

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 45
Noviembre 12 y 13 de 2014

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE EL ARTÍCULO 68 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL SOBRE EXONERACIÓN DEL DEBER DE DENUNCIA, BAJO EL ENTENDIDO DE QUE TAL REGLA NO APLICA CUANDO LA VÍCTIMA ES UN MENOR DE EDAD Y ESE DELITO LESIONA SU VIDA, SU INTEGRIDAD FÍSICA, SU LIBERTAD O SU FORMACIÓN SEXUAL

I. EXPEDIENTE D-9.590 - SENTENCIA C-848/14 (Noviembre 12)
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 68. EXONERACIÓN DEL DEBER DE DENUNCIAR. *Nadie está obligado a formular denuncia contra* sí mismo, *contra su cónyuge, compañero o compañera permanente o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad*, ni a denunciar cuando medie el secreto profesional.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 68 de la Ley 906 de 2004 y del artículo 28 de la Ley 600 de 2000, en el entendido de que la exoneración allí prevista con respecto al cónyuge, compañero permanente y parientes en el cuarto grado de consanguinidad y civil, o segundo de afinidad, no comprende las hipótesis en las que el sujeto pasivo del delito es un menor de edad, y se afecta la vida, integridad personal, libertad física o libertad y formación sexual del niño, en los términos previstos en la parte motiva de esta sentencia.

3. Fundamentos de esta decisión

Correspondió a esta Corporación determinar si la exoneración del deber de denuncia prevista en el artículo 68 de la Ley 906 de 2004, según la cual nadie está obligado a formular denuncia contra su cónyuge, compañero o compañera permanente o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y civil o segundo de afinidad, desconoce el interés superior del niño, sus derechos fundamentales y el deber de la familia, de la sociedad y del Estado de brindarles asistencia y protección integral, en tanto esta exoneración comprende los eventos en que la víctima es un menor de edad.

Para determinar la constitucionalidad de este precepto, la Corte abordó dos interrogantes: por un lado, si existe un deber constitucional de denunciar o de poner en conocimiento de las autoridades públicas los delitos cometidos contra niños, y por otro, si este deber, en caso de existir, se contrapone de algún modo a la garantía de no incriminación contemplada en el artículo 33 de la Carta Política, que justamente establece que nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo o contra sus familiares cercanos.

Con respecto al primero de estos cuestionamientos, se encontró que aunque el texto constitucional no prevé expresamente el deber de poner en conocimiento de las

autoridades las conductas delictivas cometidas contra niños, esta responsabilidad sí se deriva del interés superior del niño y del deber reforzado a cargo de la familia, de la sociedad y del Estado, de brindarles protección y asistencia, contemplados en el artículo 44 de la Carta Política. Uno y otro imperativo serían vaciados de todo contenido, de considerarse que la prevalencia de los derechos de los niños y la obligación de todas las personas de otorgarles el amparo y la custodia que requieran, no genera el deber de informar a las autoridades sobre las amenazas más graves a su vida e integridad derivadas de la comisión de delitos en su contra, cuando por otro lado, confluyen dos circunstancias constitucionalmente relevantes: (i) primero, la imposibilidad física, emocional y síquica de los menores para denunciar los hechos punibles realizados en su contra, máxime cuando con frecuencia, tales delitos son cometidos por integrantes de su propia familia, y en este escenario, las relaciones de jerarquía y subordinación, y los vínculos de amor, respeto, dependencia y miedo entre la víctima y el victimario, obstaculizan aún más el acto de denuncia; (ii) y segundo, la función que cumple este dispositivo dentro del sistema de protección de derechos de los menores, al ser el mecanismo por excelencia para la activación de la administración de justicia y del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos.

A su vez, la postulación de este deber es compatible con la garantía de no incriminación prevista en el artículo 33 de la Carta Política, por las siguientes razones: (i) el efecto jurídico específico de la previsión normativa no consiste en liberar a las personas de la obligación de declarar contra sus familiares, sino en otorgarles una salvaguardia especial, para que no puedan ser forzados, ni por vías directas ni por vías indirectas, a dar estas manifestaciones; por este motivo, propiamente hablando, el precepto constitucional versa sobre las actuaciones que pueden desplegar las autoridades para obtener las declaraciones inculpativas, así como sobre los derechos que se derivan de tal limitación, y no sobre las excepciones al deber general de declarar; (ii) existe una diferencia sustantiva entre el derecho a la no auto incriminación, y el derecho a la no incriminación de los familiares próximos, pues obedecen a una finalidad, a una racionalidad y a una lógica distinta, y en consecuencia, su alcance y efectos jurídicos no pueden ser asimilados; en el primero de los casos, la referida garantía es un elemento estructural del derecho al debido proceso, porque a través del mismo se impide que las personas sean obligadas a suministrar los elementos de juicio que podrían determinar su responsabilidad, y por tanto, constituye un componente fundamental del derecho de defensa; en el segundo evento, por el contrario, la garantía de no incriminación atiende a la necesidad de proteger los vínculos familiares así como la autonomía y la intimidad de la familia, por lo que, en este escenario específico, la extensión del derecho previsto en el artículo 33 de la Carta Política, debe establecerse en función de tal finalidad; ahora bien, dado que tales lazos desaparecen cuando están mediados por la violencia y el maltrato, y en la medida en que dicha intimidad debe ceder cuando se involucran asuntos públicos como la vulneración grave de los derechos fundamentales de los niños, la garantía de no incriminación no podría ser invocada ni utilizada para justificar el derecho a silenciar el maltrato y la violencia contra los menores de edad; (iii) el artículo 33 de la Constitución no contiene una previsión específica sobre la denuncia, sino que se refiere en general a las declaraciones inculpativas, y el primero de estos actos tiene particularidades y especificidades constitucionalmente relevantes asociadas a su aptitud para activar el sistema de protección de derechos, que justifica un régimen jurídico especial y diferenciado.

En este escenario, resulta imperativo entender que la exoneración al deber de denuncia previsto en el artículo 68 de la Ley 906 de 2004 y en el artículo 28 de la Ley 600 de 2000, del cual se hizo la correspondiente integración normativa, no comprende las hipótesis en las que el sujeto pasivo del delito contra la vida, integridad, libertad individual o libertad y formación sexual es un menor de edad, sin perjuicio de que en virtud de la garantía de no incriminación prevista en el artículo 33 de la Carta Política, su infracción no pueda ser sancionada por vías directas o indirectas.

En consecuencia, la Corte determinó que tales disposiciones eran condicionalmente exigibles, en los términos anteriormente señalados.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** y el conjuez **Alfredo Beltrán Sierra** salvaron su voto respecto de esta decisión por considerar que las normas enjuiciadas se ajustan plenamente a la Constitución y, por tanto, la Corte debió declarar su exequibilidad pura y simple.

1. Para sustentar su posición, los Magistrados y el conjuez disidentes argumentaron, en primer lugar, que las disposiciones legales examinadas reproducen la garantía consagrada en el artículo 33 de la Constitución, por lo que mal podría considerarse que el contenido de las primeras contraría el ordenamiento superior. En efecto, la norma constitucional establece que *"nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil"*. La única diferencia es que en la norma legal demandada la expresión *"declarar"* se concreta en la más específica de *"formular denuncia"*, la cual constituye una modalidad específica de declaración inculpativa. Señalaron que en ocasiones anteriores la Corte se ha declarado inhibida para pronunciarse en relación con demandas de inconstitucionalidad contra normas legales que reproducen contenidos constitucionales¹ o, cuando ha resuelto el fondo de estas controversias, ha estimado improcedente proferir un fallo de exequibilidad condicionada respecto de normas legales de contenido idéntico a preceptos constitucionales.²

2. En segundo lugar, afirmaron que la sentencia elude reconocer la tensión que en este caso se plantea entre, el deber ciudadano de colaborar con la administración de justicia, a través de la denuncia y la participación como testigo en procesos penales (art. 95 num. 7º CP), el cual adquiere una especial connotación tratándose de ilícitos que atentan contra la vida, libertad e integridad de los menores, debido al mandato específico de protección previsto en el artículo 44 Superior; de otro lado, el respeto por los lazos de solidaridad y afecto entre parientes próximos, igualmente merecedores de protección constitucional en virtud del mandato de salvaguardar la intimidad y unidad familiar (art. 42). Esta tensión se actualiza allí donde una persona tiene noticia de que su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus familiares es responsable de la comisión de un delito, caso en el cual, en una situación que en parte evoca la tragedia de Antígona, la persona concernida se enfrenta a un conflicto entre el deber de denunciarle y el impulso fraterno de evitarle el mal que sobrevendría para su ser querido en caso de enfrentarse a un proceso y a una pena. Precisamente la garantía de no inculpativa de familiares próximos, de honda raigambre en el constitucionalismo colombiano y hoy contenida en el artículo 33 Superior, establece una vía para armonizar estos principios en conflicto al disponer una excepción al deber de declarar, inclusive al deber específico de denuncia en caso de graves delitos contra menores, dispensando en estos casos de tal deber a las personas vinculadas por lazos de cercano parentesco con los presuntos responsables del hecho ilícito.

A juicio de los Magistrados **Calle Correa** y **Mendoza Martelo** y del conjuez **Beltrán Sierra**, la garantía constitucional de no inculpativa de familiares próximos establece una adecuada armonización de los principios constitucionales en tensión, sin sacrificar los derechos de los menores, porque la excepción consagrada en el artículo 33 no impide ni de modo alguno inhibe a los familiares del victimario de presentar denuncia y testificar contra su pariente en procesos donde esté en juego la afectación de los derechos de niños, niñas y adolescentes; de hecho, en muchas ocasiones la denuncia de estos delitos proviene del propio entorno familiar del menor y del victimario. Adicionalmente, los artículos 44 de la Carta Política y 40 numeral 4º de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), radican en todos los integrantes de la sociedad un deber específico de denuncia de los delitos cometidos contra sus miembros más jóvenes y las

¹ Tal fue el caso de la sentencia C-577 de 2011 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV. Juan Carlos Henao Pérez, SV y AV. María Victoria Calle Correa, AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Nilson Pinilla Pinilla, AV. Luis Ernesto Vargas Silva).

² C-1287 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo Rentería, SPV. Alfredo Beltrán Sierra).

propias autoridades tienen el deber de intervenir de oficio en estos casos. Así las cosas, al existir múltiples vías para activar el funcionamiento del sistema penal en este tipo de situaciones, excepcionar la garantía de no incriminación de familiares debilita de manera innecesaria la fuerza normativa del artículo 33 de la Carta y de los importantes valores sustantivos que el constituyente quiso respetar y proteger a través de la misma.

3. Sostuvieron, en tercer lugar, que mantener indemne esta garantía constitucional contribuye a proteger el propio entorno familiar donde se desarrolla el menor. No en pocas ocasiones es difícil establecer con nitidez la línea que separa una expresión de afecto de una situación de abuso, o la que marca la frontera entre una forma de corrección legítima y un ejercicio de violencia contra un menor. Llegar a determinar cuándo alguien ha cruzado esta frontera en su relación con un niño puede requerir de una atenta inspección por parte de las personas que se encuentran en su entorno más próximo, antes de concluir que, en efecto, se trata de una situación que amerita la intervención del sistema penal. La posibilidad de que las personas que tienen a su cargo el cuidado de un menor puedan efectuar de manera responsable este tipo de indagaciones antes de activar la intervención del sistema penal, precave contra el riesgo de denuncias precipitadas, que no sólo afectan a la persona denunciada, sino que lesionan de manera irreparable los lazos de confianza, afecto y solidaridad del entorno familiar en donde se desenvuelve el niño. Desde esta perspectiva, el establecimiento de un deber de denuncia puede llegar a tener incluso un efecto adverso para el propio menor.

4. Los Magistrados y el conjuer disidentes estimaron que el condicionamiento aprobado por la mayoría no incrementa de manera significativa los niveles de protección legal de la infancia y adolescencia, en relación con los mecanismos ya existentes. En cambio, sí debilita en modo importante el sistema de garantías penales que, en tanto barreras de contención del poder punitivo establecidas en beneficio de todos los miembros de la sociedad, están llamadas a operar como reglas, en lugar de como principios, siempre expuestos al riesgo de ser derrotados en una ponderación.

La ganancia en términos de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia no es significativa porque, como lo advierte la decisión de la mayoría, la existencia de un tal deber de denuncia de familiares ha de estar en todo caso desprovisto de sanción, lo que le convierte en un mecanismo llamado a tener más eficacia simbólica que instrumental. Esta pírrica contribución al mandato constitucional de proteger a los menores se ha hecho al precio de socavar el sistema de garantías constitucionales que la sociedad tiene el deber de preservar y acrecentar como legado para las futuras generaciones.

5. En concreto, a juicio de los Magistrados **Calle** y **Mendoza** y del conjuer **Beltrán**, para afirmar un mandato de protección de la infancia y la adolescencia con efectos apenas simbólicos, la Corte en esta sentencia cercena alcance del artículo 33 Superior a través de dos vías: en primer lugar, al reducir la garantía de la no incriminación de familiares próximos a un mero contenido accidental o limitable de este derecho, de menor importancia que la garantía de no declarar contra sí mismo, siendo esta última la que verdaderamente integra el "núcleo duro" de este derecho. En segundo lugar, al negar que el artículo 33 establece una excepción al deber de declarar, cuando se trate de incriminar al cónyuge, compañero permanente y familiares próximos y reducirla apenas a una prohibición de emplear la coacción para obtener este tipo de declaraciones incriminatorias.

Los Magistrados y el conjuer disidentes discrepan de tal interpretación, por cuanto: (i) Desconoce la tradición constitucional colombiana, ya que desde el inicio de la vida republicana la garantía de no incriminación ha comprendido el derecho a no declarar contra los familiares. Así quedó establecido en el artículo 167 de la Constitución de la República de Colombia, aprobada en Cúcuta en 1821; en el artículo 142 de la Constitución de 1830, en el artículo 188 de la Constitución del Estado de la Nueva Granada, aprobada en 1832; en el artículo 160 de la Constitución Política de la República de la Nueva Granada, de 1843; en el artículo 25 de la Constitución de 1886 y, finalmente, en el artículo 33 de la Constitución de 1991; (ii) Se aparta de la interpretación sostenida por la Corte en

decisiones anteriores, en donde al artículo 33 se le ha dado el alcance de una regla que comprende no sólo la garantía de no autoincriminación, sino además el derecho a no declarar contra familiares próximos. Tal ha sido el sentido dado a este precepto en las sentencias C-426 de 1997³, C-622 de 1998⁴, C-1287 de 2001⁵, C-422 de 2002⁶, C-102 de 2005⁷, C-782 de 2005⁸, C-799 de 2005⁹ y C-258 de 2011¹⁰; (iii) Se fundamenta en una utilización indebida del derecho internacional para fijar el alcance del derecho interno, al desconocer que el sentido de los tratados de derechos humanos es reconocer estándares mínimos de protección y, en razón de ello, no pueden ser utilizados para reducir el alcance con que están garantizados los derechos en los ordenamientos nacionales; (iv) por último, sostuvieron que la interpretación según la cual la garantía de no incriminación de familiares no establece una excepción al deber de declarar, sino una prohibición de emplear la coacción para obtener este tipo de declaraciones, representó un avance civilizatorio hace 300 años, cuando Beccaria y otros Ilustrados abogaban por desterrar el uso de la fuerza como mecanismo de obtención de la verdad procesal. Pero en el contexto de un Estado de Derecho la presión sobre las personas se ejerce, de manera regular, a través del establecimiento de obligaciones jurídicas y no a través de la coacción física o moral. Por tanto, la interpretación que plantea esta sentencia supone un notable retroceso y reduce el contenido protegido por el artículo 33 a uno que, por lo demás, ya se encuentra garantizado por la prohibición de tortura establecida en el artículo 12 superior.

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA NORMA QUE PREVÉ LA ENTREGA AL BANCO DE LA REPÚBLICA DE LAS DIVISAS INCAUTADAS CON FINES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, AL NO ENCONTRAR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN SU FORMACIÓN Y NO EXISTIR INTERFERENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUIDAS AL BANCO CENTRAL

II. EXPEDIENTE D-10.204 - SENTENCIA C-866/14 (Noviembre 12) M. P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1708 DE 2014 (enero 20)

Por el cual se expide el Código de Extinción de Dominio

ARTÍCULO 91. ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN. Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial y en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, para proyectos de inversión previamente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y el cincuenta por ciento (50%) restante para el Gobierno Nacional quien reglamentará la distribución de este último porcentaje.

En todo caso, los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio serán destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno Nacional. Su régimen de administración y destinación será reglamentado por el Presidente de la República.

³ MP. Jorge Arango Mejía, SV. Eduardo Cifuentes.

⁴ MP. Fabio Morón Díaz.

⁵ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo, SPV. Alfredo Beltrán Sierra.

⁶ MP. Álvaro Tafur Galvis.

⁷ MP. Alfredo Beltrán Sierra.

⁸ MP. Alfredo Beltrán Sierra.

⁹ MP. Jaime Araujo Rentería.

¹⁰ MP. Gabriel Eduardo Mendoza.

Los bienes destinados a la Fiscalía General de la Nación serán administrados a través del Fondo Especial para la Administración de Bienes creado mediante Ley 1615 de 2013.

En el caso de las divisas, una vez incautadas, estas serán entregadas al Banco de la República para que las cambien por su equivalente en pesos colombianos, sin que se requiera sentencia que declare la extinción definitiva del dominio sobre las mismas.

PARÁGRAFO 1o. A partir de la fecha en que sea publicada la presente ley, el Consejo Nacional de Estupefacientes no podrá adquirir pasivos con cargo a los recursos determinados en los porcentajes de que trata el presente artículo, salvo que la entidad correspondiente así lo manifieste en la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes en que se tome favorablemente esta determinación.

PARÁGRAFO 2o. En virtud de la presente ley se habilita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los ajustes presupuestales pertinentes que permitan la asignación de los recursos a favor del nuevo administrador del FRISCO.

PARÁGRAFO 3o. Las autoridades de policía locales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar, de manera preferente y sin dilación injustificada, el apoyo que requiera el representante legal o su delegado, para hacer efectiva la administración de los bienes que ingresan al FRISCO.

2. Decisión - VER FE DE ERRATAS ADJUNTA

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso 4º del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 "*por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*", con la **CONDICIÓN** de que se interprete que el Banco de la República cuenta con un margen de acción para determinar cómo y cuándo cumplir la obligación de cambio a pesos de las divisas incautadas, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

3. Fundamentos de esta decisión

Le correspondía a la Corte resolver dos cargos contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 1708 de 2014. Por una parte, si el precepto acusado tenía un vicio de procedimiento en su formación, al no haber tenido su origen en una iniciativa del Gobierno, entendido este último como el Presidente de la República y el Ministro del respectivo ramo. Por otra parte, si el Congreso excedió sus competencias en materia monetaria y crediticia al asignarle al Banco de la República el deber cambiar por su equivalente en pesos colombianos las divisas que sean incautadas en contextos procesales de extinción de dominio. La Corte resolvió que ninguno de estos cargos estaba llamado a prosperar, por las razones que se exponen a continuación.

En primer término, se pronunció sobre la legitimación por activa del ciudadano demandante para promover la acción pública. La Corte reiteró lo sostenido al respecto en la sentencia C-841 de 2010, en la cual decidió: "*[...] si quien presenta la demanda a nombre o en representación de una persona jurídica es un ciudadano en ejercicio, y tal condición se encuentra acreditada, el organismo de control constitucional no puede negarle el ejercicio de ese derecho político, impidiéndole el acceso a la administración de justicia constitucional, so pretexto de haber omitido declarar en el escrito demandatorio que actúa en su condición de ciudadano. A juicio de la Corte, una decisión de rechazo en esos casos, resultaría contraria los principios de participación, eficacia de los derechos, supremacía de la Constitución y prevalencia de los derechos sustanciales, que el propio ordenamiento Superior ha proclamado como aspectos medulares de la forma de Estado Social de Derecho y principios fundantes del mismo. [...] Por tanto, aun cuando no se invoque la calidad de ciudadano, si el demandante tiene tal condición y la demuestra, la Corte debe darle curso a la acción de inconstitucionalidad, aun a pesar de que aquél manifieste actuar en representación de una persona jurídica, pública o privada*".

En segundo lugar, sostuvo que la norma demandada respetó en su procedimiento lo previsto en el artículo 154 inciso 2º de la Constitución. Reiteró su jurisprudencia en torno a que la iniciativa del Gobierno en materia de disposiciones relacionadas con el Banco de

la República puede impartirse durante el trámite parlamentario, y que no es necesaria la participación directa del Presidente de la República. La jurisprudencia le ha reconocido validez, con base en lo anterior, al aval que otorgue a la disposición el Ministro de la cartera que tiene relación con la materia. En este caso, la Sala Plena observó que el Ministro de Hacienda y Crédito Público estuvo presente y de hecho participó en forma activa durante el debate en Plenaria de Senado del Proyecto de Ley 283 de 2013 Senado, 263 de 2013 Cámara. En ese debate el Ministro manifestó expresamente su concepto favorable al artículo 91 del proyecto de ley en su última versión, y además señaló que fue fruto de un acuerdo entre distintos organismos del poder público, dentro de los cuales incluía al Gobierno. Con fundamento en estos hechos, y en lo previsto por la jurisprudencia constitucional, la Corte concluyó que no había vicio de forma (CP art 154).

Finalmente, la Sala Plena consideró que el Congreso de la República no se extralimitó en sus funciones al expedir la norma acusada, ni interfirió en la órbita de competencias de otras autoridades en materia monetaria y cambiaria. La Corte advirtió que la norma demandada radica en el Banco un deber que no le adjudica directamente la Constitución. Sostuvo que el legislador está autorizado para atribuirle a la entidad competencias no expresamente mencionadas en la Constitución, mientras (i) no anule o reduzca las facultades que esta sí le confiere de forma expresa; (ii) no desplace al Banco para ejercer en lugar suyo y por vía específica las funciones que la Constitución le confía directamente al Emisor; (iii) enmarque la regulación de las competencias dentro de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República; y (iv) si las funciones que le asigna pueden incidir en el comportamiento de las realidades macroeconómicas que le corresponde controlar, debe además concederle un margen suficiente de acción para ajustar el cumplimiento del deber legal a su misión constitucional.

Aplicados estos principios al caso bajo examen, la Corte concluyó que ninguno de tales límites se veía desbordado por la norma legal demandada. Señaló que si bien esta puede llegar eventualmente a tener impactos monetarios, cambiarios o crediticios, y es opcional que incida en el uso del patrimonio del Banco, lo cierto es que la norma le da a este último un margen de acción amplio, en virtud del cual podría cumplir el deber legal con autonomía sin desconocer sus compromisos constitucionales. La Corte resaltó que la disposición acusada, **i)** no predetermina un único procedimiento para que el Banco convierta a pesos colombianos el dinero extranjero que se le entrega; **ii)** no establece si la obligación que le impone al Banco es de cumplimiento instantáneo; **iii)** no define tampoco si el cumplimiento de ese deber puede llegar a estar sometido a plazo o a condición suspensiva, fijada por el Banco razonablemente en función de sus apreciaciones económicas. El texto acusado no precisa, en definitiva, *cuándo* y *cómo* debe hacerse la conversión del dinero extranjero. En este margen el Banco puede obrar con el fin de que no se vean menoscabadas sus funciones, ni su autonomía. La existencia de este margen amplio de actuación desvirtúa que se estén anulando o reduciendo las facultades constitucionales del Banco de la República, sustituyendo al Emisor con normas específicas en sus funciones, o violando su autonomía patrimonial, técnica o administrativa.

La norma demandada obliga por lo tanto al Banco de la República a convertir a pesos las divisas incautadas en procesos de extinción de dominio, pero le reconoce el margen suficiente para que determine conforme a sus competencias cuándo y cómo efectuar el cambio. La Corte Constitucional consideró que esa facultad debe sin embargo ejercerse de forma razonable, lo cual significa que debe enmarcarse en los siguientes criterios necesarios: i) El Banco de la República tiene la competencia administrativa, patrimonial y técnica para establecer razonablemente *cómo* y *cuándo* cambiar las divisas incautadas que se le entreguen, por lo cual puede autónomamente ejecutar esa obligación sucesivamente, o sujetarla a plazo o condición suspensiva; ii) no obstante, en la determinación de estas circunstancias de tiempo y modo, no puede desconocer que el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 le impone una obligación jurídica *efectiva* y *perentoria* de cambiar por su equivalente en pesos colombianos las divisas incautadas que se le entreguen. En consecuencia, no es esta una previsión con un grado de fuerza normativa cuyo acatamiento sea meramente facultativo, de modo que si bien el Banco puede definir

cuándo y cómo proceder al cambio de las divisas incautadas, la conversión efectiva de las mismas *tiene* que efectuarse, por ministerio de la Ley, y iii) para que esto se cumpla, el programa de ejecución sucesiva, los plazos y las condiciones que eventualmente se establezcan han de ser razonables. Deben entonces: (a) fundarse razonablemente en las observaciones y proyecciones macroeconómicas del Banco de la República y de su Junta Directiva; (b) no pueden ser obstáculos para el cumplimiento del deber legal que el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 le impone, y (c) deben estar formulados en términos que permitan cumplir no sólo la obligación que la Ley expresamente prevé, sino además su finalidad de evitar que el dinero incautado perezca, y que se desaproveche su uso al servicio del interés público.

LA CORTE SE DECLARÓ INHIBIDA PARA DECIDIR SOBRE EL CARGO PLANTEADO POR SU INEPTITUD SUSTANTIVA, AL CARECER DE CERTEZA, POR CUESTIONAR UN CONTENIDO QUE NO HACE PARTE DE LA NORMA ACUSADA

III. EXPEDIENTE D-10.323 - SENTENCIA C-867/14 (Noviembre 12)
M. P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

LEY 1719 DE 2014

(junio 18)

Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 13. DERECHOS Y GARANTÍAS PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL. Las víctimas de violencia sexual sin perjuicio de los derechos, garantías y medidas establecidos en los artículos 11 y 14 y el Capítulo IV del Título IV de la Ley 906 de 2004, en los artículos 8º, 19, 20, 21 y 22 de la Ley 1257 de 2008; en los artículos 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 52, 53, 54, 69, 132, 135, 136, 137, 139, 140, 149i, 150, 151, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 190 y 191 de la Ley 1448 de 2011; en el artículo 54 de la Ley 1438 de 2011; en el artículo 15 de la Ley 360 de 1997; en los artículos 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198 de la Ley 1098 de 2006 y demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, tienen derecho a:

(...) (...) (...)

5. El derecho a no ser confrontadas con el agresor, ***a no ser sometidas a pruebas repetitivas*** y a solicitar a las autoridades judiciales que se abstengan de ordenar la práctica de pruebas o excluyan las ya practicadas que conlleven una intromisión innecesaria o desproporcionada de su derecho a la intimidad.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo respecto de la expresión "*a no ser sometido a pruebas repetitivas*" contenida en el numeral 5º del artículo 13 de la Ley 1719 de 2014, por ineptitud sustancial de la demanda.

3. Fundamentos de esta decisión

En este caso la Corte debía decidir sobre si la regla acusada es contraria a los numerales 3º y 4º del artículo 250 superior, en cuanto la prohibición de someter a las víctimas de violencia sexual a pruebas repetitivas implicaría la imposibilidad de controvertir y/o validar lo declarado en la denuncia o primera entrevista de la víctima ante las autoridades.

Frente a este planteamiento, la Sala encontró que el cargo formulado carecía de certeza, pues el segmento normativo acusado no tiene el alcance que el actor le atribuye, pues la garantía de no someter al sujeto pasivo del delito a pruebas que puedan dar lugar a situaciones de re-victimización, no implica restricción para decretar y practicar las pruebas necesarias para establecer la verdad de los hechos. Por estas razones la Corte resolvió inhibirse de decidir sobre le cargo planteado.

LA CORTE DECIDIÓ SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD FRNTE A VARIOS CARGOS DE DISTINTOS ARTÍCULOS DE LA LEY 1695 DE 2013 POR LA CUAL SE REGULA EL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL Y DECLARÓ QUE EN VIRTUD DE LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN RELACIÓN CON LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY RESULTAN INAPLICABLES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE TUTELA

IV. EXPEDIENTE D-10.079 - SENTENCIA C-870/14 (Noviembre 13)
M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1695 DE 2013
(diciembre 17)

Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1o. INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL. De conformidad con lo señalado en el artículo 334 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia **o los autos que se profieran con posterioridad a la misma**, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

En todo caso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte dentro del trámite.

PARÁGRAFO. Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

ARTÍCULO 2o. PROCEDENCIA. El incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias **o los autos que se profieran con posterioridad a la misma**, por las máximas corporaciones judiciales, cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo.

PARÁGRAFO. **Cuando el incidente de impacto fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.**

ARTÍCULO 3o. COMPETENCIA. Conocerá del incidente de impacto fiscal la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia **o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma**, sobre el cual se solicita el incidente.

ARTÍCULO 4o. PARTES. Harán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal:

1. El solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

3. Los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia **o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma**, sobre el cual se solicita el incidente de impacto fiscal.

ARTÍCULO 5o. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL INCIDENTE. La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia **o auto que se profirió con posterioridad a la misma**, dentro del término de ejecutoria. Una vez revisado que se haya presentado en término, el juez concederá la apertura del incidente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud de apertura del incidente.

El incidente se sustentará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al día en que fue concedido, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.

Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto.

ARTÍCULO 6o. CONTENIDO DEL INCIDENTE. La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Las **posibles** consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia **o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma**, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

PARÁGRAFO. A la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 8o. INADMISIÓN DEL INCIDENTE. Se inadmitirá incidente que no reúna el contenido señalado en la presente ley, mediante auto susceptible de reposición, **en el que se incluirán específica y puntualmente los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considera ausentes o la información que considere relevante, para que en los cinco (5) días siguientes a su notificación, el solicitante los aporte.**

ARTÍCULO 9o. ADMISIÓN DEL INCIDENTE. Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, **mediante auto que no tendrá recursos.**

El auto que admita el incidente dispondrá:

1. Que se notifique **por estado** al solicitante.
2. Que se notifique **por estado** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Que se notifique **por estado** a las partes que hacían parte del proceso, sobre el cual se solicita la apertura del incidente de impacto fiscal.
4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación **por estado** de todas las partes.

La admisión del incidente de impacto fiscal suspenderá los efectos de la sentencia **o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma**, hasta que la respectiva Corporación decida si procede a modular, modificar o diferir sus efectos, **salvo que se trate de una acción de tutela.**

ARTÍCULO 11. AUDIENCIA DE IMPACTO FISCAL. Durante la audiencia de impacto fiscal, el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia **o del auto que se profiera con posterioridad a la misma**, en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá participar en la audiencia de que trata el presente artículo, así la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal haya sido presentada por el Procurador General de la Nación o un Ministro de Gobierno diferente al de Hacienda y Crédito Público.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional.

PARÁGRAFO. Las partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal.

ARTÍCULO 12. DECISIÓN. En los diez (10) días siguientes a la realización de la audiencia a la que se refiere el artículo 11 de la presente ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias, de la sostenibilidad fiscal. Los magistrados podrán en escrito separado aclarar su voto o exponer las razones para salvarlo.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación.

ARTÍCULO 13. RECURSO DE INSISTENCIA. **En contra de la providencia que falle el incidente de impacto fiscal procederá recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo.**

El recurso deberá interponerse ante la Corporación que falle el incidente de impacto fiscal, por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que falle el incidente y deberá contener las razones que lo sustente.

ARTÍCULO 14. Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal es contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará el fallo en los términos que determine la alta corporación judicial, **buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial. En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional.**

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1695 de 2013, *"por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*, en el entendido de, que por existir reserva de ley estatutaria, la regla de procedencia allí dispuesta respecto del incidente de impacto fiscal regulado en esta ley, no aplica en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLES**, por vulnerar la reserva de ley estatutaria, el párrafo del artículo 2° y las expresiones *"salvo que se trate de una acción de tutela"*, *"En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional"* y *"En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación"*, previstas en el inciso 3° del artículo 9°, en el inciso 3° del artículo 11 y en el inciso 2° del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones "*la Sala Plena de la Corte Constitucional*", previstas en los artículos 3º, 5º y 12 de la Ley 1695 de 2013, en el entendido de que, por existir reserva de ley estatutaria, las mismas no se aplican en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, las expresiones "*o los autos que se profieran con posterioridad a la misma*", "*o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma*", "*o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma*", "*o auto que se profirió con posterioridad a la misma*", "*o del auto que se profiera con posterioridad a la misma*", previstas en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º y 11 de la Ley 1695 de 2013, en el entendido de que, por existir reserva de ley estatutaria, estas previsiones no se aplican a los autos que se expidan en materia de tutela y que los autos a que se refieren son aquellos a través de los cuales, sin importar su denominación, se ajustan o modifican las órdenes de la sentencia, o se adicionan unas nuevas, con incidencia autónoma en materia fiscal.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial*", consagrada en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional*", prevista en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, en el entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia ni acatamiento por parte del fallador.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*posibles*", consagrada en el artículo 6º de la Ley 1695 de 2013.

Octavo.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 13 y de la expresión "*por estado*" prevista en los numerales 1º y 2º del artículo 9º de la Ley 1695 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*por estado*", prevista en los numerales 3º y 4º del artículo 9 de la Ley 1695 de 2013.

Décimo.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*en el que se incluirán específica y puntualmente los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considera ausentes o la información que considere relevante, para que en los cinco (5) días siguientes a su notificación, el solicitante los aporte*", consagrada en el artículo 8º de la Ley 1695 de 2013.

Undécimo.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*mediante auto que no tendrá recursos*", consagrada en el artículo 9º de la Ley 1695 de 2013.

3. Fundamentos de esta decisión

Debido a la diversidad tanto de las normas acusadas como de las razones expuestas para solicitar su inconstitucionalidad, la Corte decidió sobre los cargos planteados, en los siguientes términos:

En primer lugar, esta corporación encontró que las disposiciones acusadas que se refieren a la acción de tutela están sometidas a reserva de ley estatutaria, en los términos previstos en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, ya que a pesar de que el incidente de impacto fiscal responde a una naturaleza instrumental sometido a la cláusula prohibitiva de no poder menoscabar los derechos o negar su protección efectiva (CP art. 334), su alcance tiene la potencialidad de incidir en los efectos de las decisiones

adoptadas, lo cual puede afectar la operatividad de las órdenes de amparo, en perjuicio de la realización pronta y expedita de los derechos constitucionales fundamentales.

Por lo anterior, se procedió a integrar la unidad normativa de los textos acusados con el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1695 de 2013, que se refiere a la regla de procedencia del incidente de impacto fiscal. Como consecuencia de ello y en virtud de lo expuesto, la Corte decidió excluir la aplicación de dicho procedimiento respecto de los juicios de amparo, motivo por el cual declaró su exequibilidad, en el entendido de que la regla de procedencia allí dispuesta respecto del incidente fiscal regulado en la citada ley, no aplica en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela.

Llegado a este punto y ante la necesidad de preservar una coherencia normativa en la ley que sea compatible con la Carta Fundamental, la Corte adoptó las siguientes decisiones: Por una parte, en cuanto a las disposiciones demandadas, declaró la inexecutable del párrafo del artículo 2 y de las expresiones: *"salvo que se trate de una acción de tutela"*, *"En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional"* y *"En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación"*, previstas en el inciso 3º del artículo 9º, en el inciso 3º del artículo 11 y en el inciso 2º del artículo 12 de la Ley 1695 de 2013. Y, por la otra, previa integración de la unidad normativa, declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones: *"la Sala Plena de la Corte Constitucional"* consagradas en los artículos 3º, 5º y 12 de la aludida ley, por medio de las cuales se disponen las reglas sobre competencia y decisión del incidente de impacto fiscal, en el entendido de que las mismas no aplican en relación con las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela. Todo lo anterior, como se deriva de lo expuesto, con miras a salvaguardar la reserva de ley estatutaria frente a un procedimiento que tiene la virtualidad de alterar la operatividad de las órdenes de amparo.

En todo caso, la Corte destacó que la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión: *"salvo que se trate de una acción de tutela"* prevista en el inciso 3º del artículo 9º de la ley en cita, se justificó exclusivamente en el hecho de que se refiere a las providencias proferidas en ejercicio de la citada acción, para lo cual el incidente de impacto fiscal debe ser regulado, como ya se dijo, por vía de ley estatutaria. Por ello, esta Corporación no realizó censura alguna en relación con el efecto exceptivo de la admisión del incidente, conforme al cual en el caso de los juicios de amparo no se suspenderán los efectos de sus providencias. Por otra parte, en lo que atañe al inciso 2º del artículo 12, en la medida en que su regulación puede tener efecto sobre la regla de mayoría con que la Corte Constitucional adopta sus decisiones, resaltó que también se somete a la reserva de ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en el literal b) del artículo 152 de la Carta Política. Finalmente, en lo que respecta al párrafo del artículo 2º, se aclaró que la declaratoria de inconstitucionalidad se justificó en que la regulación propuesta sólo tiene aplicación en el marco de la atribución de revisión eventual que en los juicios de tutela desarrolla esta Corporación, conforme a lo ordenado en los artículos 86 y 241.9 del Texto Superior.

En segundo lugar, la Corte declaró exequibles, por los cargos analizados, las expresiones: *"o los autos que se profieran con posterioridad a la misma"*, *"o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma"*, *"o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma"*, *"o auto que se profirió con posterioridad a la misma"*, *"o del auto que se profiera con posterioridad a la misma"*, previstas en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 9º y 11 de la Ley 1695 de 2013, al entender que la posibilidad de que proceda la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal respecto de los autos que se profieran con posterioridad a una sentencia, corresponde al ejercicio de la amplia potestad de configuración normativa del legislador, sobre un procedimiento de origen constitucional.

En efecto, a diferencia de lo expuesto por los accionantes y a partir del uso de los métodos de interpretación histórica, sistemática, teleológica y literal, esta Corporación

concluyó que el artículo 334 de la Constitución, no consagró como criterio determinante para establecer la procedencia del incidente el acto mismo de la sentencia, sino las consecuencias o los efectos que ella se derivan, los cuales, precisamente, son los que tienen la entidad suficiente para comprometer la sostenibilidad fiscal.

Desde esta perspectiva, no se observó que la regulación expedida por el Congreso de la República haya excedido un parámetro procesal directamente establecido por el Constituyente (como límite en el ejercicio de la potestad de configuración), en la medida en que el campo de acción del citado incidente no está restringido a la sentencia en sí misma considerada sino exclusivamente a sus efectos, previendo tan sólo una regla de carácter temporal, conforme a la cual dicho instrumento se puede interponer una vez haya sido proferida la respectiva sentencia. Bajo la aplicación de la citada regla, este Tribunal infirió que el incidente se puede plantear desde el momento mismo en que es proferida una de tales providencias y hacia adelante, siempre que las mismas cumplan con el supuesto necesario de afectar la sostenibilidad fiscal (CP art. 334).

En este orden de ideas, si bien la lógica indica que el incidente se limita de ordinario a las sentencias, pues son ellas las que le ponen fin a una controversia e incluyen las determinaciones y órdenes que vinculan a las partes, en ciertos casos, en especial cuando las Altas Cortes actúan en su condición de juez constitucional, en virtud del carácter prevalente de los derechos y dada la amplitud de sus competencias, también pueden proferir *órdenes* incluso con posterioridad a la expedición de la sentencia, dirigidas a asegurar su plena observancia, las cuales se plasman en autos de seguimiento o de cumplimiento. Esta realidad plantea entonces una clara unidad de la sentencia con dichos autos, en los que por virtud de una competencia otorgada por la ley, el juez puede ajustar o modificar las órdenes dispuestas en el fallo, o adicionar unas nuevas, que permitan restablecer el derecho comprometido o, en general, asegurar la realización de la respectiva sentencia. En este tipo de casos es posible que se presente un impacto fiscal diferente, el cual, por obvias razones, escapa a la eventualidad de ser discutido conforme a las órdenes originalmente dictadas en la sentencia, sobre todo en aquellos casos en que se expiden *órdenes complejas*.

Por esta razón, la Corte consideró que ningún reproche le cabe al legislador por consagrar la procedencia del incidente de impacto fiscal en aquellos casos en que se ajusten o modifiquen las órdenes de la sentencia, o se adicionen unas nuevas, a través de autos proferidos con posterioridad a la misma, en virtud de la unidad que se predica entre dichas providencias. En efecto, no se observó que dicha decisión implicara el sacrificio de algún derecho, fin o valor constitucional. Por el contrario, la regla de procedencia allí adoptada, en criterio de este Tribunal, también se ajusta a los métodos de interpretación conforme y de efecto útil.

A pesar de lo expuesto, esta Corporación destacó que la fórmula utilizada por el legislador, esto es, "*o los autos que se profieran con posterioridad a la misma*", envolvía una generalidad tan amplia que habilitaba la interposición del incidente frente a autos que resuelven solicitudes de nulidad o aclaración, o que tan sólo disponen la ejecución de una orden dispuesta en la sentencia, sin ajustar o modificar su contenido, o sin realizar variación alguna en lo decretado. En esas hipótesis, la posibilidad de presentar un incidente con fundamento en que se promueve contra un auto proferido con posterioridad a la sentencia, se traduciría en una violación del derecho al fallo definitivo, como elemento esencial de la tutela judicial efectiva o derecho de acceso a la administración de justicia (CP art. 229), por cuanto los efectos de la sentencia seguirían siendo los mismos y el uso del incidente se convertiría en una herramienta para dilatar la efectividad del fallo.

Por dicha razón y ante la necesidad de guardar coherencia con lo dispuesto en el cargo anteriormente examinado, esta Corporación declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas, al entendido de que, por existir reserva de ley estatutaria, dichas previsiones no se aplican a los autos que se expidan en materia de tutela y que los autos a que se refieren son aquellos a través de los cuales, sin importar su denominación,

se ajustan o modifican las órdenes de la sentencia, o se adicionan unas nuevas, con incidencia autónoma en materia fiscal.

En tercer lugar, la Corte declaró exequible la expresión: *"buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial"*, consagrada en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, por no desconocer el Estado Social de Derecho y los principios de autonomía e independencia judicial. La citada norma se enmarca dentro del mandato general en el que se dispone que la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal, en caso de ser contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará en los términos que determine la alta corporación judicial.

Esta disposición se declaró ajustada a la Carta, por una parte, porque de la redacción de la misma se infiere que se encuentra dirigida a resaltar el carácter vinculante del fallo adoptado por una Alta Corte, cuando no prospera el incidente de impacto fiscal, sin comprometer la efectividad de las decisiones que se hayan proferido. Y, por la otra, porque el uso del método de interpretación sistemática ratifica esa misma conclusión, bajo la lógica de que el citado precepto mantiene la decisión acerca de la procedencia del incidente, en el ámbito exclusivo del ejercicio de la potestad jurisdiccional, resaltando la cláusula prohibitiva conforme a la cual no se podrá invocar la sostenibilidad para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva (CP art. 334 y Ley 1695 de 2013, art. 1º), en un contexto acorde con la plena exigibilidad de los principios de independencia y autonomía judicial.

En cuarto lugar, al pronunciarse sobre la división de poderes y los principios de autonomía e independencia judicial, la Corte declaró exequible la expresión: *"En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional"*, prevista en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013. Para la Corte, una aproximación a la citada norma conducía a entender que de ella se derivaban dos posibles interpretaciones. Una de las cuales entendía que se otorgaba a las altas cortes la posibilidad de valorar, en consonancia con el principio de colaboración armónica, el plan concreto de cumplimiento en las etapas posteriores destinadas a verificar o acreditar la satisfacción de lo ordenado y otra conforme a la cual, en todo caso, en la decisión judicial o al momento de hacer seguimiento a un fallo que fue examinado respecto de su impacto fiscal, las máximas corporaciones judiciales están sujetas de forma obligatoria a lo señalado en dicho plan presentado con anterioridad por el ejecutivo.

Con miras entonces a preservar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, en un contexto acorde con el principio de seguridad jurídica, la Corte consideró que debía excluirse de la norma cualquier alternativa que condujera a entender que el plan concreto de cumplimiento vincula y obliga al fallador, cuya única regla de sujeción, al momento de proferir sus providencias, es el sometimiento al imperio del ordenamiento jurídico, como lo dispone el artículo 230 del Texto Superior. Por lo anterior, se condicionó el alcance de la disposición demandada, al entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia ni acatamiento por parte del fallador.

En quinto lugar, al examinar la motivación mínima que exige el incidente de impacto fiscal, esta Corporación declaró la exequibilidad de la expresión: *"posibles"* consagrada en el artículo 6º de la Ley 1695 de 2013, referente a la invocación de las consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En términos generales, contrario a lo señalado por los accionantes y luego de hacer uso de los métodos de interpretación teleológica, sistemática y literal, la Corte concluyó que el precepto acusado en nada se relaciona con meras conjeturas o suposiciones, pues su rigor normativo lo que dispone es la exigencia de especificar las circunstancias actuales, de tipo económico, que podrían producir o generar consecuencias en el futuro. En efecto, en palabras de este Tribunal, ningún sentido tendría un incidente fiscal sobre hechos cumplidos o daños ya causados.

En sexto lugar, por incumplir con la carga de certeza, en cuanto el recurso de insistencia no se restringe a los solicitantes del incidente de impacto fiscal, como lo afirman los

demandantes, la Corporación se declaró inhibida para proferir un fallo de fondo respecto del artículo 13 de la Ley 1695 de 2013. Igual pronunciamiento se realizó en relación con la expresión: "*por estado*" prevista en los numerales 1º y 2º del artículo 9º de la ley en cita, ya que frente a la misma no se formuló ningún reparo de inconstitucionalidad.

En séptimo lugar, por no resultar contrarias al principio de igualdad de armas, ni desconocer el derecho al debido proceso, la Corte decretó la exequibilidad de las expresiones: "*por estado*" y "*en el que se incluirán específica y puntualmente los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considera ausentes o la información que considere relevante, para que en los cinco (5) días siguientes a su notificación, el solicitante los aporte*", consagradas en el artículo 8º y en los numerales 3º y 4º del artículo 9º de la Ley 1695 de 2013.

Frente al sistema de publicidad adoptado para poner en conocimiento la admisión del incidente de impacto fiscal, esta Corporación encontró que la notificación por estado, responde al hecho de exigirles a las partes del proceso primigenio una carga procesal de diligencia mínima, que se explica en el ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador, y que tiene como fin darle celeridad y evitar dilaciones injustificadas (CP arts. 29 y 228), respecto de una actuación judicial sujeta a la previa notificación de un fallo y frente a la cual tan sólo se consagra un deber de vigilancia concreto y breve en el tiempo, sujeto específicamente al término de ejecutoria de la decisión que le favorece. Por lo demás, tampoco se acreditó una ruptura del equilibrio procesal que debe existir entre las partes, en el entendido de que el incidente de impacto fiscal no es un proceso adversarial, ni contradictorio, pues su objeto es el de habilitar un espacio de interlocución para deliberar sobre los efectos de una providencia y, a partir de allí, con plena autonomía, la autoridad judicial decidir si respecto de ellos proceden los atributos excepcionales de modificar, modular o diferir (CP art. 334).

Por su parte, en lo que atañe a la justificación de la inadmisión, la Corte encontró que se trata de un poder de instrucción, para que los jueces verifiquen o se cercioren sobre el cumplimiento de los requisitos de forma que sustentan el incidente, como expresión de los principios de colaboración armónica, de primacía de lo sustancial sobre lo formal y de publicidad (CP arts. 113, 209 y 228), sin que ello produzca beneficio alguno en favor del solicitante. En efecto, a partir de una lectura sistemática de la Constitución y la ley, es innegable que la corrección de la solicitud y su posterior admisión, no garantizan que se tenga éxito al momento en que resuelve el trámite incidental, pues se trata de dos momentos procesales claramente diferenciados: admisión y decisión.

Finalmente, la Corte declaró exequible la expresión: "*mediante auto que no tendrá recursos*" consagrada en el artículo 9º de la Ley 1695 de 2013, por no vulnerar los derechos al debido proceso y a la defensa, así como el principio de igualdad de armas. Al respecto, se señaló que el legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración normativa, con miras a definir las etapas, términos, recursos y demás elementos propios de cada actuación. Como consecuencia de lo anterior, en la medida en que la Constitución guardó silencio sobre la posibilidad de interponer recursos frente al auto que decide la admisión del incidente de impacto fiscal, bien podía el Congreso de la República definir la materia, excluyendo la posibilidad de controvertir dicha decisión, con miras a garantizar el principio de celeridad en una actuación judicial de naturaleza no adversarial y en la que se preserva la intangibilidad de la decisión adoptada, la cual, como se explicó en las Sentencias C-288 de 2012 y C-1052 de 2012, se encuentra amparada por los efectos de la cosa juzgada.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Jorge Iván Palacio Palacio** salvaron parcialmente su voto, en relación con algunas de las decisiones adoptadas en esta sentencia.

El Magistrado **Guerrero Pérez** salvó su voto, respecto de la obligación de someter la regulación del incidente de impacto fiscal a reserva de ley estatutaria, cuando dicho instrumento se propone sobre providencias preferidas en el marco de la acción de tutela. Para este Magistrado, los preceptos legales demandados no regulan la estructura normativa básica de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales, ni reducen el ámbito de protección actualmente vigente del amparo constitucional, como requisitos que obligan acudir al procedimiento legislativo cualificado de la ley estatutaria.

A diferencia de lo expuesto por la mayoría, el Magistrado **Guerrero Pérez** estima que las normas acusadas se orientan a consagrar el procedimiento *sui generis* del incidente de impacto fiscal, el cual no tiene por objeto proteger los derechos fundamentales, en la medida en que su naturaleza se circunscribe a la de servir como espacio de diálogo y deliberación entre el Gobierno Nacional, el Procurador General de la Nación y las Altas Cortes, con miras a determinar el impacto de los efectos de sus sentencias en la sostenibilidad fiscal, en aras de proteger las finanzas públicas y lograr los objetivos del Estado Social de Derecho, como se deriva de la Constitución y fue expresamente señalado por esta Corporación en las Sentencias C-288 de 2012 y C-1052 de 2012.

En este orden de ideas, el citado Magistrado consideró que no era exigible la reserva de ley estatutaria, como lo concluye la sentencia, por el hecho de que como consecuencia del incidente, en su versión aprobada por el legislador, era posible modular, modificar o diferir los efectos de un fallo de amparo, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. Ello es así, por una parte, porque se trata de una consecuencia o efecto previsto directamente por la Constitución en el artículo 334, cuya consagración legal en nada afecta el régimen normativo dispuesto por el Constituyente sobre la materia; y por la otra, porque el alcance del incidente se encuentra restringido a los efectos de la sentencia y no al contenido de la providencia en sí misma considerada, lo que implica que la decisión adoptada está resguardada por la garantía de la cosa juzgada constitucional. Así las cosas, la "protección" o "tutela" del derecho fundamental contenida en la parte resolutive de un fallo de amparo, no puede ser controvertida por cuenta de este instrumento constitucional, vale decir, se mantiene incólume y es plenamente exigible, más aún cuando existe desde la propia Carta Política una cláusula prohibitiva, conforme a la cual el incidente de impacto fiscal no puede menoscabar, restringir o negar la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Por su parte, el Magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** salvó su voto por los siguientes aspectos: i) la expresión "posibles" del artículo 6° debió declararse inexecutable, toda vez que la presentación del incidente de impacto fiscal no puede soportarse en "eventuales" consecuencias de la sentencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino que debe partir de una "acreditación mínima" de que los efectos se van a producir, ya que lo contrario llevaría a dilatar injustificadamente el cumplimiento de la decisión (art. 29 superior) y a desconocer la efectividad de los derechos y principios constitucionales (art. 2 superior), además de exceder el contenido normativo del acto legislativo 3 de 2011 (art. 334 superior), que no prevé el vocablo cuestionado. ii) La expresión "estado" prevista en los numerales 3° y 4° del artículo 9° también debió declararse inexecutable, porque en asuntos donde existan "partes" se impone la notificación personal del auto admisorio del incidente para garantía del derecho de defensa y contradicción, y la publicidad de las actuaciones judiciales (art. 29 superior).

También aclaró su voto en relación con la frase "*En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional*" prevista en el artículo 14, por cuanto al quedar supeditado al "*entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia ni acatamiento por parte del fallador*", termina contradiciéndose con la misma norma acusada, al tornar "*facultativo*" lo que el legislador previo como "*imperativo*". Explicó que la lógica de lo razonable manda que ante la negativa del incidente, resulta inconstitucional el pretender que se deba tener en cuenta el plan presentado por el Gobierno. De esta manera, estimó que la Corte también ha debido declarar la inconstitucionalidad de estas disposiciones para defensa de la parte dogmática

de la Constitución, que al no hacerlo ha abierto una compuerta para el resquebrajamiento del goce efectivo de los derechos constitucionales y la ineffectividad de los fallos.

Por último, los Magistrados **María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** también anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto en relación con distintos aspectos de la parte motiva de esta providencia.

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA NORMA DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO QUE ESTABLECE QUE LA PRIMA DE SERVICIOS ES UNA PRESTACIÓN A CARGO DE LAS EMPRESAS, PESE A LO CUAL, AL VERIFICAR QUE LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS SON ACTUALMENTE LOS ÚNICOS QUE NO TIENEN DERECHO A ESTA PRESTACIÓN, EXHORTÓ AL CONGRESO Y AL GOBIERNO NACIONAL A AVANZAR EN LA UNIVERSALIZACIÓN DE ESTE BENEFICIO

V. EXPEDIENTE D-10.213 - SENTENCIA C-871/14 (Noviembre 13)
M. P. María Victoria Calle Correa

1. Normas acusadas

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

(Decreto 2663 de 1950)

ARTÍCULO 306. PRINCIPIO GENERAL. 1. Toda empresa (...) está obligada a pagar a cada uno de sus trabajadores, (...) como prestación especial, una prima de servicios, así:

a) Las de capital de doscientos mil pesos (\$200.000) o superior, un mes de salario pagadero por semestres del calendario de la siguiente forma: una quincena el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días de diciembre, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre, o proporcionalmente al tiempo trabajado, siempre que hubiesen servido (...)

b) Las de capital menor de doscientos mil pesos (\$200.000), quince (15) días de salario, pagadero en la siguiente forma: una semana el último día de junio y otra semana en los primeros veinte (20) días de diciembre, pagadero por semestres del calendario, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre; o proporcionalmente al tiempo trabajado. Siempre que hubieren servido (...)

2. Esta prima de servicios sustituye la participación de utilidades y la prima de beneficios que estableció la legislación anterior.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*toda empresa*", contenida en el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo.

Segundo. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que adopten las medidas legislativas e implementen las políticas públicas necesarias para avanzar hacia la universalidad del derecho prestacional al pago de la prima de servicios en el caso de los trabajadores y las trabajadoras domésticas.

3. Fundamentos de esta decisión

La Corte decidió sobre la supuesta contrariedad existente entre el precepto acusado y varias normas del texto superior, en concreto los artículos 13, 25, 53 y 93, a propósito de la negación de la prima de servicios a los(as) empleados(as) del servicio doméstico, como resultado del hecho de que la norma establezca que el sujeto obligado al pago de esta

prestación especial son la *empresas*, concepto que difiere del de *familias*, que son quienes usualmente contratan los servicios de tales trabajadores.

Para decidir sobre lo planteado, la Corte comenzó por descartar la posible presencia de cosa juzgada constitucional sobre el tema, debido a la existencia de varias decisiones relacionadas, bien con quiénes tienen derecho al pago de la prima de servicios o con quienes deben asumir tal carga, bien con el alcance originalmente reducido de los derechos laborales de los(as) trabajadores(as) domésticos(as). La Corte encontró, que pese a concurrir varias decisiones de este tribunal sobre temas aledaños al ahora propuesto, entre ellas las sentencias C-051 de 1995, C-034 y C-042 de 2003, C-100 de 2005 o C-825 de 2006 ninguna de ellas ha explorado puntualmente la misma controversia ahora formulada por los actores.

La Corte consideró que la norma demandada, al excluir a las trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico del pago de la prima de servicios, genera un déficit de protección de este grupo social, y un trato desigual frente a los demás trabajadores. La Corporación consideró que si bien se ha argumentado que esta diferencia de trato es razonable, pues la prima de servicios nació como una forma de retribuir a los trabajadores por las utilidades de la empresa, esa posición ya ha sido revaluada y, además, preserva una concepción errónea del trabajo doméstico.

Así, explicó que (i) la prima de servicios sí se inspiró en una prestación que se denominaba "reparto de utilidades", pero no es idéntica a esta última, como lo demuestra el hecho de que el Legislador la definió en torno a criterios como el patrimonio de la empresa y el salario del trabajador (y no en relación con las utilidades de la unidad productiva); (ii) la prima de servicios puede concebirse entonces, de forma más amplia, como una retribución por los beneficios económicos y sociales que obtiene el empleador del trabajo; (iii) el trabajo doméstico genera beneficios económicos y sociales a las familias, pues (iii.1) les permite salir del hogar para generar ingresos y (iii.2) brinda cuidado a las personas más vulnerables del hogar (niños y ancianos). Finalmente, (iv) la distinción afecta a un grupo social vulnerable.

Al momento de determinar el remedio judicial a adoptar, la Sala exhortó al Legislador para que implemente el pago de la prima de servicios a los y las trabajadoras del servicio doméstico, dando aplicación al principio de progresividad y, por lo tanto, estableciendo la obligación inicialmente para las familias de estratos más altos, o de mayores ingresos, y adoptando las medidas pertinentes para la ampliación progresiva del derecho.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El Magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** salvó su voto en relación con esta decisión al estimar que si bien la Corte reconoce en la parte motiva de la decisión la importancia del trabajo doméstico y su déficit de protección, tales consideraciones no se muestran congruentes con la parte resolutive, ya que se limitan a declarar la exequibilidad pura y simple de la norma y a exhortar al Congreso para que avance hacia la universalización de la prima de servicios.

El Magistrado **Palacio Palacio** consideró que este tribunal ha debido extender el reconocimiento y pago de la prestación a través de una sentencia integradora, para así desterrar de una vez todo el acto discriminatorio contra este sector vulnerable de la población (arts. 13 y 53 superiores), hacer efectivos sus derechos fundamentales (art. 2º superior) y alcanzar la justicia material (orden social justo, preámbulo de la Constitución). La contribución significativa del trabajo doméstico a la economía del país, el déficit de protección por su infravaloración e invisibilidad, la necesidad de disfrutar de condiciones no menos favorables que de los trabajadores en general, el hecho que esta labor se cumple principalmente por mujeres y niñas, y finalmente que el concepto de "empresa" ha evolucionado hacia una concepción amplia gracias al dinamismo del derecho humano laboral, tornaban imperioso que la Corte desterrara toda interpretación inequitativa y

excluyente que pudiera surgir de la norma acusada. Así se lo imponía la Constitución y el Convenio 189 de 2011 de la OIT.

Por su parte, el Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** anunció la presentación de una aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de esta decisión.

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLES EL PROTOCOLO SUSTITUTORIO DEL CONVENIO SIMÓN RODRÍGUEZ Y SU LEY APROBATORIA, POR CUANTO TANTO EL TRÁMITE DE ÉSTA COMO LOS OBJETIVOS Y CONTENIDO DEL PROTOCOLO RESULTAN CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN

VI. EXPEDIENTE LAT-431 - SENTENCIA C-872/14 (Noviembre 13)

M. P. Mauricio González Cuervo

1. Norma revisada

LEY 1693 DE 2013 (diciembre 17) por medio de la cual se aprueba el "*Protocolo sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez*" suscrito en Valencia, República Bolivariana de Venezuela el 13 de junio de 2011.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el "*Protocolo sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez*" suscrito en Valencia, República Bolivariana de Venezuela el 13 de junio de 2001.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1693 de fecha 17 de diciembre de 2013 "*Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez' suscrito en Valencia, República Bolivariana de Venezuela el 13 de junio de 2001*".

3. Fundamentos de esta decisión

Realizado el análisis de este Protocolo, tanto en su aspecto formal como material, la Corte constató que se ajusta en todo a los preceptos constitucionales. De una parte, por cuanto se observaron a plenitud las formalidades exigidas por la Constitución y la ley para que un tratado internacional pueda incorporarse el ordenamiento jurídico interno. De otra, porque los objetivos y el contenido del Protocolo sometido a control constitucional, a través del cual se busca actualizar y sustituir el texto del Convenio Simón Rodríguez, suscrito en 1973 por los países bolivarianos, cuyo objeto es la concertación entre los países miembros de los temas socio-laborales, se enmarca sin dificultad en el contenido de los preceptos superiores aplicables, en particular, dentro de los objetivos que la Carta Política le asigna al manejo de las relaciones internacionales y a la suscripción de tratados con otros Estados y/o con organismos de derecho internacional (arts. 9º, 150.16, 189.2, 224 y 226 de la Const.).

Más allá de los objetivos generales del Convenio aprobado por esta ley, la Corte encontró que sus estipulaciones particulares también resultan conformes a la Constitución, ya que contienen instrumentos encaminados al logro de los objetivos planteados, entre ellos la promoción concertada de los temas sociales, educativos y laborales en los países miembros, y la formulación de políticas públicas sobre ellos, dentro de un contexto de reciprocidad, colaboración y mutuo respeto, los cuales encuentran coincidencia con los previstos en el texto superior. Finalmente, ninguna de tales cláusulas contempla la asunción por el Estado colombiano de compromisos contrarios al marco constitucional.

4. Aclaraciones de voto

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto en relación con varios de los fundamentos de esta decisión.

LA CORTE REITERÓ SU JURISPRUDENCIA SOBRE LA IMPOSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE EXIGIR EL REQUISITO DE FIDELIDAD PARA LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES Y CONCEDIÓ UNA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS EMITIDAS DENTRO DE UN PROCESO LABORAL, EN LAS QUE SE REVOCÓ EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN POR ESTE MOTIVO

VII. EXPEDIENTE T-4-324.560 - SENTENCIA SU-873/14 (Noviembre 13)

M. P. María Victoria Calle Correa

La Sala Plena resolvió una acción de tutela contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, a propósito de las providencias emitidas por dichas corporaciones dentro del proceso ordinario laboral instaurado por la actora contra el Instituto de Seguros Sociales ISS (hoy Colpensiones), por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso, la seguridad social y al mínimo vital por cuanto: (i) el Tribunal revocó la decisión de primera instancia que le había concedido el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en aplicación de una norma anterior más favorable, bajo el argumento de que dicha normativa no regulaba el caso y no se reunía el requisito de fidelidad al sistema, que no había sido declarado inexecutable para la fecha en que se dictó ese fallo, y (ii) la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia decidió no casar la sentencia del Tribunal, a pesar de que al estudiar el asunto, el requisito de fidelidad ya había sido declarado inexecutable en la sentencia C-556 de 2009.

Las autoridades demandadas, por su parte, sostuvieron que no vulneraron derecho alguno al exigir el cumplimiento del requisito de fidelidad a la actora, pues el causante de la prestación falleció en el año dos mil cuatro (2004), antes de que se surtieran los efectos de la inexecutable mencionada. En el trámite de tutela, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia declaró improcedente el amparo, mientras que en segunda instancia, la Sala Civil de la misma Corte declaró la nulidad de todo lo actuado por tratarse de una tutela contra un fallo de una Alta Corte, y dejó sin efectos la sentencia precedente.

Para resolver la controversia, la Corte, en primer lugar, encontró demostrado que la tutela era procedente para censurar las referidas providencias judiciales, en tanto se reunían los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional para ello.

Frente a la posible vulneración de los derechos fundamentales invocada por la actora, la Sala sostuvo que las accionadas incurrieron en un defecto por violación directa de la Carta Política en sus providencias. En concreto, se explicó que el Tribunal Superior de Medellín tenía la obligación de inaplicar el requisito de fidelidad, porque dicho precepto resultaba contrario al mandato superior de progresividad en materia de seguridad social desde su expedición, en tanto impuso a los usuarios una obligación más gravosa a las ya existentes en el pasado para acceder a la pensión de sobrevivientes, y que incluso la Corte ya había decidido inaplicar la norma que lo contenía desde la sentencia T-1036 de 2008 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Y en relación con la Corte Suprema de Justicia, se indicó que cuando expidió la providencia en la que decidió no casar la sentencia del Tribunal, fundamentó su decisión en la exigencia del requisito de fidelidad, cuando para entonces ya la Corte Constitucional había retirado del ordenamiento las disposiciones que contenían tal requisito en sentencia C-556 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) y conforme a la Carta "[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo" (art. 243 CP).

Por estas razones, la Sala concedió el amparo de los derechos fundamentales de la actora y dejó sin efectos las sentencias de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, mediante las cuales se le negó la pensión de sobrevivientes a la actora por no cumplir el requisito de fidelidad. Así mismo, revocó la providencia emitida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, que declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela por tratarse de una acción contra un fallo de la Corte Suprema.

LA CORTE REITERÓ SU JURISPRUDENCIA, SINTETIZADA EN LA SENTENCIA SU-556 DE 2014, EN RELACIÓN CON LA DESVINCULACIÓN SIN MOTIVACIÓN DE PERSONAS QUE EJERCEN EN PROVISIONALIDAD UN CARGO DE CARRERA, Y ORDENÓ EL PAGO DE LA RESPECTIVA INDEMNIZACIÓN EN LOS TÉRMINOS DEFINIDOS EN ESA SENTENCIA

VIII. EXPEDIENTE T-3.181.387 - SENTENCIA SU-874/14 (Noviembre 13)
M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez

La Sala Plena concedió una acción de tutela para la protección del derecho al debido proceso y en consecuencia dejó sin efectos un fallo de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que en segunda instancia se abstuvo de declarar la nulidad de una resolución expedida por el Fiscal General de la Nación, mediante la cual se desvinculó de su cargo a una Fiscal ante el Tribunal Superior de Antioquia, teniendo en cuenta que tales decisiones judiciales desconocieron la jurisprudencia consolidada y unificada de este tribunal respecto del deber de motivación de los actos administrativos que declaran insubsistente el nombramiento de quien ocupa en provisionalidad un cargo de carrera, sin tampoco explicar las razones por las cuales dejaron de aplicar la jurisprudencia constitucional consolidada. La Corte encontró que la corporación accionada tampoco justificó por qué avaló la omisión en hacer explícitas las razones por las cuales fue desvinculada del cargo.

Constatado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y la configuración de una causal específica para dejar sin efectos el fallo censurado, la Corte decidió amparar los derechos fundamentales de la actora. Para ello, y siguiendo las reglas trazadas en la reciente sentencia de unificación SU-556 de 2014, la Sala Plena declaró la nulidad del acto administrativo que dispuso su desvinculación, y ordenó a la Fiscalía General de la Nación, a título de indemnización, que reconozca y pague el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir desde la fecha del retiro del cargo y hasta el día que cumplió la edad de retiro forzoso (17 de diciembre de 2008), descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido la accionante, sin que la suma a pagar por concepto de tal indemnización sea inferior al equivalente a los salarios y prestaciones de seis (6) meses ni pueda exceder el equivalente a los salarios y prestaciones de veinticuatro (24) meses.

Salvamento de voto

El Magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** salvó su voto frente a esta decisión. En su concepto, la Corte debió aplicar en el presente caso las reglas para el pago de acreencias laborales y prestaciones sociales contenidas en la sentencia SU-917 de 2010 y no las de la SU-556 de 2014. Estas últimas, según el Magistrado Palacio, resultan gravosas para la trabajadora y son regresivas en comparación con aquellas establecidas en el fallo de 2010. Además su aplicación puede derivar en la afectación de los derechos de la persona interesada, implicando, por ejemplo, que no pueda acceder a una pensión de jubilación. También adujo que lo establecido por la mayoría, en el sentido de que la indemnización sea en todo caso mayor a seis meses de salario y en ningún caso superior a veinticuatro, carece de fundamento legal y es extraña a las consecuencias que se derivan de la nulidad del acto y al consecuente restablecimiento del derecho y la plena reparación del daño.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Vicepresidente