entre los partidos y movimientos políticos, todos los cuales podrían verse seriamente afectados si tales ciudadanos pusieran el ejercicio de sus cargos al servicio de sus preferencias e intereses políticos.

De otra parte, señaló que la sola alusión a *los derechos previstos en la Constitución y la ley* no es razón suficiente para concluir que la norma acusada es exequible. Sin embargo, del análisis integral del contexto dentro del que ella se inscribe, del cual hace parte esa remisión a la norma superior, precisó que la expresión *controversias políticas*, que enmarca las actividades cuya realización se considera falta, ha de entenderse en un sentido restringido, como referida a las actividades de tipo partidista o que ocurren en relación con

procesos electorales, y no a la simple intervención en deliberaciones o discusiones sobre temas públicos de interés general.

A partir de estas reflexiones, la Corte concluyó que esta regla y la restricción en ella contenida resulta proporcionada, en cuanto busca resguardar intereses constitucionales de carácter imperativo, al tiempo que deja a salvo las libertades de expresión y participación política que los servidores públicos pueden ejercer sin afectar tales intereses, entre ellos el derecho al sufragio, la pertenencia a una organización política y la libre expresión y difusión de sus opiniones sobre los asuntos públicos.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Ernesto Vargas Silva** salvaron su voto al considerar inconstitucional el empleo de la expresión "controversias políticas" como elemento del tipo disciplinario previsto en el artículo 48 numeral 39 de la Ley 734 de 2002. Para respaldar su posición presentaron los siguientes argumentos:

1. En primer lugar, sostuvieron que la tipificación como falta disciplinaria gravísima de la utilización del cargo para participar en "controversias políticas" sólo es compatible con la Constitución si se establecen de manera precisa, acorde con las exigencias del principio de taxatividad, cuáles son las modalidades específicas de participación en este tipo de controversias que dan lugar a sanción disciplinaria. Dado que el legislador no lo hace, y simplemente se limita a replicar la misma expresión indeterminada que emplea el constituyente (a quien no le es exigible cumplir con la exigencia de taxatividad, por cuanto en el art. 127 no está tipificando una falta), el contenido normativo demandado constituye una afectación innecesaria y desproporcionada de los artículos 20 y 40 CP.

Señalaron que, si bien comparten la interpretación restrictiva de la prohibición establecida en el artículo 127 de la Carta acogida por la Sala Plena, con ella no se subsana la vulneración de las libertades de expresión y participación política. A juicio de los Magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva**, pese a que con tal interpretación se cierra el ámbito de las conductas que podrían ser objeto de sanción, aún persisten espacios de indeterminación incompatibles con la exigencia de taxatividad que debe respetar el legislador al tipificar como faltas disciplinarias conductas que, a la vez, quedan comprendidas dentro del ámbito *prima facie* protegido por derechos fundamentales. Así, por ejemplo, no queda claro (i) ¿qué conductas constituyen formas de intervención "pasiva" en las disputas con incidencia electoral directa para efectos de ser sancionadas como falta disciplinaria gravísima (susceptibles de generar destitución o suspensión en el cargo e inhabilidad general o especial según el título de imputación)?; (ii) ¿Si la expresión "controversias políticas" se refiere sólo a aquellas controversias que tengan una incidencia electoral directa, en tanto impliquen apoyo o rechazo de una causa, organización política o candidato, en qué se distinguiría la participación en este tipo de controversias, así definidas, de la participación en "las actividades de los partidos y movimientos políticos", también tipificada como falta gravísima en la primera parte del artículo 48.39?

Los Magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva** precisaron que la interpretación sostenida por la mayoría de la Sala Plena, aunque animada por una plausible intención limitadora, conduce ya sea (1) a privar de efecto útil a la expresión acusada (al convertirla en una modalidad de "participación en actividades de partidos y movimientos políticos") y, por ende, convertirla en redundante, o bien, para evitar lo anterior, (2) a atribuirle a la "participación en controversias políticas" un significado propio y distinto al de la "participación en actividades de partidos y movimientos políticos". En su opinión, las dos alternativas de este dilema interpretativo son insatisfactorias, pues mientras la primera convierte a la expresión demandada en redundante (y, por tanto, en una afectación innecesaria de las libertades consagradas en los artículos 20 y 40 superiores), la segunda opción hace que la expresión "controversias políticas" siga siendo indeterminada y, para darle algún efecto útil, se corre el riesgo de que el órgano de aplicación le atribuya algún

tipo de contenido (no previsible) que termine por exceder el entendimiento limitado pero redundante que le da la Corte en esta decisión.

2. Adicionalmente, la Magistrada **Calle Correa** y el Magistrado **Vargas Silva** señalaron que la interpretación del inciso 3º del artículo 127 CP en que se funda la decisión de la mayoría, desconoce el régimen diferenciado de participación en política de empleados estatales que estableció el constituyente. Según lo expresan los considerandos de la sentencia, hasta tanto no se expida la correspondiente Ley Estatutaria, tampoco podrán participar en actividades y controversias políticas los demás empleados del Estado no comprendidos por la prohibición expresa prevista en el inciso 2º del 127, y quienes incurran en tales conductas podrán ser sancionados en virtud de lo dispuesto en el artículo 48.39 del Código Disciplinario Único.

Estiman los Magistrados que tal entendimiento desconoce que la Constitución en su artículo 127 estableció un régimen diferenciado de participación política para los empleados del estado: (i) la **prohíbe** a los funcionarios comprendidos en el inciso 2º (Rama Judicial, órganos electorales, de control y de seguridad); (ii) en su inciso 3º la **permite** a los demás empleados estatales, en las condiciones previstas en la ley estatutaria. Sin embargo, la interpretación planteada en la sentencia elimina esta diferencia que de manera expresa quiso marcar el constituyente, pues en tanto no se expida la correspondiente ley estatutaria, los empleados a los que se refiere el inciso 3º quedan sujetos a la misma prohibición absoluta que el constituyente reservó sólo para los funcionarios enumerados en el inciso 2º.

Esta lectura se aparta de la interpretación sostenida por la Corte en la sentencia T-438 de 1992<sup>1</sup> y luego reiterada en la C-454 de 1993<sup>2</sup>, donde se entendió que la prohibición de participación en política consagrada en la Constitución rige únicamente para los funcionarios enunciados en el inciso 2º del artículo 127, mientras que para los demás empleados estatales se trata de una actividad permitida, dentro de los márgenes que para el efecto señale el legislador. Aunque en esta última sentencia la Corte se pronunció sobre un régimen disciplinario específico para los empleados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y hoy, en cambio, rige una regulación unitaria establecida en el Código Disciplinario Único, a juicio de los Magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva**, tal circunstancia no invalida la vigencia de la interpretación sostenida por este Tribunal en aquellos pronunciamientos, que acogían el entendimiento propuesto inicialmente por el magistrado **Ciro Angarita Barón**. Máxime cuando, transcurridos más de 23 años luego de la expedición de la Carta Política, el legislador persiste en la omisión de regular las condiciones bajo las cuales los empleados estatales no sujetos a la prohibición prevista en el inciso 2º pueden participar en política.

Por su parte, el Magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de esta decisión.

#### **IV. EXPEDIENTE D-10.190 - SENTENCIA C-795/14 (Octubre 30)** M. P. Jorge Iván Palacio Palacio

### **1. Norma acusada**

#### **LEY 1448 DE 2011** (junio 10)

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones

<sup>1</sup> MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, SV. **Ciro Angarita Barón** (“*Palabras inútiles*”).

<sup>2</sup> MP. José Gregorio Hernández Galindo. SV. **Hernando Herrera Vergara**, **Jorge Arango Mejía** y **Vladimiro Naranjo Mesa**.

**ARTÍCULO 100. ENTREGA DEL PREDIO RESTITUIDO.** La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, *dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o Magistrado, cuando hubiera lugar a ello,* o dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Para la entrega del inmueble el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez Municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Si en el predio no se hallaran habitantes al momento de la diligencia de desalojo se procederá a practicar el allanamiento, de conformidad con los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Civil. En este caso se realizará un inventario de los bienes, dejándolos al cuidado de un depositario.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el juez o Magistrado cuando hubiere lugar a ello, o*" del artículo 100 de la Ley 1448 de 2011.

## 3. Fundamentos de esta decisión

La Corte decidió sobre la constitucionalidad del fragmento acusado, que en opinión de los actores resultaba contrario al derecho a la igualdad, al derecho a la tutela judicial efectiva y a varios derechos fundamentales de las víctimas de despojo y abandono forzoso, en cuanto sujeta la efectiva entrega del predio restituido al pago de las compensaciones que hubiere ordenado el juez en favor de los poseedores de buena fe.

Para ello, la Sala comenzó por referirse al procedimiento de restitución de tierras regulado por la Ley 1448 de 2011, usualmente conocida como la *Ley de Víctimas*, así como a la trascendencia de tales procesos para la consecución de los fines de esta importante ley. También recordó la línea jurisprudencial sobre los derechos de las víctimas, trazada al menos desde las sentencias C-228 de 2002 y C-370 de 2006, y en otras más recientes, entre ellas los fallos C-715 de 2012, C-579 de 2013 y C-180 de 2014, a propósito de la aplicación de la referida ley y el análisis de exequibilidad de sus disposiciones. Así mismo, revisó los elementos pertinentes al tema que hacen parte del bloque de constitucionalidad, así como las decisiones relevantes de los tribunales internacionales, particularmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dentro de este contexto, la Sala explicó que la norma parcialmente acusada contiene un mandato, el de entregar el predio objeto de restitución, sea al despojado o a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y una condición, la de que previamente hubieren sido canceladas las compensaciones ordenadas por el juez, cuyo pago, conforme al artículo 98 de la misma ley, corresponde a esa misma Unidad Administrativa Especial. La Corte encontró que, ciertamente, la aplicación del segmento normativo acusado, supone que la efectiva restitución del predio se postergue hasta tanto la referida entidad estatal cancele la totalidad de las compensaciones que el juez hubiere ordenado a favor de terceros poseedores de buena fe, lo que puede implicar un aplazamiento considerable al logro de la finalidad que el proceso persigue, la efectiva recuperación de las tierras que hubieren sido despojadas, por causas no imputables al titular del derecho.

En esta medida, la Corte encontró que el aparte normativo acusado era contrario a la Constitución, particularmente por cuanto, dado que las víctimas de que trata la Ley 1448 se encuentran todas en circunstancias de debilidad manifiesta, esta norma ha debido implementar una acción afirmativa que facilitara el goce efectivo del derecho cuya protección se busca, finalidad que no se cumple al condicionar el logro de la restitución al pago de las compensaciones que una entidad estatal debe satisfacer. En esa medida, el

aparte acusado resulta excesivamente gravoso y lesivo para los intereses y los derechos fundamentales de las víctimas a la reparación integral, en cuanto comporta una restricción particularmente significativa e intensa de sus garantías constitucionales, que impide la plena certeza en la satisfacción de su derecho a la restitución. Por estas razones, se declaró inexecutable el aparte acusado, de manera que en todos los casos la restitución tenga lugar dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** salvó su voto respecto de esta decisión, al considerar que el aparte normativo acusado ha debido ser declarado executable. En su concepto, el artículo 100 de la *Ley de Víctimas*, con la precisión resultante del aparte que en este caso ha sido excluido, lograba un buen balance de protección para todos los interesados, al resguardar los derechos de las víctimas del despojo, pero también los de los poseedores de buena fe, que ante la expulsión de esta norma verán comprometido su derecho a la plena compensación.

Señaló que resulta problemático el resultado alcanzado por la decisión de la mayoría, en cuanto es posible que por el celo de proteger los derechos de las víctimas, se cause una lesión o desprotección, así mismo gravosa, en cabeza de los poseedores de buena fe, que por efecto de la restitución se verán a su vez súbitamente desalojados, quienes por tal razón, merecen también el oportuno pago de las compensaciones que en su favor hubiere ordenado el juez, como lo disponía esta norma.

**LA CORTE DECLARÓ EXECUTIBLE LA PROHIBICIÓN DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS DE EXPLOTACIÓN, REFINACIÓN, TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE PETRÓLEO Y SUS DERIVADOS, PREVISTA EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO, AL TIEMPO QUE EXHORTÓ AL CONGRESO A PRECISAR CUÁLES DE ESTAS ACTIVIDADES SON NECESARIAS AL GOCE DE DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LA VIDA Y LA SALUD DE LAS PERSONAS**

**V. EXPEDIENTE D-10.176 - SENTENCIA C-796/14 (Octubre 30)**  
M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

#### 1. Norma acusada

**DECRETO 2663 DE 1950**  
Código Sustantivo del Trabajo

#### **ARTÍCULO 430. PROHIBICIÓN DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

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:

***h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno.***

#### 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXECUTIBLE** el literal h) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, por las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo. EXHORTAR** al Congreso para que en el término de dos años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Política, avance en la delimitación del ámbito en el que no sería posible ejercer el derecho de huelga en el sector específico de hidrocarburos, garantizando la no afectación del servicio de abastecimiento normal de combustibles del país, en relación con las actividades a que hace alusión el aparte normativo demandado.

### 3. Fundamentos de esta decisión

En primer lugar, la Corte concluyó que aunque en la sentencia C-450 de 1995 se examinó la constitucionalidad del mismo precepto que ahora ocupa la atención de la Sala, no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, toda vez que **(i)** en la providencia referida la Corte examinó la constitucionalidad del literal h) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo exclusivamente a la luz del artículo 56 de la Constitución; **(ii)** el demandante en esta oportunidad formuló cargos que no fueron estudiados en la sentencia C-450 de 1995, específicamente relacionados con la violación del bloque de constitucionalidad; y **(iii)** después de 1995 se produjo un cambio en el contexto de aplicación del precepto acusado, debido a la Recomendación emitida por el Comité de Libertad Sindical y aprobada por el Consejo de Administración de la OIT.

Seguidamente, el Tribunal determinó que la prohibición que entraña el literal h) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo no desborda el concepto de servicios públicos esenciales al que se refiere el artículo 56 de la Carta, tal como ha sido interpretado por esta Corporación con fundamento en los convenios 87, 98 y 154 de la OIT, pues en efecto, el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos tales como la salud y el transporte de pasajeros, y por tanto, su suspensión podría poner en riesgo derechos fundamentales tales como la vida y la salud. De igual manera, a diferencia de lo expresado por el actor, la OIT no ha establecido una prohibición expresa en el sentido de que las actividades dirigidas específicamente al abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo, se clasifiquen en esa categoría de servicio público esencial.

Para ilustrar lo anterior, explicó que el artículo 56 de la Carta garantiza el derecho a la huelga, salvo en el caso de los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador. La Corte ha entendido que esta última prohibición es configurada por la Constitución de la siguiente forma: **(i)** existe reserva de ley para la definición de cuáles servicios tienen tal naturaleza<sup>3</sup>; **(ii)** el Legislador, a la hora de emprender esa tarea, debe tener en cuenta unos criterios materiales que se desprenden del texto constitucional y el bloque de constitucionalidad<sup>4</sup>; y **(iii)** las proscripción de la huelga en los servicios esenciales, en tanto una excepción a la garantía del derecho, es de interpretación restrictiva<sup>5</sup>.

Indicó que a la luz de este estándar debe analizarse necesariamente en qué contextos la interrupción de las labores de *"explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno"*, conduce a poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, y aquéllos eventos en los que no, con el fin de definir el margen mínimo donde sería posible ejercer el derecho de huelga en este sector específico de hidrocarburos. En este sentido, la Corte destacó que el Comité de Libertad Sindical de la Organización ha precisado que las actividades asociadas a él son un servicio público de gran importancia, razón por la cual puede ejercerse el derecho a la huelga siempre y cuando se establezca **"...el mantenimiento de servicios mínimos negociados, concertados entre los sindicatos, los empleadores y las**

<sup>3</sup> Ver las sentencias C-473 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-075 de 1997 M. P. Hernando Herrera Vergara, C-466 de 2008 M. P. Jaime Araujo Rentería, C-691 de 2008 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-122 de 2012 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

<sup>4</sup> Ver sentencias C-450 de 1994 M. P. Antonio Barrera Carbonell, C-491 de 2008 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-122 de 2012 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras

<sup>5</sup> Ver la sentencia C-473 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

***autoridades públicas en caso de huelga, de manera de asegurar que las necesidades básicas de los usuarios de los servicios son satisfechas***<sup>6</sup>.

Por tanto, si bien las actividades descritas en el literal demandado en muchos casos son necesarias para garantizar servicios básicos, como ocurre con el petróleo y sus derivados destinados al transporte de personas en situaciones de urgencia –como por ejemplo emergencias médicas–, al transporte de alimentos o al abastecimiento de energía a instituciones que prestan servicios como los de salud y educación, también lo es que el combustible generado por el petróleo y sus derivados sirve además para la prestación de muchos otros servicios, en los que la interrupción del abastecimiento del petróleo y sus derivados no conduce indefectiblemente a poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en todo o parte de la población, pues en muchos casos no tienen relación directa con la satisfacción de algún derecho fundamental.

En este respecto, explicó que al existir reserva de ley en esta materia, corresponde al Legislador definir los casos en los que las actividades de “*explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país*”, constituyen servicios públicos esenciales y, en consecuencia, no podrían ser escenario de huelgas. Sin embargo, advirtió que tal definición debe sujetarse a los parámetros materiales que ha fijado la jurisprudencia constitucional.

En consecuencia, con el fin de no desconocer la reserva de ley en la materia y en vista de la trascendencia del servicio que presta el sector petrolero, la Sala otorgó al Congreso el término de dos (2) años, para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Política, avance en la delimitación del ámbito en el que no sería posible ejercer el derecho de huelga en el sector específico de hidrocarburos, garantizando la no afectación del servicio de abastecimiento normal de combustibles del país, en relación con las actividades a que hace alusión el aparte normativo demandado.

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

Los Magistrados **María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva** salvaron su voto respecto de esta decisión, al considerar que la norma demandada, tal como está redactada, desconoce el derecho a la huelga de quienes trabajan en actividades relacionadas con la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados.

Los Magistrados disidentes comparten con la mayoría la conclusión de que la norma acusada no estaba amparada por la cosa juzgada constitucional, pues entre el momento en el cual se juzgó su constitucionalidad por primera vez (C-450 de 1995) y esta sentencia ha habido un cambio notorio en el entendimiento del derecho constitucional a la huelga. Actualmente sólo es legítimo restringir este derecho fundamental cuando el cese de actividades suponga –como ha dicho el Comité de Libertad Sindical de la OIT, y lo ha acogido la Corte por ejemplo en la sentencia C-691 de 2008– “*una amenaza **evidente e inminente** para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población*”. Ahora bien, en su concepto, para ser consistente con esa transformación en la interpretación de la Constitución, la Corte debía sostener que un cese *temporal* en las actividades de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados no debe estar prohibido, pues con el mismo no se afectan de forma “*evidente e inminente*” ni la vida, ni la seguridad ni la salud de toda o parte de la población.

Los Magistrados **Calle Correa, Palacio Palacio y Vargas Silva** no desconocen que si la huelga en este tipo de actividades se prolonga,  puede convertirse en servicio esencial  pues un extenso desabastecimiento de hidrocarburos afecta el funcionamiento de

---

<sup>6</sup> Tesis expuesta en las recomendaciones del caso 2355, aprobadas por el Consejo de Administración, dirigidas específicamente a Colombia. Disponible en: <http://white.oit.org.pe/sindi/casos/col/col200505.html>.

instituciones que a su turno son necesarias para la vida, la seguridad o la salud. Pero la norma no plantea la prohibición de huelga sólo en este último escenario, sino que la extiende a todo cese de actividades que afecte, al parecer incluso mínimamente, el abastecimiento normal de combustible en el país. Por lo mismo, en su versión actual, la disposición ha debido ser declarada inconstitucional.

Finalmente, los Magistrados disidentes consideraron que el exhorto que hace la mayoría, de algún modo revela que en el fondo la Corte no fue consistente con la decisión que tomó, pues si de verdad pensaba que la norma demandada se ajusta plenamente a la Constitución, ¿cuál fue entonces el fundamento para que –como Corte Constitucional– exhortara al Congreso a modificar una norma respetuosa de la Carta? Si no consideraba que se ajustara plenamente al orden constitucional, ¿por qué entonces la Corte la declaró pura y simplemente exequible?

**VI. EXPEDIENTE D-10.218 - SENTENCIA C-797/14 (Octubre 30)**  
M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**LEY 1450 DE 2011**

(junio 16)

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo*

*ARTÍCULO 89. SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE Amplíese el cobro de la tasa establecida en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión.*

*Aquellos sujetos de los cuales se le han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto una tasa por la parte proporcional que les corresponda según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento y la inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0,1% de los ingresos brutos de los vigilados.*

*Parágrafo. Facúltase a la Superintendencia de Puertos y Transporte para que en un plazo de 15 meses expida la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad documental que deberán implementar cada uno de los vigilados, para que se garantice la legitimidad de esos certificados y se proteja al usuario de la falsificación.*

**2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados en contra del parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 de 2011, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**3. Fundamentos de esta decisión**

En este caso la Corte debía decidir sobre si el parágrafo acusado era contrario a la Constitución al prever la asignación de potestad reglamentaria a autoridades no previstas en el texto superior, crear con ello interferencia en las competencias del Presidente de la República y vulnerar el principio de unidad de materia, entre otras razones.

Sin embargo la Corte se abstuvo de hacerlo al encontrar que, al margen de posibles objeciones sobre la aptitud de esta demanda, el precepto acusado no se encuentra actualmente vigente, ni está produciendo efectos a la fecha, ni tampoco concurría ninguna de las otras razones por las que, en casos especiales, la Corte ha aceptado fallar de fondo



sobre una norma que ya no se encuentra vigente. Por estas razones, la Sala se inhibió de adoptar un pronunciamiento de mérito sobre lo planteado.

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Presidente