



CORTE CONSTITUCIONAL  
DE COLOMBIA

## COMUNICADO No. 40

Septiembre 14 de 2016

LA FACULTAD DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL PARA ADOPTAR MEDIDAS PREVENTIVAS, EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA ESPECIAL DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD NI EL DEBIDO PROCESO. EL REEMPLAZO TEMPORAL DE LOS DIRECTIVOS Y ADMINISTRADORES DE UNA DE ESTAS INSTITUCIONES QUE INCUMPLA, IMPIDA O DIFICULTE LA IMPLEMENTACIÓN DE ESAS MEDIDAS, NO DESCONOCE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, LA CUAL PUEDE LIMITARSE DE MANERA LEGÍTIMA Y RAZONABLE POR EL LEGISLADOR, PARA HACER EFECTIVA LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA DEL ESTADO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

**I. EXPEDIENTE D-11249 - SENTENCIA C-491/16** (Septiembre 14)  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

### 1. Norma acusada

**LEY 1740 DE 2014**  
(Diciembre 23)

*Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 13. MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL.** Con el fin de que **la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad** y se garanticen los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y calidad del servicio, o la inversión o el manejo adecuado de los recursos en el marco de la autonomía universitaria, el Ministerio podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:

[...]

**4. En caso de que uno o varios de los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante la vigilancia especial, u oculten o alteren información, podrán ser reemplazados hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional.**

### 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** las expresiones "la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad", "no cumplan, impidan o dificulten" y "oculten o alteren", contenidas en el primer inciso y en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por los cargos analizados.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, por el cargo analizado.

### 3. Síntesis de la providencia

La Corte determinó que los supuestos regulados en el segmento demandado del inciso primero y en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 no vulneran el principio de legalidad ni el derecho al debido proceso (arts. 6º, 29 y 122 de la Constitución Política, toda vez que contrario a lo que sostiene el demandante, no corresponden a medidas administrativas sancionatorias, sino que son medidas de carácter *preventivo* propias de la vigilancia especial a cargo del Ministerio de Educación Nacional, cuando evidencia en una institución de educación superior una o varias de las situaciones previstas en el artículo 11

de la misma ley, referentes a la interrupción anormal grave en la prestación del servicio de educación, la afectación grave de las condiciones de calidad del servicio, la indebida conservación, inversión y aplicación de los recursos o rentas de la institución universitaria, persistencia en conductas que han sido sancionadas o el incumplimiento de la orden de no ofrecer o desarrollar programas académicos sin registro calificado. Así mismo, el artículo 10 de la Ley 1740 de 2014, prescribe que las medidas preventivas pueden ser adoptadas por el Ministerio de Educación *“sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar”*, lo cual denota una clara diferenciación entre el ámbito preventivo y el sancionatorio. Esto se corrobora al examinar los antecedentes legislativos de la Ley 1740 de 2014, en cuya exposición de motivos se resalta la diferencia entre el enfoque esencialmente sancionatorio de la función de inspección y vigilancia a cargo del Ministerio de Educación en la Ley 30 de 1992 que no ha servido para solucionar problemas crónicos de algunas instituciones de educación superior y el que se propuso en su reforma, enfocada con un criterio preventivo que procura para los estudiantes un servicio educativo con calidad y continuidad. En el caso concreto, dada la complejidad y diversidad de las situaciones que se pueden presentar en la práctica administrativa, la Corte consideró que sería irrazonable exigir que el legislador describiera de forma minuciosa y taxativa, cada una de las conductas que puedan poner en riesgo las garantías constitucionales y legales bajo la responsabilidad de los establecimientos de educación superior. Por consiguiente, las expresiones impugnadas del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 no desconocen el principio de legalidad ni el derecho al debido proceso, toda vez que su alcance puede ser precisado, con fundamento en interpretaciones razonables.

De otra parte, el tribunal constitucional estableció que la facultad conferida al Ministerio de Educación Nacional en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 no vulnera el principio de autonomía universitaria. Si bien es cierto que la Constitución Política en su artículo 69 garantiza a las instituciones de educación superior la autonomía universitaria, esta no es absoluta, ni confiere patente de corso a tales entes para desconocer los derechos fundamentales o actuar al margen del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario. En efecto, de conformidad con el artículo 67 de la Carta, la educación superior es un servicio público y como tal, aún en el caso de las universidades, está condicionada por las limitaciones que surgen de su propia naturaleza, como quiera que involucra el interés social que debe primar sobre el interés privado. En esa medida, las instituciones universitarias como entidades prestadoras de un servicio público, no pueden estar al margen de la acción del Estado encaminada a garantizar su adecuada prestación y la efectividad de las finalidades previstas por el constituyente. Al mismo tiempo que se consagra la garantía de la autonomía universitaria, en la Constitución coexisten otros pilares fundamentales de la educación que deben ser salvaguardados con similar intensidad, entre otros, el derecho fundamental a recibir educación de calidad, como un servicio público con función social (art. 67 C.Po.); la posibilidad de la prestación de este servicio a través de entidades públicas o privadas y el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos, como también, la función de inspección y vigilancia de la educación en cabeza del Presidente de la República o su delegado, que en este caso se encuentra a cargo del titular del Ministerio de Educación Nacional. Este último pilar persigue de acuerdo con la Carta, velar por la calidad de la educación, el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo. Además, en relación con las instituciones de utilidad común, le corresponde al Presidente de la República o a su delegado, vigilar para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas. En ese sentido, en los eventos en que la autoridad administrativa advierte que una institución de educación superior interrumpe anormalmente la prestación del servicio o que las condiciones de calidad se encuentran afectadas por diferentes razones, entre ellas el uso o manejo inadecuado de sus rentas, puede, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia, adoptar las medidas establecidas en la ley para lograr restablecer las condiciones normales de prestación del servicio. Por tanto, si una institución incumple con los fines constitucionales y legales de la educación y desconoce los derechos de los estudiantes, no ejerce adecuadamente la autonomía universitaria, legitimando la intervención del Estado en su función de inspección y vigilancia.

De esta forma, la facultad del Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la vigilancia especial, para reemplazar temporalmente a aquellos consejeros, directivos, representantes

legales, administradores o revisores fiscales, de que trata el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, constituye una medida con la que el legislador pretendió dotar a la autoridad administrativa de una herramienta para evitar que tales directivos con su conducta activa u omisiva, afecten el legítimo ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia previstas por la misma Constitución, como la eficacia de las medidas preventivas que en casos concretos se llegare a adoptar. La Corte resaltó que esta intervención requiere de la expedición de un acto administrativo motivado, por cuanto deben existir razones fundamentadas y obedecer únicamente a la estructuración de una o varias de las causales previstas al interior del mismo numeral demandado, con el límite temporal allí establecido. Además, responde a exigencias concretas y razonables, a circunstancias anormales y excepcionales, que incluso pueden ser ilícitas, buscando salvaguardar el derecho fundamental a la educación y evitar que la prestación del servicio se interrumpa o desborde los cauces constitucionales, legales y reglamentarios, afectando su calidad, continuidad y eficiencia. En consecuencia, la Corte concluyó en que el cargo por vulneración de la autonomía universitaria no estaba llamado a prosperar.

#### **4. Salvamentos parciales y aclaración de voto**

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Alberto Rojas Ríos** manifestaron su salvamento de voto parcial, por cuanto si bien comparten el fundamento de la constitucionalidad de la facultad del Ministerio de Educación para adoptar medidas preventivas en el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia de las instituciones de educación superior con miras a garantizar la continuidad, calidad y eficiencia del servicio público de educación, consideran que la atribución específica prevista en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 ha debido declararse exequible de manera condicionada.

A su juicio, si bien es cierto que el derecho de las instituciones de educación superior de elegir y designar sus directivos y personal administrativo, en virtud de su autonomía universitaria, no se vulnera por la decisión del Ministerio de Educación Nacional de reemplazar, como medida preventiva, adoptada en el marco de la vigilancia especial, a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales, toda vez que responde a circunstancias anormales y excepcionales, que incluso pueden ser ilícitas, también lo es que no puede eliminar del todo el núcleo esencial de la autonomía universitaria. Por esta razón, estimaron que la Corte ha debido declarar la exequibilidad del citado numeral 4º, como se proponía en la ponencia original, en el sentido de entender que las personas naturales o jurídicas designadas por el Ministerio de Educación para el ejercicio de las funciones directivas o administrativas dentro de una institución de educación superior, en reemplazo de los funcionarios designados por ella misma, como resultado de la adopción de una medida de vigilancia especial, solo podrían realizar las actuaciones relacionadas con los aspectos sujetos a evaluación o investigación dentro de la vigilancia especial que se esté llevando a cabo, para evitar el riesgo de que se anule dicha garantía constitucional.

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la presentación de una aclaración de voto relativa al ámbito y alcance de la facultad censurada en esta oportunidad.

**LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA POR LA NO PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE CASACIÓN LABORAL DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL, UNA VEZ ADMITIDO EL RECURSO, RESULTA INCONSTITUCIONAL POR LA INDETERMINACIÓN SOBRE SU NATURALEZA, CONTENIDO Y ALCANCE, Y POR CONFIGURAR UNA RESTRICCIÓN DESPROPORCIONADA DE LOS DERECHOS DE IGUALDAD, ACCESO A LA JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO, SIN QUE PUEDA AMPARARSE EN SU CONTRIBUCIÓN A LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL**

**II. EXPEDIENTE D-11147 - SENTENCIA C-492/16** (Septiembre 14)  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

## 1. Norma acusada

### LEY 1395 DE 2010 (Julio 12)

*Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*

**ARTÍCULO 49.** Modifíquese el artículo 93 del Código del Procedimiento del Trabajo y de l <sic> Seguridad Social, el cual quedará así:

**Artículo 93. Admisión del recurso.** Repartido el expediente en la Corte, la Sala, dentro de los veinte días hábiles siguientes, decidirá si es o no admisible el recurso. Si fuere admitido, dispondrá el traslado al recurrente o recurrentes para que dentro de este término presenten las demandas de casación. En caso contrario se procederá a la devolución del expediente al sentenciador de origen.

Presentada en tiempo la demanda de casación, la Sala resolverá si se ajusta a los requisitos antes señalados. Si así lo hallare ordenará el traslado de ella a quienes no sean recurrentes, por quince días hábiles a cada uno, para que formulen sus alegatos.

Si la demanda ~~no reúne los requisitos, o~~ no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales.<sup>1</sup>

## 2. Decisión

Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "*y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos*" contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010.

## 3. Síntesis de la providencia

En el presente caso, la Corte debía establecer, si la imposición de una multa al apoderado judicial que no presente la demanda correspondiente dentro de los veinte días hábiles siguientes a la admisión del recurso de casación contra sentencia laboral, vulnera la igualdad, el debido proceso y el derecho de acceso al sistema de justicia.

La Corte llegó a la conclusión de que la demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 debía prosperar por dos razones: de un lado, la norma acusada adolecía de una indeterminación insuperable en sus elementos estructurales, que impedía fijar el alcance de la restricción a los derechos a la igualdad, el debido proceso y de acceso a la administración de justicia, elementos de los cuales dependía también el análisis de constitucionalidad. De otro lado, la previsión legal limitaba de manera significativa los mencionados derechos sobre la presunta contribución de la medida a la descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, pero al mismo tiempo, esta medida era inconsistente con la naturaleza y la dimensión del fenómeno que pretendía enfrentar, razón por la cual carecía de toda idoneidad e ineficacia, al provocar una restricción desmesurada e injustificada de los principios y derechos constitucionales invocados. Para la Corte, no era posible establecer con un nivel de certeza razonable, acerca de si la multa configuraba una modalidad de sanción disciplinaria, que exigiría la aplicación de estrictos estándares sobre presunción de inocencia, derecho de defensa y el principio de legalidad o si se trataba de una especie de arancel judicial, cuyo análisis de constitucionalidad estaría en determinar si este costo procesal se convierte en un obstáculo de acceso al sistema judicial. De hecho, constató que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema ha considerado que en principio la sola falta de sustentación del recurso da lugar a la imposición de la multa. De manera excepcional, cuando los abogados han controvertido la decisión sancionatoria, esa Sala ha revocado multas, centrándose en determinar si la conducta omisiva del abogado implicaba un desconocimiento de los deberes profesionales, pero no ha sido receptiva a otro tipo de consideraciones, como cuando el cliente decide no insistir en el recurso o no resulta viable la sustentación del mismo, entre muchas otras razones. Tampoco existe claridad sobre la procedencia del desistimiento tácito y del desistimiento expreso frente al recurso de casación en materia laboral, pero la Corte Suprema de Justicia ha asumido que únicamente procede el desistimiento expreso. A lo anterior se agrega que el precepto demandado tampoco define los criterios para la dosificación de la multa que oscila entre y 10 salarios mínimos mensuales, sin que sea posible establecer en qué hipótesis o bajo qué circunstancias podría reducirse el monto de la misma, lo que a su vez, impide determinar la proporcionalidad de la medida atacada.

---

<sup>1</sup> El aparte suprimido fue declarado inexecutable en la sentencia C-203/11

En primer lugar, la Corte estableció que en efecto, como lo adujo la demandante, la ley establecía una diferenciación normativa directa entre los abogados que presentan recursos de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y los que los presentan en las demás salas de esa corporación judicial, lo que tiene un efecto jurídico adverso para los derechos de quienes recurren la decisión laboral de instancia. Mientras que para los primeros se prevé una multa cuando han dejado de presentar en tiempo la demanda de casación, después de que se ha admitido el recurso, para los apoderados que presentan el recurso de casación ante las Salas Penal y Civil la falta de la demanda oportuna, solo acarrea la declaratoria de recurso desierto. Además, la norma restringe algunos de los componentes del debido proceso, por cuanto la multa se impone de manera automática prescindiendo de la valoración de la conducta del abogado e independientemente de que la falta de presentación de la demanda de casación se encuentre justificada y de que efectivamente constituya una infracción a los deberes profesionales. Finalmente, el precepto demandado restringe el acceso al sistema de justicia puesto que, al sancionar económicamente la falta de sustentación de los recursos de casación que son admitidos por la Sala Laboral, establece un obstáculo indirecto para la interposición de este recurso.

En segundo lugar, la Corte observó que aunque la restricción impuesta se justifica en función de los objetivos de descongestión a los que atiende la medida legislativa, en cuanto busca liberar a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la excesiva carga que tiene en materia de recursos de casación, mayor que la que existe en las Salas Penal y Civil, el medio establecido por el legislador resulta inconsistente con el fenómeno que pretende enfrentar, puesto que la congestión se produce por el alto flujo de recursos que son presentados y sustentados, que deben ser resueltos mediante sentencia. De este modo, la sanción prevista en el precepto demandado es incoherente con la naturaleza del desgaste procesal objeto de la multa.

En tercer lugar, aunque la norma fue expedida con el propósito de que los abogados racionalizaran la utilización del recurso extraordinario de casación y que por esta vía se disminuyera el flujo de ingresos a la Sala Laboral de la Corte Suprema, el efecto probable de la norma demandada es otro, como se pudo constatar. Al mirar la evolución de los ingresos de recursos de casación en la Sala Laboral, así como de las multas impuestas a los abogados por no sustentar el recurso dentro del plazo legal, se descarta la hipótesis en que se amparó el legislador para crear la sanción legal, esto es, que la norma inhibiría a los abogados de presentar los recursos de casación únicamente en aquellos casos en que existe un nivel de certeza razonable sobre la viabilidad jurídica del mismo. Por el contrario, la Corte verificó que el ingreso de recursos de casación en la Sala Laboral ha mantenido su tendencia creciente y el mayor nivel de imposición de multas se presentó en los años 2011 y 2012, cuando entró en vigencia a norma demandada (22% de los recursos admitidos); luego se presentó un decrecimiento en el nivel de imposición de multas (5.86% de las admisiones en 2014) y el año 2015 nuevamente asciende a 15.6% de los ingresos de recursos. Esto podría indicar que el efecto de la norma no fue el esperado por el legislador, en el sentido de inhibir a los abogados de presentar demandas de casación, sino el de presentar el recursos e insistir en su sustentación para evitar la imposición de la multa, el de utilizar la figura del desistimiento expreso o el de asumir la multa como un costo procesal eventual. En ninguno de estos escenarios, la medida legislativa contribuye a la descongestión judicial. Por el contrario, en la práctica ha generado una mayor carga en los casos en que para evitar la multa el apoderado presenta la demanda que no tiene mayor vocación de prosperidad, lo que ahora exige una sentencia de casación y no simplemente declarar desierto el recurso. Cuando no se presenta la demanda oportunamente y se impone la multa, la Sala debe dedicarse a resolver los recursos de los abogados contra la misma, lo que exige un análisis de la conducta del abogado y la dosificación la sanción, que de conformarse puede ser controvertida ante la jurisdicción contencioso administrativa, que conduce a que la Sala deba dedicar tiempo a la defensa judicial de su determinación.

La incertidumbre jurídica sobre la naturaleza de disposición acusada, su contenido y alcance, que produce una restricción desproporcionada en los derechos de igualdad, en el acceso a la justicia y al debido proceso, sin que esta limitación puede ampararse en su contribución de la medida a la descongestión judicial, condujo a la declaración de inexecutable de la expresión acusada que hace parte del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de la anterior decisión, toda vez que en su concepto, la medida de imposición de multa al apoderado judicial que no presente la demanda de casación laboral dentro del término legal, constituye una medida que tiene sustento constitucional suficiente, como quiera que se encamina a racionalizar la interposición de este recurso extraordinario que ha causado una gran congestión en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en desmedro de la eficiencia de la administración de justicia y en muchos casos, de los derechos de los trabajadores.

Observó que, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, el legislador cuenta con un amplio margen para configurar los procesos judiciales y en particular, los recursos mediante los cuales se pueden controvertir las decisiones judiciales, como el recurso extraordinario de casación, sin que exista un mandato que obligue a establecer las mismas reglas y sin que exista una prohibición para imponer cargas procesales específicas orientadas a racionalizar la utilización de la vía judicial. En el caso concreto, el Congreso decidió imponer una carga procesal en los procesos laborales, como instrumento que contribuyera a solucionar la crítica situación de congestión judicial que existe en esta jurisdicción, lo cual es una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional. De ninguna manera puede considerarse que con la imposición de esa multa los derechos a la igualdad, debido proceso y acceso a la justicia de los apoderados judiciales, que ya han activado el aparato judicial al interponer el recurso, ser admitido y por tanto, tienen el deber de presentar la respectiva demanda dentro del plazo legal previsto para ello. A su juicio, la norma demandada ha debido ser declarada exequible.

**LA SUSTENTACIÓN ORAL DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA LABORAL DE PRIMERA INSTANCIA, AL MOMENTO DE SU NOTIFICACIÓN EN LA AUDIENCIA, NO VULNERA EL DERECHO DE IGUALDAD FORMAL NI LA GARANTÍA DE LA DOBLE INSTANCIA**

**III. EXPEDIENTE D-11231 - SENTENCIA C-493/16** (Septiembre 14)  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

#### 1. Norma acusada

**LEY 1149 DE 2007**  
(Julio 13)

*Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos*

**Artículo 10.** El artículo 66 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social quedará así:

**Artículo 66.** *Apelación de las sentencias de primera instancia.* Serán apelables las sentencias de primera instancia, en el efecto suspensivo, **en el acto de la notificación mediante la sustentación oral estrictamente necesaria**; interpuesto el recurso el juez lo concederá o denegará inmediatamente.

#### 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*en el acto de la notificación mediante la sustentación oral estrictamente necesaria*" contenida en el artículo 10 de la Ley 1149 de 2007, que modificó el artículo 66 del Código de Procedimiento Laboral, por los cargos analizados.

#### 3. Síntesis de la providencia

Los cuestionamientos que le correspondió resolver a la Corte en esta oportunidad, plantearon de un lado (*i*) si el legislador al establecer la sustentación oral del recurso de apelación dentro de la audiencia de fallo, desconoció el derecho a un trato igualitario de los usuarios de la jurisdicción laboral y de la seguridad social frente a los ciudadanos que acuden a la jurisdicción penal, en tanto éstos cuentan con mayores beneficios en lo atinente al tiempo y al modo para

sustentar el recurso de apelación; de otra parte, (ii) si dicha medida legislativa resulta desproporcionada al establecer una carga procesal que hace nugatorios el derecho a la doble instancia y el acceso efectivo a la administración de justicia.

El análisis realizado por la Corte concluyó en la constitucionalidad de la expresión normativa acusada contenida en el artículo 10 de la Ley 1149 de 2007, respecto del cargo por vulneración del derecho a la igualdad formal ante la ley (art. 13 C.Po.), al constatar que los supuestos en los que se funda la sustentación de la apelación en materia penal y laboral no son asimilables, no solo por la especialidad de los asuntos que se ventilan en cada una de dichas jurisdicciones, sino porque dentro de la amplia facultad discrecionalidad del legislador para determinar los recursos, excepciones y términos de cada procedimiento, estableció como eje rector de la jurisdicción laboral el principio de la oralidad, mientras que en la penal, con el fin de promover la descongestión judicial, implementó la sustentación mixta del recurso. Adicionalmente, por las características particulares de los derechos de los usuarios, puesto que las garantías de la doble instancia en los asuntos penales cuentan con un mayor respaldo constitucional, al ser parte esencial del núcleo fundamental del derecho, mientras que si bien los derechos de los trabajadores son mínimos e irrenunciables, los recursos previstos en los asuntos procesales son objeto de un mayor margen de acción en cuanto a su configuración.

De igual modo, la corporación estableció que la acusación de afectación desproporcionada e irrazonable del derecho a la doble instancia (art. 31 C.Po) y el efectivo acceso a la administración de justicia (art. 229 C.Po.) no estaba llamada a prosperar, por cuanto la finalidad de la *celeridad* en la jurisdicción ordinaria laboral no se encuentra prohibida y en efecto se materializa a través de la medida de la oralidad como principio rector dentro de los procesos surtidos ante la jurisdicción ordinaria laboral. La Corte estimó razonable la exigencia de dicha carga procesal a la parte recurrente, que como parte afectada no puede considerarse sorprendida con la decisión adoptada en primer instancia, ya que cuenta con la posibilidad y el deber legal de participar activamente en las etapas previas al proceso. En todo caso, advirtió que el recurrente cuenta con la garantía de ser oído durante un tiempo prudencial acorde con la densidad del fallo y de hacer valer sus propias razones y argumentos en una segunda instancia, sin que represente un quebrantamiento del derecho a conocer, controvertir las pruebas e intervenir en su formación, intereses que son protegidos mediante los principios de consonancia y congruencia. Ante la imposibilidad de reproducir el audio de la audiencia, el juez deberá absolver las dudas que la sentencia genere a los apelantes, para permitir que el recurso se plantee sobre bases sólidas de conocimiento y comprensión del fallo a recurrir. Por consiguiente, el segmento normativo acusado del artículo 10 de la Ley 1149 de 2007, fue declarado exequible.

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

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** manifestó su salvamento de voto frente a la decisión de la mayoría de declarar la exequibilidad de la expresión demandada del artículo 10 de la Ley 1149 de 2007, que exige la sustentación oral del recurso de apelación contra la sentencia laboral de primera instancia, en el mismo acto de notificación.

En su concepto, el test leve de razonabilidad y proporcionalidad de la medida que aplicó la Corte en esta sentencia no era el adecuado, toda vez que en la disposición que se acusó están en juego derechos fundamentales que estructuran el debido proceso, como el de impugnar el fallo que sea desfavorable, acorde con el principio de doble instancia, que viene acompañado con el de sustentar el recurso para que no sea nugatorio, así como el derecho de igualdad formal ante la ley procesal, que debían ser ponderados por lo tanto, frente al principio de celeridad en la jurisdicción laboral, por medio de un test estricto. Establecer que el recurrente debe sustentar oralmente el recurso de apelación en el mismo acto de notificación de la sentencia, dificulta la defensa efectiva contra un fallo que es desfavorable a los intereses del recurrente, mientras que ante otras jurisdicciones, como la penal, se cuenta con más tiempo para sustentar el recurso, inclusive mediante escrito. Consideró que la celeridad que se busca en el proceso laboral no justifica que se elimine la garantía de un recurso efectivo contra la sentencia que niega las pretensiones de quien recurre y por tanto la oportunidad de la doble instancia. Por estas razones, la decisión ha debido ser de inexecutable.

El magistrado **Aquiles Arrieta Gómez** anunció una aclaración de voto y la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservó una eventual aclaración sobre uno de los fundamentos.

**LA DEMANDA PLANTEA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA RESPECTO DE LAS PERSONAS QUE TUVIERON QUE EMIGRAR AL EXTERIOR POR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, RAZÓN POR LA CUAL LA CORTE CONSTITUCIONAL DEBE INHIBIRSE AL NO EXISTIR UNA NORMA LEGAL DE LA CUAL PUEDA PREDICARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA SOBRE LA CUAL PUEDA PRONUNCIAR UNA DECISIÓN DE FONDO**

**IV. EXPEDIENTE D-11139 - SENTENCIA C-494/16 (Septiembre 14)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**LEY 387 de 1997**

(Julio 18)

*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*

**Artículo 1º.- Del desplazado.** Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar **dentro del territorio nacional** abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

**Parágrafo.-** El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por desplazado.

**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*

**ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN.** La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, ~~que no contraríen la presente ley~~, continuarán vigentes<sup>2</sup>.

**PARÁGRAFO 1o.** El costo en el que incurra el Estado en la prestación de la oferta dirigida a la población desplazada, en ningún caso será descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población.

Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición.

**PARÁGRAFO 2o.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar **dentro del territorio nacional**, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley.

**2. Decisión**

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión "*dentro del territorio nacional*" contenida tanto en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, como el parágrafo 2º del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

<sup>2</sup> El aparte que se suprime fue declarado inexecutable en la sentencia C-280/13



### 3. Síntesis de la providencia

La Corte encontró que la demanda formulada contra uno de los elementos de la definición de persona desplazada o de víctima de desplazamiento forzado, no cumplía con los requisitos que se exige de un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa. En primer lugar, porque no existe el régimen de desprotección que se invoca por el actor, puesto que el amparo de los derechos de las personas que se vieron obligadas a migrar hacia el exterior, ya sea que tengan la condición de refugiado, asilado o de simple migrante irregular, encuentra su fundamento normativo en la noción que de víctima dada en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Por eso, no se cumplía el requisito referente a que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo por omisión que se plantea, toda vez que la disposición que se cuestiona regula una realidad distinta y su alcance se circunscribe a la determinación de una definición operativa para distinguir que se entiende por persona desplazada. En realidad, lo que se busca por el demandante, no se soluciona con la ampliación solicitada, puesto que lo que se demanda es la expedición de un régimen normativo que desde el punto de vista legal, integre, precise, especifique y desarrolle el conjunto de derechos a favor de las personas que con ocasión del conflicto armado interno migraron hacia el exterior, petición que corresponde a una omisión absoluta ante la ausencia de dicho marco legal, integrado y coherente, frente al cual, esta corporación resulta incompetente.

A lo anterior, se agrega que en ningún momento se explica en la demanda por qué el tratamiento y el régimen jurídico al que someten las personas víctimas de desplazamiento forzado debe extenderse y ser exactamente igual al que se prevé para los refugiados, los asilados, los migrantes irregulares o quienes se encuentran en proceso de obtener una declaración formal de refugio, más aún cuando no siempre el hecho ilícito que motiva el cruce de fronteras es exactamente el mismo, como se advierte en los instructivos del Gobierno Nacional, en los que se clasifican las medidas para las víctimas que se encuentran en el exterior, a partir de la circunstancia de haber sido sometido a desplazamiento forzado o de haber padecido otro tipo de hechos victimizantes. Tampoco, el actor explica cómo la abstención del legislador más allá de representar una hipótesis de silencio, constituye una infracción a un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Finalmente, la presunta omisión no se predica de forma directa de la disposición acusada, sino que la supuesta situación de desprotección en que según el demandante se encuentran los migrantes internacionales, se fundamenta en otras disposiciones que no fueron demandadas –incluso de carácter reglamentario- cuya lectura, en algunos casos incompleta, hace evidente que la presunta omisión no se deriva del precepto acusado y que al final de cuentas, lo que se buscaba era una especie de examen oficioso del todo el régimen normativo de la población en condición de desplazamiento para derivar de allí circunstancias de desprotección que habilitaran su extensión a los sujetos relacionados por el demandante. Por estas razones, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo.

### 4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** se apartó de esta decisión inhibitoria, por cuanto considera que en la demanda se encontraban los elementos mínimos para que la Corte pudiera abordar un examen de fondo sobre la presunta omisión legislativa planteada en la definición de persona desplazada o de víctima de desplazamiento, al margen de si el demandante tenía o no razón en el cuestionamiento que hacía de las normas legales demandadas. Observó que los argumentos que se exponen para señalar que no se cumplen los requisitos de aptitud de un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa, hubieran permitido realizar un análisis de fondo, confrontando las disposiciones censuradas con los preceptos constitucionales invocados como vulnerados.

La magistrada **María Victoria Calle Correa** presentará una aclaración de voto y los magistrados **Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron eventuales aclaraciones de voto.

**EXISTENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD DEL PRESIDENTE DEL JURADO DE VOTACIÓN, DE DISPONER LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DE QUIEN NO ACATE LA ORDEN DE RETIRARSE DE LA MESA DE VOTACIÓN POR PERTURBACIÓN DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO**

**V. EXPEDIENTE D-11201 - SENTENCIA C-495/16** (Septiembre 14)  
M.P. Aquiles Arrieta Gómez

**1. Norma acusada**

**DECRETO 2241 DE 1986**  
(Julio 15)

*Por la cual se dicta el Código Electoral*

**ARTICULO 118.** El Presidente del Jurado ordenará que se retiren las personas que en cualquier forma perturben el ejercicio del sufragio. **Si no obedecieren, podrá ordenar que sean retenidas en la cárcel o en algún cuerpo de guardia hasta el día siguiente de las elecciones.**

**2. Decisión**

**ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-329 de 2016, que declaró al INEXEQUIBILIDAD de la expresión "*Si no obedecieren, podrá ordenar que sean retenidas en la cárcel o en algún cuerpo de guardia hasta el día siguiente de las elecciones*" contenida en el artículo 118 del Decreto Ley 2241 de 1986 "por el cual se adopta el Código Electoral.

**LA CORTE CONSIDERÓ QUE EL LEGISLADOR NO HABÍA INCURRIDO EN OMISIÓN RELATIVA POR LA CIRCUNSTANCIA DE NO HABER PREVISTO DENTRO DE LAS CAUSALES DE IMPEDIMENTO O RECUSACIÓN DE LOS CONJUECES EN EL CPACA Y EL CGP, LA DE SER O HABER SIDO CONTRAPARTE DE UNA DE LAS PARTES O SUS APODERADOS**

**VI. EXPEDIENTE D-11258 - SENTENCIA C-496/16** (Septiembre 14)  
M.P. María Victoria Calle Correa

**1. Norma acusada**

**LEY 1437 DE 2011**  
(Enero 18)

*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*

**ARTÍCULO 130. CAUSALES.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.

2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna

de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.

**LEY 1564 DE 2011**  
(Julio 12)

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

**ARTÍCULO 141. CAUSALES DE RECUSACIÓN.** Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.
2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.
3. Ser cónyuge, compañero permanente o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad.
4. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 3, curador, consejero o administrador de bienes de cualquiera de las partes.
5. Ser alguna de las partes, su representante o apoderado, dependiente o mandatario del juez o administrador de sus negocios.
6. Existir pleito pendiente entre el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 3, y cualquiera de las partes, su representante o apoderado.
7. Haber formulado alguna de las partes, su representante o apoderado, denuncia penal o disciplinaria contra el juez, su cónyuge o compañero permanente, o pariente en primer grado de consanguinidad o civil, antes de iniciarse el proceso o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos al proceso o a la ejecución de la sentencia, y que el denunciado se halle vinculado a la investigación.
8. Haber formulado el juez, su cónyuge, compañero permanente o pariente en primer grado de consanguinidad o civil, denuncia penal o disciplinaria contra una de las partes o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil o víctima en el respectivo proceso penal.
9. Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.
10. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o civil, o primero de afinidad, acreedor o deudor de alguna de las partes, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito, sociedad anónima o empresa de servicio público.
11. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las partes o su representante o apoderado en sociedad de personas.
12. Haber dado el juez consejo o concepto fuera de actuación judicial sobre las cuestiones materia del proceso, o haber intervenido en este como apoderado, agente del Ministerio Público, perito o testigo.
13. Ser el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las partes, antes de la iniciación del proceso.
14. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o civil, pleito pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe fallar.

### 3. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 130 de la Ley 1437 de 2011 y 141 de la Ley 1564 de 2012, por el cargo analizado en esta sentencia.

### 4. Síntesis de la providencia

En el presente caso, le correspondió a la Corte determinar si en el artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y el 141 Código General del Proceso (CGP), se incurrió en un omisión legislativa relativa, al establecer las causales de impedimento y de recusación de los jueces y magistrados –que se extienden a los conjuces- por no prever la causal de "*haber sido o ser contraparte de alguna de las partes o sus apoderados*", lo cual vulneraría los artículos 2º (fin esencial del Estado de promover la efectividad de los derechos), 13 (derecho a la igualdad), 29 (imparcialidad judicial) y 229 (derecho de acceso a la administración de justicia) de la Constitución Política.

Verificado el cumplimiento de los requisitos que la jurisprudencia ha precisado respecto del cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, la Corte comenzó por recordar que las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados forman parte del debido proceso y por ende, el régimen de impedimentos y recusaciones tiene fundamento

en el artículo 29 de la Constitución. Reiteró que la *independencia* hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. A su vez, la *imparcialidad* se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley, garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quienes administra justicia. La jurisprudencia ha señalado que estas garantías hacen relación a cuestiones no solo de índole moral y ética, en que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos esenciales para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial. De igual manera, indicó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado contenido y alcance al concepto de imparcialidad, como atributo de la administración de justicia y la Corte Europea de Derechos Humanos ha desarrollado una extensa jurisprudencia sobre los componentes objetivos y subjetivos de la imparcialidad que debe tener todo juez en sus decisiones. Así mismo, los "*Principios Básicos relativos a la independencia de la Judicatura*", aprobados por el VII Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento de la delincuencia, 1990, señalan que la imparcialidad se refiere, entre otros aspectos, a que no tenga opiniones preconcebidas ni compromisos o tome partido por alguna de las partes en el caso sometido a decisión.

La Corte señaló que en nuestro ordenamiento jurídico, le corresponde al Congreso de la República establecer las causales de impedimento y recusación, mediante una ponderación entre la garantía de un juez independiente e imparcial y los bienes jurídicos que están en juego en los distintos procesos judiciales. Con tal objeto, la Corte ha reconocido un amplio margen de configuración legislativa en cuanto al diseño de los procedimientos judiciales en general y en particular, para fijar aspectos trascendentales para la administración de justicia, como las causales de impedimento o recusación, teniendo siempre en cuenta la eficacia del derecho al juez natural y preservando al máximo, la permanencia del juez en la función de administrar justicia pronta y cumplida. En este sentido, tales causales son taxativas y de interpretación restrictiva, de manera que la separación de los jueces del conocimiento de los procesos a su cargo sea excepcional, cuando quiera que exista un conflicto de intereses o circunstancias que puedan afectar su imparcialidad, según la naturaleza de los bienes jurídicos a proteger y las especificidades de cada tipo de proceso. Esto significa que no existe un deber de maximizar la regulación de las causales de impedimento, sino por el contrario, de una regulación de mínimos, mediante la ponderación de los bienes jurídicos en juego en los diferentes regímenes procesales, toda vez que a mayor relevancia de estos bienes, ciertas circunstancias pueden convertirse de potestativas a obligatorias o por la misma razón, en aquellos casos donde no hay bienes jurídicos tan relevantes como la libertad o principios y derechos fundamentales, el legislador tiene un mayor ámbito de configuración normativa.

Para la Corte, la causal que se aduce por los demandantes como omitida, se encuentra dentro del margen de configuración legislativa que se ejerció al establecer los impedimentos de jueces y magistrados en el CPACA y las causales de recusación en el CGP, en la medida en que no se afecta la libertad, ni la presunción de inocencia o garantías similares. Además, la condición de apoderado o contraparte en sí misma no tiene la fuerza necesaria para afectar la imparcialidad del juez. No obstante, no puede desconocerse que si esta condición se acompaña de otros elementos o circunstancias podría llegar a determinar la existencia de un interés o perjuicio que incida en el juez y por tanto estas puedan constituir causales de impedimento, como las que se prevén en el Código General del Proceso.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** se reservó la eventual presentación de una aclaración de voto.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL REITERÓ EL PRECEDENTE CONTENIDO EN LA SENTENCIA C-473 DE 2006, AL DETERMINAR QUE EN LA LEY 1297 DE 2009, EL LEGISLADOR INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA AL NO INCLUIR A LOS BACHILLERES PEDAGÓGICO TITULADOS Y ESCALAFONADOS ENTRE QUIENES ESTÁN HABILITADOS PARA EJERCER LA DOCENCIA EN EL SERVICIO EDUCATIVO. POR ESTA RAZÓN DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DEL INCISO ÚNICO DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY 115 DE 1994, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY 1297 DE 2009 ACUSADO EN ESTA OPORTUNIDAD**

**VII. EXPEDIENTE D-11245 - SENTENCIA C-497/16 (Septiembre 14)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

**1. Norma acusada**

**LEY 1297 DE 2019**

(Abril 30)

*Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones*

**Artículo 1º. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así:**

**Artículo 116. Título para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere Título de Normalista Superior expedido por una de las Normales Superiores Reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o de Licenciado en Educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello.**

**Parágrafo 1º.** Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso, dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición esta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las comunidades indígenas. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.

**Parágrafo 2º.** Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de normalista superior o el de licenciado en educación no requiere ningún énfasis en las áreas del conocimiento.

**Parágrafo 3º.** Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de Normalista Superior.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos examinados en la presente sentencia el inciso único del artículo 1º de la Ley 1297 de 2009, en el entendido que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto y con el cumplimiento de los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 115 de 1994 y sus normas complementarias.

**3. Síntesis de la providencia**

De manera previa, la Corte tuvo que definir si existía o no cosa juzgada constitucional, toda vez que por medio de la Ley 1297 de 2009 el Congreso de la República modificó la Ley 115 de 1994, estableciendo nuevamente los requisitos para el ejercicio de la docencia y el ingreso a la carrera docente, sin incluir a los bachilleres pedagógicos que obtuvieron el título correspondiente y estén inscritos en el Escalafón Nacional Docente. A juicio del demandante. Con esta medida el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, toda vez que al Congreso, le estaba vedado regular de manera distinta a como haya sido definida por la Corte Constitucional en una sentencia de constitucionalidad. Esta apreciación del demandante se funda en el contenido de la Sentencia C-473 de 2006, por la cual se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de incluir a los bachilleres

pedagógicos escalafonados en el servicio de educación pública, con lo cual estima se vulnera el derecho a la igualdad, al trabajo y al ejercicio de cargos y funciones públicas.

De acuerdo con los parámetros jurisprudenciales, la Corte concluyó que en el presente asunto no había operado el fenómeno de cosa juzgada absoluta, en la medida en que la norma cuestionada al ser declarada exequible de manera condicionada, está supeditada a los cargos analizados, de manera que puede ser examinada por cargos distintos. Además, el Congreso de la República, en desarrollo de un amplio margen de configuración legislativa en todo tiempo, en contextos normativos, conserva su facultad para regular una determinada materia.

El análisis de la Corte partió de un recuento del marco normativo del ejercicio de la docencia e el servicio educativo por parte de los bachilleres pedagógicos escalafonados y de las reglas jurisprudenciales en materia del ejercicio de la docencia y los derechos laborales en el sector de la educación pública los derechos laborales en el sector educativo estatal.

En primer lugar, observó que el parágrafo 1º del artículo 105 de la Ley 115 de 1994 estableció que el personal que a la fecha de entrada en vigor de esta legislación se encontraba vinculado al escalafón docente, se le respetaría la estabilidad laboral. En el caso específico de los bachilleres pedagógicos no escalafonados, se dispuso que tendrían derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos en un plazo no mayor a dos años. Al mismo tiempo, la citada norma legal estableció que si transcurrido este plazo los bachilleres no se habían escalafonado, serían desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres pedagógicos que en ese momento estuvieran prestando servicio docente en zonas de difícil acceso y se encontraran en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contarían con los dos años adicionales para cumplir tales exigencias.

En segundo lugar, la corporación señaló que de conformidad con los artículos 67 y 68 de la Constitución Política que consagran la doble dimensión de la educación como derecho y un servicio público con función social, el Estado tiene la obligación de asegurar que la enseñanza se imparta por personas de reconocida idoneidad pedagógica y en constante proceso de formación docente. En el caso específico de los bachilleres pedagógicos, la Corte se ha pronunciado en las sentencias C-422/05, C-479/05, C-473/06, C-647/06, C-314/07 y C-316/07. De estas providencias se pueden extraer algunas reglas aplicables en el presente caso, a saber: (i) no existen derechos adquiridos –ni siquiera en la carrera administrativa- en el régimen de profesionalización docente regulado por el Decreto Ley 1278 de 2002, toda vez que el artículo 68 de la Carta ordena la continua profesionalización y formación docente en el propósito del mejoramiento de la calidad de la educación, aspecto del cual depende el acceso y la permanencia en el servicio; (ii) si bien no existen derechos adquiridos en el ejercicio de la docencia en el servicio educativo estatal, conforme al principio de interpretación más favorable (art. 53 C.Po.), en protección del derecho al trabajo (art. 25 C.Po.) y al ejercicio de cargos y funciones públicas (art. 40.7 C.Po.) en las condiciones establecidas en la ley, en el caso específico de los bachilleres pedagógicos con título e inscripción en le Escalafón Nacional Docente que ingresaron a la carrera en los términos del Decreto Ley 2277 de 1979, les asiste el derecho a ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, para lo cual deben cumplir los requisitos de idoneidad previstos en la ley, y (iii) al no incluir a los bachilleres pedagógicos en la prestación del servicio de educación, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que quebranta los derechos a la igualdad, al trabajo y al ejercicio de cargos y funciones públicas.

Para la Corte, habida cuenta que los bachilleres pedagógicos escalafonados a la fecha son aquellos que han venido demostrando su idoneidad a través de distintas pruebas de permanencia y ascenso en el escalafón, a pesar del paso del tiempo, no existe un contexto diverso. Por lo tanto, no encontró una razón que justifique la exclusión de quienes están habilitados por la ley para ejercer la docencia en el servicio educativo, a los bachilleres pedagógicos escalafonados que han venido prestando de manera continua el servicio público de educación en cumplimiento de los diversos estándares de formación, normalmente, en zonas de difícil acceso.

Con base en lo anterior, el tribunal constitucional reiteró el precedente sentado en la sentencia C-473 de 2006, por lo que procedió a declarar exequible el aparte normativo demandado en forma condicionada, por los cargos examinados en esta sentencia, en el sentido de entender que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido

inscritos en el Decreto Ley 2277 de 1979, podrán ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto y con el cumplimiento de los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 115 de 1994 y sus normas complementarias.

#### 4. Aclaraciones de voto

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** anunció la presentación de una aclaración de voto, aunque comparte la decisión de exequibilidad condicionada de la norma demandada de la Ley 1297 de 2009. Por su parte, las magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservaron a presentación eventual de aclaraciones de voto.

**LA CORTE DETERMINÓ QUE EN EL PRESENTE CASO NO SE CONFIGURÓ NINGÚNO DE LOS DEFECTOS SUSTANTIVOS, PROCEDIMENTALES Y FÁCTICO ADUCIDOS EN LAS PROVIDENCIAS QUE DECLARARON LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO INSTAURADA POR LA PARTE ACCIONANTE CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO**

**VIII. EXPEDIENTE T 5490271 - SENTENCIA SU-498/16 (Septiembre 14)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena de la Corte Constitucional confirmó integralmente el fallo de tutela emitido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 8 de octubre de 2015, que revocó la sentencia proferida el 12 de febrero de 2015 por la Sección Quinta de esa Corporación en el proceso de tutela promovido por Bavaria S.A. en contra de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo del Atlántico y la Gobernación del Atlántico.

La Corte determinó que la acción de tutela instaurada por Bavaria S.A contra los actos administrativos expedidos por la Secretaría de Hacienda Departamental del Atlántico el 19 de septiembre de 2011 y el 22 de marzo de 2012, por no presentar la declaración de la "Estampilla Pro Hospital Universitario CARI E.S.E" correspondiente a los bimestres segundo a sexto del año 2009, era improcedente por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, toda vez que existía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la validez de los mencionados actos administrativos, con el agravante que la accionante no acudió a este mecanismo y permitió que caducara.

En cuanto a la solicitud de amparo formulada contra las providencias judiciales que declararon la caducidad del medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala Plena de la corporación estableció que cumplía con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, pero no se configuraban los defectos sustantivos, procedimentales y fáctico aducidos por la accionante, con fundamento en los cuales pretendía que se tuviera como fecha de presentación de la acción de nulidad referida, la que se hizo ante el Ministerio Público o se aceptara que la demanda se radicó en tiempo en la Oficina de apoyo Judicial.

En el marco de la primera línea de argumentación, que se construyó sobre la premisa de que la presentación de la demanda se cumplió con el acto adelantado ante la Procuraduría Provincial de Barranquilla el 2 de noviembre de 2012, la Corte estableció que las providencias judiciales cuestionadas no adolecen de **defecto sustantivo** por el desconocimiento de los siguientes elementos: (i) las normas constitucionales y legales sobre las competencias del Ministerio Público; (ii) la disposición que prevé los efectos de la remisión del expediente en casos de falta de jurisdicción y competencia, (iii) la fuerza de ley de la costumbre; (iv) las diferencias entre la presentación de la demanda y remisión del expediente; (v) el principio de buena fe; (vi) las normas que rigen la caducidad; (vii) el objetivo de efectividad de los derechos que persiguen los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (viii) el principio *pro homine* y (ix) el principio de confianza legítima.

A juicio de la Corte Constitucional, dichas decisiones tampoco incurrieron en un **defecto sustantivo** y **procedimental** por la **indebida aplicación** de las normas sobre contabilización de términos frente al acto de remisión de la demanda, ni por la indebida aplicación de la norma que rige la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al acto de remisión del expediente. De igual manera, tampoco se configuró el **defecto procedimental** en la modalidad de **exceso ritual manifiesto** ni el defecto de **desconocimiento del precedente** del Consejo de Estado sobre las actuaciones ante funcionarios de facto.

Bajo la segunda línea de argumentación, que partió de reconocer que el acto de presentación de la demanda se surtió con la radicación en la Oficina de apoyo Judicial y no en la Procuraduría Provincial de Barranquilla, la Corte determinó que las decisiones judiciales impugnadas por la vía de la acción de tutela no incurrieron en un **defecto sustantivo** derivado de la aplicación de las disposiciones sobre contabilización de términos, puesto que esa decisión fue razonable, no confrontó el principio *pro homine*, no omitió la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y tampoco desconoció el principio *pro actione*.

Así mismo, el tribunal constitucional estableció que las decisiones cuestionadas no desconocieron los precedentes de la Corte Constitucional en los tres aspectos enunciados por el accionante: a) el que se vincula la caducidad con la culpa procesal; b) la inoperancia de la preclusión de términos en los casos de paros judiciales que impidan el acceso a la administración de justicia, y c) la prevalencia del derecho sustancial. Igualmente, la Sala Plena de la Corte no comprobó un **defecto fáctico**, toda vez que en los autos cuestionados los jueces valoraron, de forma razonable, todas las circunstancias fácticas relevantes y con base en ese examen sustentaron la caducidad del medio de control judicial.

Por último, respecto a las competencias relacionadas con la garantía del derecho de petición que han sido asignadas al Ministerio Público, particularmente la prevista en el artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, sustituida por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, la Corte advirtió que no comprenden las solicitudes propias de los trámites judiciales, en la medida en que, como lo ha precisado la jurisprudencia, éstas cuentan con una regulación particular que impone cargas específicas que no pueden soslayarse con base en las medidas dirigidas a garantizar el derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta Política y las competencias generales relacionadas con esa prerrogativa.

- **Salvamentos y aclaraciones de voto**

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alberto Rojas Ríos** se apartaron de la decisión de la mayoría, por cuanto, en el caso concreto consideraron que en las providencias judiciales contra las cuales se instauro la acción de tutela se había aplicado una restricción excesiva en la contabilización del término de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de la administración departamental del Atlántico, que desconoció el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la accionante, teniendo en cuenta el contexto de anormalidad que existía para el momento en que se presentó la respectiva demanda, generado por el paro judicial. A su juicio, el amparo solicitado debía prosperar para permitir que el juez administrativo procediera a realizar el control de nulidad de los citados actos administrativos, al margen de si procedería la nulidad y restablecimiento del derecho incoadas por la parte actora.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto en relación con algunos puntos de análisis de la Corte en esta sentencia de unificación de jurisprudencia en materia de tutela.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCEDIÓ EL AMPARO SOLICITADO CONTRA SENTENCIAS QUE NEGARON LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE A UNA PERSONA QUE CARECE DE MEDIOS DE SUBSISTENCIA PARA UNA VIDA DIGNA, APLICANDO UNA NORMA LEGAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL**

**IX. EXPEDIENTE T 5448457 - SENTENCIA SU-499/16 (Septiembre 14)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva



La Corte Constitucional constató en el presente caso, el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en cuanto (i) se trata de un asunto relacionado con un derecho fundamental e imprescriptible, como es el acceso a la pensión de sobrevivientes relacionado con el mínimo vital y la vida digna; (ii) se agotaron los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, (iii) la vulneración de derechos fundamentales alegada se basa en la aplicación de una norma declarada inconstitucional y al desconocimiento del precedente constitucional aplicable; (iv) las providencias impugnadas no son sentencias de tutela y (v) la irregularidad aducida en el caso particular, no hace referencia a una cuestión procesal. En cuanto al requisito de inmediatez de la acción, la corporación señaló que si bien es cierto que han transcurrido cinco años y tres meses desde la sentencia de casación emitida el 30 de noviembre de 2010, hasta la instauración de la acción de tutela que se efectuó el 6 de marzo de 2016, este requisito se encuentra cumplido porque la vulneración de los derechos ha permanecido en el tiempo, dado que la accionante no ha recibido la mesada pensional que le permita mantener sus condiciones de subsistencia con las garantías de vida digna, ya que se demostró que dependía económicamente de su hija fallecida. Además, la accionante carece de las condiciones para ser autosuficiente en términos económicos, pues sus recursos dependen de la labor esporádica que desempeña como empleada del servicio doméstico que no le permite cubrir las condiciones mínimas de vida digna y sin contar con la alternativa de lograr el reconocimiento de su derecho pensional.

La Sala Plena de la Corte estableció que las providencias judiciales impugnadas por vía de tutela sustentaron su fallo en una norma abiertamente inconstitucional, lo que contraría el principio de progresividad de los derechos sociales y con ello, desconocer el precedente judicial sentado en la sentencia SU-158 de 2013, en la que se afirmó la violación permanente, continua y actual de los derechos de la accionante “porque se había negado una pensión de sobrevivientes sobre la base de un criterio manifiestamente inconstitucional y desde entonces la persona se encontraba en una situación crítica de pobreza que al momento de presentar el amparo no había podido superar”, determinación que es aplicable al caso que se revisa en esta oportunidad. A lo anterior se añade que la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se emitió el 30 de noviembre de 2010, es decir, con posterioridad a la sentencia C-556 de 2009 que declaró la inconstitucionalidad del requisitos de fidelidad en materia de pensión de sobrevivientes, que se establecía en el artículo 12 de la Ley 797 de 2003. Por ello, a la Sala del Tribunal Superior de Medellín le correspondía inaplicar el requisito de fidelidad por desconocer el principio de progresividad y a la Sala de casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que no casó la sentencia del Tribunal, le correspondía reconocer la inexecutable de ese requisito y no sustentar su decisión en una norma declarada inconstitucional.

En consecuencia, la Corte concedió a la accionante el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, a la defensa, al debido proceso, a la seguridad social en pensiones, al mínimo vital, al acceso a la administración de justicia y a tener una vida en condiciones dignas, de manera que le sea reconocida y pagadas las mesadas correspondientes a la pensión de sobrevivientes.

- **Salvamentos y aclaración de voto**

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Gloria Stella Ortiz Delgado** se apartaron la decisión adoptada en el caso concreto por la mayoría, toda vez que consideran que no se cumplía con el requisito de inmediatez en la presentación de la acción de tutela contra las providencias judiciales impugnadas por la vpia del amparo judicial. A su juicio, la accionante no justificó en debida forma, las razones por las cuales demoró cinco años y tres meses entre la emisión de la sentencia de casación y la instauración de la acción de tutela, sino que se limitó a invocar la vulneración de sus derechos fundamentales.

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** presentará una aclaración de voto.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidente

