

LA FALTA DE FUNCIONES AUDITIVAS Y/FONADORAS NO PUEDE IMPLICAR LIMITACIONES PARA QUE LA PERSONA PUEDA EXPRESAR VÁLIDAMENTE SU CONSENTIMIENTO EN CONTRAER MATRIMONIO, MEDIANTE SIGNOS MANIFIESTOS. AL TENER CAPACIDAD PARA ELLO, EL LEGISLADOR NO DEBÍA INCLUIRLA ENTRE EL GRUPO DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE INTERDICCIÓN PARA ADMINISTRAR SUS BIENES, LO QUE CONSTITUYE UNA DISCRIMINACIÓN EN RELACIÓN CON LA CAPACIDAD PARA MANIFESTAR SU CONSENTIMIENTO

I. EXPEDIENTE D-12479 - SENTENCIA C-095/19 (marzo 6)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma acusada

CODIGO CIVIL

ARTICULO 140. CAUSALES DE NULIDAD. El matrimonio es nulo y sin efecto en los casos siguientes:

[...]

3o) Cuando para celebrarlo haya faltado el consentimiento de alguno de los contrayentes o de ambos. La ley presume falta de consentimiento en ~~[los furiosos locos, mientras permanecieren en la locura, y en los mentecatos]~~¹ quienes se haya impuesto interdicción judicial para el manejo de sus bienes. Pero los sordomudos, si pueden expresar con claridad su consentimiento por signos manifiestos, contraerán válidamente matrimonio.

[...]

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el apartado *"Pero los sordomudos, si pueden expresar con claridad su consentimiento por signos manifiestos, contraerán válidamente matrimonio"* contenido en el numeral tercero del artículo 140 (parcial) del Código Civil.

3. Síntesis de los fundamentos

De manera preliminar, la Corte encontró que la expresión demandada *"los sordomudos"* incluida en el numeral tercero del artículo 140 del Código Civil no contenía una proposición jurídica completa. Por ende, acudió a la integración normativa y analizó la constitucionalidad del apartado *"Pero los sordomudos, si pueden expresar con claridad su consentimiento por signos manifiestos, contraerán válidamente matrimonio"*, para concluir que este era contrario a la dignidad humana y, por lo tanto, inexecutable. Al respecto sostuvo que la norma parte de una visión conforme a la cual las personas *"sordomudas"*, sin importar si pueden darse a entender o no, serían incapaces para contraer matrimonio. Si bien el artículo 1504 del Código Civil contempla que, entre otras, las personas *"sordomudas"* que no puedan darse a entender son incapaces absolutas, la norma demandada presume la falta de consentimiento en quienes judicialmente hayan sido declarados interdictos para el manejo de los bienes y, una vez hecho lo anterior, (i) incluye a *"los sordomudos"* como una especie dentro de dicho conjunto de personas interdictas y (ii) aclara que ellos sí pueden contraer matrimonio en forma válida, siempre que puedan darse a entender por signos manifiestos. Como quiera que *"los sordomudos"* que pueden darse a entender sí son capaces, no pueden considerarse interdictos para manejar bienes y tampoco necesitan habilitación especial para contraer matrimonio; esta última desconoce sus potencialidades.

Para la Sala Plena, a través del apartado normativo analizado, se asume que la falta de funciones auditivas y/o fonadoras implica limitaciones jurídicas en otros ámbitos que no tienen ninguna relación con ellas, con lo que se desconoce la dignidad humana de quienes

¹ Texto subrayado declarado inexecutable mediante sentencia C-478/03

presentan tales condiciones y se refuerzan imaginarios sociales que afianzan concepciones superadas sobre la discapacidad. Debido a esto, la Corte precisó que el reemplazo del término "*los sordomudos*" por la expresión "*personas en condición de discapacidad auditiva*", propuesta por los demandantes, no procedía porque hacerlo implica trasladar un trato denigrante a otras personas. En cambio, resultaba necesario declarar la inexecutable del precepto, habida cuenta de la ausencia de vínculo entre la funcionalidad auditiva o fonadora y la expresión de la voluntad para obligarse mediante el contrato matrimonial.

4. **Salvamentos de voto**

Los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger se apartaron de la decisión de inexecutable parcial del numeral 3 del artículo 140 del Código Civil, por diferentes razones.

El Magistrado **Bernal Pulido** puso de presente que la posición mayoritaria de la Sala hizo una integración normativa para ocuparse de definir la constitucionalidad material de todo el apartado normativo contenido en la referida disposición. A partir de allí, resolvió un problema jurídico distinto al propuesto en la demanda y al planteado en la misma ponencia, a saber, si la norma establecía una presunción según la cual las personas con discapacidad auditiva y fonadora podrían considerarse interdictas para administrar sus bienes. Fue así como concluyó que tal disposición, así entendida, resultaba contraria a la dignidad humana.

El Magistrado manifestó su desacuerdo con esta postura. En primer lugar, indicó que el cargo propuesto en la demanda se circunscribía, en rigor, al uso del lenguaje jurídico, pues los accionantes plantearon que la expresión "*los sordomudos*" resultaba peyorativa y discriminatoria, por tanto, contraria a la dignidad humana. En consecuencia, solicitaron que esta expresión fuera reemplazada por la de "*personas con discapacidad auditiva*".

En segundo lugar, la Sala soslayó este planteamiento y le atribuyó a la norma una consecuencia jurídica que en modo alguno era posible siquiera inferir, toda vez el artículo 140 del Código Civil se ocupa de regular las causales de nulidad del matrimonio, dentro de las cuales se establece la falta de consentimiento de alguno o ambos contrayentes, vicio que se presume de distintos sujetos: (i) los interdictos judicialmente para el manejo de sus bienes -entiéndase disipadores- y (ii) *los sordomudos*. Respecto de esta última categoría de sujetos, la misma norma prevé una circunstancia que desvirtúa la presunción de su falta de capacidad para contraer matrimonio, que es cuando puedan expresar con claridad su consentimiento por signos manifiestos.

De allí que la norma se refería a dos supuestos distintos de presunción de falta de capacidad para manifestar el consentimiento requerido para la validez del contrato matrimonial. Esto es así porque de conformidad con el régimen legal previsto para entonces, la 'disipación o prodigalidad' constituía un supuesto específico de incapacidad legal, con particulares consecuencias jurídicas, al punto que hoy en día no da lugar siquiera a un supuesto de interdicción judicial, sino de inhabilitación, según lo previsto en el artículo 32 de la Ley 1306 de 2009.

En esa medida, lo que debía hacer la Sala era ceñirse al cargo planteado, el cual se circunscribía al uso del lenguaje jurídico y declarar, en consecuencia, la exequibilidad condicionada de la expresión "*los sordomudos*", para que se entendiera que la norma se refiere a las personas en situación de discapacidad auditiva y fonadora.

En el mismo sentido, el Magistrado **Linares Cantillo** expresó su discrepancia con la integración normativa efectuada en la sentencia, la cual en su concepto no era necesaria para el pronunciamiento de la Corte sobre la demanda que solo cuestionaba la constitucionalidad del empleo en la norma acusada del vocablo *sordomudos* para referirse a las personas en condición de discapacidad auditiva y fonadora, que se consideraba por los demandantes, desconocía la capacidad de comunicación diferenciada de estas personas y los esfuerzos por darle un trato digno, asociándolas a personas retrasadas e inadaptadas y con ello, incurrir en una discriminación prohibida por la Constitución. En su criterio, el problema jurídico constitucional que se formulaba en la demanda se centraba exclusivamente el sentido semántico de la expresión acusada y no en el contenido deóntico de la norma que se integra en la sentencia.

A su juicio, para resolver el problema jurídico planteado por los demandantes, bastaba ceñirse a la jurisprudencia constitucional y mediante una interpretación sistemática de la expresión normativa impugnada con el artículo 1054 del Código Civil, reafirmar que las personas con discapacidad auditiva y/o fonadora no se consideran ni asimilan a quienes están en situación de incapacidad absoluta, si pueden darse a entender por escrito o mediante signos manifiestos, tal y como se determinó en la sentencia C-983 de 2002. Interpretado así el precepto analizado por la Corte, no conducía a su inconstitucionalidad. Adicionalmente, observó que, contrario a lo aducido por la mayoría, era el mismo apartado normativo declarado inexecutable el que reconocía la capacidad de dichas personas para contraer matrimonio mediante la expresión de su consentimiento por medio de signos manifiestos, sin ninguna discriminación. Acorde con los precedentes jurisprudenciales en materia de igualdad y respeto del principio de dignidad humana, estimó que con fundamento en las mismas consideraciones de la parte motiva de la sentencia, se podía concluir en la constitucionalidad de la norma.

Para el Magistrado **Lizarazo Ocampo**, la disposición legal analizada no era inconstitucional en la medida en que configuraba, por el contrario, una norma protectora de las personas con discapacidad auditiva y fonadora que garantizaba su derecho a expresar válidamente su consentimiento para contraer matrimonio, en concordancia con lo que ha establecido la jurisprudencia constitucional, en particular, en la sentencia C-983 de 2002. Así mismo, expresó su discrepancia con la afirmación que se hace en la sentencia según la cual, la discapacidad es un problema que surge de la sociedad y no del individuo, de una insuficiencia de la sociedad para responder a las situaciones que enfrentan esta población, cuando lo cierto es que se deriva de las condiciones físicas y/o mentales de la persona que requiere eso sí, de acciones afirmativas por parte del Estado para garantizar las condiciones para el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna.

Finalmente, la Magistrada **Pardo Schlesinger** se apartó de la decisión de la mayoría, toda vez que en su concepto, en virtud del principio de conservación del derecho solo debía declararse inexecutable la conjunción adversativa "*pero*" y executable la expresión "*sordomudos*" contenidas en el numeral 3 del artículo 140 del Código Civil, en el entendido según el cual se trata de una persona en condición simultánea de discapacidad auditiva y fonadora.

La Magistrada explicó que la sentencia parte de una interpretación de la norma demandada que no coincide con la realidad. Precisó que una lectura de la disposición muestra que no pretende incluir a los "sordomudos" que pueden darse a entender dentro del género de los incapaces absolutos, sino todo lo contrario, pretende reconocerles su capacidad jurídica. Adujo que en realidad la regla establece una protección a las personas con una condición de discapacidad sensorial específica y a la debida celebración del contrato del matrimonio. De manera que, para la Magistrada era suficiente expulsar del ordenamiento jurídico la conjunción adversativa "*pero*" como único término que genera una confusión, y en consecuencia, una presunta vulneración de la dignidad humana. Adicionalmente señaló que esta fórmula de decisión era más acorde con las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-983 de 2002.

Finalmente afirmó que a la luz de los estándares del modelo social de discapacidad era necesario reemplazar la palabra "*sordomudos*" por el término "*personas en situación de discapacidad auditiva y fonadora*", con el fin de dar cumplimiento a la línea jurisprudencial vigente sobre el lenguaje utilizado por el legislador cuando se dirige a la población en situación de discapacidad.

De otra parte, el Magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** aclaró su voto, por cuanto aunque comparte la decisión de inexecutable adoptada en la sentencia C-095 de 2019, no está de acuerdo en que la Corte asuma una postura determinada frente a los diversos modelos que se han concebido en relación con la discapacidad física y/o cognoscitiva y la forma de garantizar unas condiciones para que las personas que están en esta condición puedan desarrollar un proyecto de vida acorde con sus particularidades. Advirtió que la Constitución no consagró una visión específica de la discapacidad, ni un modelo específico en relación con la forma de incorporar a estas personas a la comunidad, sino que el Estado cuenta con un espectro abierto de posibilidades para crear las condiciones que les permitan

a las personas en esa situación, participar activamente en la vida social, acorde con sus capacidades diferenciales.

LA CORTE CONSTITUCIONAL VERIFICÓ LA EXISTENCIA DE COSA JUZGADA EN RELACIÓN CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA QUE ORDENABA LA CONSULTA POPULAR PARA EL DESARROLLO DE CIERTOS PROYECTOS EN LOS MUNICIPIOS

II. EXPEDIENTE D-12311 - SENTENCIA C-096/19 (marzo 6)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 136 DE 1994
(junio 2)

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

ARTÍCULO 33. USOS DEL SUELO. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

PARÁGRAFO. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-053 de 2019 que declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte constató que en el presente caso se había demandado la inconstitucionalidad de la misma norma legal que se acusa en esta oportunidad, por idénticos cargos a los estudiados en la sentencia C-053 de 2019, relativos a la reserva de ley orgánica. Por consiguiente, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y por tanto, no hay lugar a un nuevo pronunciamiento, sino que solo procede estarse a lo resuelto en la mencionada providencia que declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

LA LIMITACIÓN ESTABLECIDA A QUIENES NO APRUEBEN UN CONCURSO EN EL INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO, INPEC, PARA CONCURSAR EN OTRO EMPLEO DE LA MISMA O SUPERIOR CATEGORÍA DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES, CONSTITUYE UN TRATO DISCRIMINATORIO IRRAZONABLE Y DESPROPORCIONADO

III. EXPEDIENTE D-12444 - SENTENCIA C-097/19 (marzo 6)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

DECRETO LEY 407 DE 1994
(febrero 20)

Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

ARTÍCULO 95. CONSECUENCIAS DE LA NO APROBACIÓN DEL CONCURSO. Quienes no aprobaran un concurso, no podrán ser convocados para concursar en otro empleo de la misma clase o de superior categoría dentro de los doce (12) meses siguientes.

2. Decisión

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos en el proceso correspondiente al expediente D-12444.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 95 del Decreto Ley 407 de 1994, *"Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario."*

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente proceso de constitucionalidad correspondió a la Corte Constitucional determinar si la restricción consistente en impedir a las personas que no hubiesen aprobado un proceso de selección meritocrático para el acceso al servicio público en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- participar en las convocatorias que con posterioridad realice dicha entidad, durante un período de doce (12) meses el legislador extraordinario incurrió en un trato discriminatorio que vulnera los derechos fundamentales a la igualdad (Art. 13 C.P.), al trabajo (Art 25 C.P.) y al acceso al desempeño de cargos y funciones públicas (Art. 40.7 C.P.). El primero, porque, existía un trato desigual entre las personas que no aprueban el examen dentro del régimen de carrera administrativa especial del INPEC y los aspirantes a otros empleos públicos. El segundo y el tercero, en la medida en que establece límites temporales para el desempeño de los cargos públicos.

Preliminarmente, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 95 del Decreto Ley 407 de 1994, por la presunta vulneración de los artículos 25 y 40.7 Superiores. Lo anterior, toda vez que la demanda no cumplió la carga argumentativa mínima para estructurar un juicio de constitucionalidad en relación con estos cargos, al carecer de certeza los fundamentos planteados en esa censura.

En el estudio de mérito, la Sala Plena reiteró que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (Sentencias C-373 de 2002, C-288 de 2014, C-034 de 2015 y C-618 de 2015), las atribuciones del legislador orientadas a establecer los requisitos exigidos para acceder al ejercicio de cargos y funciones públicas, por tratarse de una materia inserta en el ámbito de los derechos fundamentales, debe obedecer a condiciones de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, la Corte consideró que la medida de restricción en juicio, al estar inserta en el ámbito del derecho fundamental a la igualdad, en el que los grupos en comparación son las personas que hubiesen superado un concurso de méritos convocado por el INPEC y aquellas que no lo hubiesen aprobado, era susceptible de un examen de razonabilidad en intensidad intermedia.

A partir de lo anterior, la Sala Plena determinó que si bien la medida objeto de control persigue un fin constitucionalmente legítimo que corresponde al desarrollo reglamentario del contenido normativo constitucional consagrado en el artículo 125 Superior, no guarda relación de correspondencia adecuada con la finalidad que persigue, ya que el mérito de una persona que aspira en un determinado momento a ocupar un cargo en la carrera penitenciaria debe ser el objeto de la evaluación dentro del concurso, de tal suerte que no tiene sentido alguno descalificarla antes del mismo.

Sobre este aspecto, la Corte precisó que si bien la especialidad de la carrera penitenciaria y carcelaria necesariamente determina la consagración de requisitos y exigencias específicas para el ingreso y la permanencia en la función pública, esa cualidad especial no justifica limitar la participación de una persona en futuros concursos penitenciarios, por el simple hecho de haber perdido otro con anterioridad, pues con ello se comprometen sin fundamento plausible derechos fundamentales en el sistema constitucional, como en efecto lo es el derecho a la igualdad.

En tales términos, la Sala determinó que el medio elegido (exigir no haber perdido un examen previo) para realizar este fin (mérito en la función pública) es inadecuado, por el simple razonamiento de que la falta de aprobación de un concurso previo no descalifica los méritos y calidades de una persona, ni hace de esta un aspirante menos capaz, en relación con un proceso de selección subsiguiente.

Al aplicar el juicio integrado de igualdad, la Corte concluyó que en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales, ya que frente a una persona que aprueba el curso y otro que no, la norma proporciona un trato diferenciado injustificado, pues convierte la aprobación de una evaluación en un criterio sospechoso de discriminación.

A partir de los anteriores elementos de juicio, la Sala Plena determinó que el artículo 95 del Decreto Ley 407 de 1994 establece una diferenciación injustificada de trato entre los aspirantes a los empleos en el INPEC en proceso de selección meritocrática, incompatible con el derecho a la igualdad, razón por la cual fue declarado inexecutable.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas** salvaron el voto, por cuanto en su concepto, la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 95 del Decreto Ley 407 de 1994 no cumplía con los presupuestos exigidos para poder emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los cargos formulados por vulneración de los derechos de igualdad, trabajo y acceso a cargos públicos.

Además de lo que se determinó en la sentencia respecto de la ineptitud del cargo por vulneración del derecho al trabajo (art. 25 C.Po.) y el acceso a cargos públicos (art. 40.7 C.Po.) sobre los cuales se inhibió la mayoría, consideraron que en relación con el cargo de violación de la igualdad, la demandante no expuso los argumentos específicos por los cuales en la regulación de la carrera especial del INPEC no podía preverse una limitación temporal para presentarse nuevamente a concurso cuando no se ha superado el proceso de selección. Tampoco, porqué, a pesar de tratarse de una carrera especial, debía equipararse y sujetarse a las mismas reglas de la carrera administrativa general.

De otro lado, en relación con el fondo del cargo examinado, a juicio de los Magistrados disidentes, la limitación temporal a quienes no superaron el concurso para un cargo en el INPEC para presentarse a uno nuevo en los doce meses siguientes, tiene plena justificación en las especificidades de esta carrera y del proceso de selección de los servidores públicos que se incorporan a la carrera del INPEC. Se trata de una restricción razonable y proporcionada que no configura una medida discriminatoria, violatoria de la igualdad. En su criterio, la fijación de un plazo durante el cual no podían volverse a presentar a concurso quienes no hayan superado este proceso de selección en el INPEC, resultaba acorde con lo estatuido en el artículo 125 de la Constitución, que consagra el acceso a los cargos públicos con base en el mérito. Observó que la inhabilidad temporal que establecía la norma acusada no constituía una limitación irrazonable, si se tiene en cuenta que la lista de elegibles para cada concurso en el INPEC tiene vigencia de (1) año, es decir, el mismo lapso durante el cual el aspirante que perdió un concurso no puede presentarse a uno nuevo, aun cuando no existiera esa limitación, puesto que durante la vigencia de dicha lista no existirá la posibilidad de convocar un nuevo concurso para el cargo al cual hayan aspirado los participantes que no superaron dicho proceso. Además, el aspirante puede presentarse a otros concursos. A su juicio, la restricción establecida en la norma demandada resulta legítima y proporcionada y por tanto, ha debido ser declarada executable.

Por su parte, el Magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** si bien estuvo de acuerdo con la declaración de inexecutable del artículo 95 del Decreto 407 de 1994, aclaró su voto en cuanto consideraba que el fundamento de la inconstitucionalidad radicaba más en la violación del artículo 40.7 de la Constitución que consagra el derecho político de acceder a los cargos públicos. Al mismo tiempo, expresó su discrepancia con la tesis de la Corte Constitucional que ha establecido al principio de la carrera administrativa como un eje axial de la Constitución que no puede ser sustituido por el Congreso al adoptar una reforma del texto superior.

La Magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** aclaró su voto. Si bien acogió el sentido de la decisión de declarar inexecutable el artículo 95 del Decreto Ley 407 de 1994, por desconocer la igualdad consagrada en el artículo 13 Superior, precisó que la inconstitucionalidad de la disposición acusada también se deriva de la trasgresión del artículo 40.7 de la Carta, puesto que dicha medida configura una restricción irrazonable y desproporcionada del derecho fundamental de acceso a cargos públicos, particularmente, porque desvirtúa el principio del mérito como presupuesto para el ingreso a la función pública mediante concurso.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto con fundamento en que el cargo que sustentaba el desconocimiento del artículo 40.7 de la Constitución observaba los presupuestos para un pronunciamiento de mérito. Indicó como propicio que la Corte Constitucional se planteara el siguiente problema jurídico ¿es razonable que el legislador al expedir el contenido normativo del artículo 95 de la Ley 407 de 1994 haya restringido el acceso a cargos públicos sin vulnerar el artículo 40.7 de la Constitución Política? Para el Magistrado Rojas Ríos, la respuesta a esa incógnita advierte que disposición demandada contenía una restricción desproporcionada para el derecho de acceso a los cargos públicos, porque carece de razonabilidad impedir que un aspirante pueda presentarse a un proceso de selección meritocrático subsiguiente por haber reprobado una evaluación previa. Dicha disposición vulnera, sin lugar a dudas el parámetro constitucional contenido en el artículo 40.7 Superior.

La Magistrada **Diana Fajardo Rivera** se reservó una eventual aclaración de voto.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LOS CONCEJOS DISTRITALES TIENEN COMPETENCIA PARA REGLAMENTAR LAS FUNCIONES DE LOS ALCALDES LOCALES, MÁS NO PARA ESTABLECER SU RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES, PUESTO QUE TIENE RESERVA DE LEY

IV. EXPEDIENTE D-12245 - SENTENCIA C-098/19 (marzo 6)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1617 DE 2013
(febrero 5)

Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales

ARTÍCULO 40. REQUISITOS PARA SER ALCALDE LOCAL. Para ser alcalde local se debe cumplir con los mismos requisitos que el alcalde distrital.

El concejo distrital reglamentará sus funciones y asignación salarial, inhabilidades, incompatibilidades y todo lo relacionado con el cargo conforme a las disposiciones legales vigentes. Su período será el del alcalde distrital y el costo de estas asignaciones salariales será cubierto por los recursos propios del distrito.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el apartado "*El concejo distrital reglamentará sus funciones*" del artículo 40 de la Ley 1617 de 2013 "Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales".

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*inhabilidades, incompatibilidades*" del artículo 40 de la Ley 1617 de 2013 "Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales".

3. Síntesis de los fundamentos

En este proceso, la Corte debía resolver (i) si la facultad que se otorga a los concejos distritales para reglamentar las funciones de los alcaldes locales desconoce el principio de reserva de ley contenido en el artículo 150.23 de la Constitución y el de participación política consagrado en el artículo 40 Superior; y (ii) si la habilitación para que los concejos distritales determinen el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes locales vulnera la cláusula de reserva de ley que le asigna esa competencia exclusivamente al Congreso de la República.

El análisis de la Corte partió de la cláusula general de competencia del legislador respecto al ejercicio de la función pública y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, los cuales hacen parte de las leyes que rigen el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos, salvo que exista competencia asignada por la Constitución a otras

instituciones estatales. En cuanto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la jurisprudencia ha sido uniforme en señalar que corresponde determinarlo exclusivamente al Congreso, dadas sus connotaciones en el ejercicio del poder político y en la concreción de los principios de la democracia.

Para el Tribunal, el demandante al impugnar la constitucionalidad de la norma que permite a los Concejos Distritales reglamentar las funciones de los alcaldes locales no tomó en consideración que si bien existe una referencia expresa acerca de que el Congreso, por virtud del artículo 150, numeral 23 de la Constitución, le corresponde expedir las leyes que regirán las funciones públicas, lo cierto es que el artículo 313 de la Carta confiere a los concejos una potestad clara de reglamentar las funciones a cargo del municipio y en punto a los concejos distritales, el artículo 322 Superior señala que estos repartirán las competencias en el territorio y determinarán las funciones administrativas, como una manifestación de la autonomía territorial. En consecuencia, resulta constitucional la atribución conferida a los concejos distritales para reglamentar las funciones de los alcaldes locales.

Por el contrario, facultar a los concejos distritales a determinar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes locales viola la cláusula de reserva de ley, de conformidad con los artículos 123 y 150.23 de la Constitución. Es el Congreso quien debe evaluar y definir el alcance de los hechos, situaciones o actos que pueden dar lugar a la inhabilidad o incompatibilidad, así como su duración y sanciones (sentencia C-194 de 1995), sujeto a parámetros de proporcionalidad y razonabilidad. Es evidente que esa restricción de acceso a los cargos públicos tiene directa incidencia en el derecho que el artículo 40 de la Constitución le otorga a todo ciudadano para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el cual tiene carácter fundamental y se sustenta en el principio de participación previsto en la Carta Política, el cual a su vez se encuentra integrado por los derechos a ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar la inexecutable de las expresiones "*inhabilidades e incompatibilidades*" que hacen parte del inciso segundo del artículo 40 de la Ley 1617 de 2013.

4. **Salvamento parcial y aclaración de voto**

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** presentó salvamento parcial de voto fundado en las siguientes consideraciones:

1. Las razones que ofrece la sentencia en torno a la exequibilidad de la facultad de los concejos distritales para reglamentar las **funciones** de los alcaldes locales revelan, en realidad, que en este punto la demanda carecía de aptitud y lo que correspondía era la emisión de un fallo inhibitorio.

Si el actor, al plantear la supuesta contradicción del aparte normativo con el artículo 150.23 superior, hizo una lectura descontextualizada de la forma en que la Carta Política regula el tema, y no explicó por qué la facultad prevista no estaría dentro del margen de acción que los artículos 313 y 322 constitucionales reconocen a los concejos distritales, el asunto se resumía en que los pretendidos cargos carecían, entonces, de especificidad, certeza y suficiencia.

2. Sobre la facultad que la norma concedía a los concejos distritales en punto de las **inhabilidades e incompatibilidades** de los alcaldes locales, el Magistrado consideró que bajo el principio de conservación del derecho, el aparte normativo demandado admitía una interpretación constitucional que debió llevar a su declaratoria de exequibilidad **condicionada**.

Así, la reglamentación de las inhabilidades por parte de los concejos no debía entenderse como ilimitada, ni asilada del régimen constitucional y legal de inhabilidades ya existente. Al respecto, puede acudirse, por ejemplo, al artículo 122 constitucional y a los artículos 28 y 29 del Decreto Ley 1421 de 1993 (expedido para el Distrito de Bogotá), sin mencionar aquellas propias de la competencia disciplinaria.

En ese orden, los concejos distritales no podían crear completamente las inhabilidades e incompatibilidades, pero sí contaban con una potestad reglamentaria, que es manifestación, como señala la sentencia, de la autonomía territorial.

Esa potestad tiene por objeto diseñar una reglamentación para la cumplida ejecución de la ley; en este caso, la “ley” alude al ordenamiento constitucional y legal vigente sobre inhabilidades e incompatibilidades, que puede ser objeto de desarrollo y reglamentación por los concejos distritales. En concepto del Magistrado **Bernal Pulido**, toda aquella reglamentación que sea consecuente con ese régimen y que no lo contravenga, cabe dentro de la autonomía de las entidades territoriales y es constitucional.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** anunció la presentación de una aclaración de voto, puesto que si bien está de acuerdo con la declaración de inexecutable parcial adoptada por la Corte, no lo está con la consideración según la cual, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades puede expedirse mediante ley ordinaria, toda vez que a su juicio, por tratarse de una restricción al derecho fundamental de participación y de acceso al desempeño de cargos y funciones públicas requeriría de una ley estatutaria.

EL PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL CONVENIO DE INTEGRACIÓN CINEMATOGRAFICA IBEROAMERICANA SE AJUSTA AL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN, LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS BASES DE RECIPROCIDAD, EQUITAD Y CONVENIENCIA NACIONAL

V. EXPEDIENTE LAT-443 - SENTENCIA C-099/19 (marzo 6)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma objeto de revisión

LEY 1827 DE 2017
(enero 23)

Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Enmienda al Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007

ARTÍCULO I.

El Título del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Convenio de Integración Cinematográfica y Audiovisual Iberoamericana”

El tercer Considerando del Convenio queda enmendado en los términos siguientes: “Con el propósito de contribuir a un efectivo desarrollo de la comunidad cinematográfica de los Estados Parte”.

ARTÍCULO III.

El Artículo IV del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Son Parte del presente Convenio, los Estados que lo suscriban y ratifiquen o se adhieran al mismo”.

ARTÍCULO IV.

El Artículo V del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con la legislación vigente en cada país, para facilitar la entrada, permanencia y circulación de los ciudadanos de los Estados Parte que se encarguen del ejercicio de actividades destinadas al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio”.

ARTÍCULO V.

El Artículo VI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con su legislación vigente, para facilitar la importación temporal de los bienes provenientes de los Estados Parte destinados al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio”.

ARTÍCULO VI.

El Artículo IX del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes impulsarán la creación en sus Cinematecas de secciones dedicadas a cada uno de los Estados Parte”.

ARTÍCULO VII.

El Artículo XIII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes promoverán la presencia de la cinematografía de los Estados Parte en los canales de difusión audiovisual existentes o por crearse en cada uno de ellos, de conformidad con la legislación vigente de cada país”.

ARTÍCULO VIII.

El Artículo XV del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las Partes protegerán y defenderán los derechos de autor, de conformidad con las leyes internas de cada uno de los Estados Parte”.

ARTÍCULO IX.

El Artículo XVI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

Este Convenio establece como sus órganos principales: La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI) y la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI). Son órganos auxiliares: El Consejo Consultivo de la CAACI y las Comisiones a que se refiere el Artículo XXIII”.

ARTÍCULO X.

El Artículo XVII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamericana (CAACI) es el órgano máximo del Convenio, Organismo Internacional dotado de personalidad jurídica y capacidad para celebrar toda clase de actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos con los Estados Parte de la Conferencia, con terceros Estados y con otras Organizaciones Internacionales. Estará integrada por los Estados Parte de este Convenio, a través de los representantes de sus autoridades competentes en la materia, debidamente acreditados por vía diplomática, conforme a la legislación vigente en cada uno de los Estados Miembros. La CAACI establecerá su reglamento interno.

La CAACI podrá invitar a sus reuniones, a Estados que no sean Parte del Convenio, así como a otros organismos, asociaciones, fundaciones o cualquier ente de derecho privado, y a personas naturales. Sus derechos y

obligaciones serán determinados por el reglamento interno de la CAACI”.

ARTÍCULO XI.

El primer párrafo del Artículo XVIII queda enmendado en los términos siguientes:

“La CAACI tendrá las siguientes funciones:

- Formular la política general de ejecución del Convenio.
- Evaluar los resultados de su aplicación.
- Aceptar la adhesión de nuevos Estados.
- Estudiar y proponer a los Estados Parte modificaciones al presente Convenio.
- Aprobar Resoluciones que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Convenio.
- Impartir instrucciones y normas de acción a la SECI.
- Designar al Secretario Ejecutivo de la Cinematografía Iberoamericana.
- Aprobar el presupuesto anual presentado por la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI).
- Establecer los mecanismos de financiamiento del presupuesto anual aprobado.
- Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común”.

ARTÍCULO XII.

El Artículo XIX del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La CAACI se reunirá en forma ordinaria una vez al año, y extraordinariamente a solicitud de más de la mitad de sus miembros o del Secretario Ejecutivo, de conformidad con su reglamento interno”.

ARTÍCULO XIII.

El Artículo XX del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La Secretaría Ejecutiva de la cinematografía Iberoamericana (SECI) es el órgano técnico y ejecutivo. Estará representada por el Secretario Ejecutivo designado por la CAACI”.

ARTÍCULO XIV.

El artículo XXI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La SECI tendrá las siguientes funciones:

- Cumplir los mandatos de la conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI).
- Informar a las autoridades cinematográficas de los Estados Parte, cerca de la entrada en vigor del Convenio y la ratificación o adhesión de nuevos Estados.
- Elaborar su presupuesto anual y presentarlo para su aprobación a la Conferencia.
- Ejecutar su presupuesto anual.
- Recomendar a la conferencia fórmulas que conduzcan a una cooperación más estrecha entre los Estados Parte en los campos cinematográfico y audiovisual.
- Programar las acciones que conduzcan a la integración y fijar los procedimientos y los plazos necesarios.
- Elaborar proyectos de cooperación y asistencia mutua.
- Informar a la conferencia sobre los resultados de las Resoluciones adoptadas en las reuniones anteriores.
- Garantizar el flujo de la información a los Estados Parte.
- Presentar a la conferencia el informe de sus actividades, así como de la ejecución presupuestaria.

ARTÍCULO XV.

Se agrega un Artículo, a continuación del Artículo XXI, con la redacción siguiente:

“La CAACI establecerá por reglamento el funcionamiento del Consejo Consultivo, el cual estará integrado por no menos de tres de los Estados Parte de este Convenio, y se reunirá a solicitud del Secretario Ejecutivo. El Consejo Consultivo desempeñará funciones de asesoría respecto a las materias que sean sometidas a su consideración por la SECI”.

ARTÍCULO XVI.

El Artículo XXII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“La Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI) podrá

establecer Comisiones de Trabajo en las áreas de producción, distribución y exhibición cinematográfica u otras de interés. Las comisiones de trabajo estarán integradas por los representantes de los Estados Parte interesados y tendrán las funciones que la CAACI estime apropiadas.

La cada una de las Partes funcionará una comisión de trabajo para la aplicación de este Convenio, la cual estará presidida por la autoridad cinematográfica designada por su respectivo gobierno”.

ARTÍCULO XVII.

El Artículo XXIII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“El Secretario Ejecutivo gozará en el territorio de cada uno de los Estados Parte de la capacidad jurídica y los privilegios indispensables para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la legislación interna de cada una de las Partes”.

ARTÍCULO XVIII.

El Artículo XXV del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“El presente Convenio no afectará cualesquiera acuerdos o compromisos bilaterales asumidos en el campo de la cooperación o coproducción cinematográfica entre los Estados Parte”.

ARTÍCULO XIX.

El Artículo XXVI del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“El presente Convenio queda abierto a la adhesión de cualquier Estado Iberoamericano, del Caribe o de habla hispana o portuguesa, previa aprobación de la CAACI”.

ARTÍCULO XX.

El Artículo XXVII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Cada Parte comunicará por vía diplomática al Estado sede de la SECI el cumplimiento de los procedimientos legales internos para la aprobación del presente Convenio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado sede lo informará a los demás Estados Parte y a la SECI”.

ARTÍCULO XXI.

El Artículo XXVIII del Convenio queda enmendado en los términos siguientes:

“Las dudas o controversias que puedan surgir en la interpretación o aplicación del presente Convenio serán resueltas por la CAACI”.

ARTÍCULO XXII.

Los Artículos XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII del Convenio deberán leerse como XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII y XXXIII, respectivamente.

ARTÍCULO XXIII.

El presente Protocolo de Enmienda podrá ser suscrito por aquellos Estados Parte del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana.

ARTÍCULO XXIV.

El original del presente Protocolo, cuyos textos en castellano y portugués son igualmente auténticos, será depositado en el Estado sede de la SECI, que enviará copias certificadas a los países miembros del Convenio para su ratificación o adhesión.

ARTÍCULO XXV.

Los instrumentos de ratificación o adhesión serán depositados en el Estado Sede de la SECI, el cual comunicará a los Estados Parte y a la SECI cada depósito y la lecha del mismo.

ARTÍCULO XXVI.

El presente Protocolo entrará en vigor cuando nueve (9) de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del Instrumento de Ratificación en los términos del Artículo anterior. Para los demás Estados el presente Protocolo entrará en vigor a partir de la fecha del depósito del respectivo instrumento de Ratificación o Adhesión.

El presente Protocolo se considerará como parte integrante del Convenio al entrar en vigor.

2. Decisión

Primero.- Levantar la suspensión de términos en el expediente LAT-443 correspondiente a la revisión de constitucionalidad de la Ley 1827 del 23 de enero de 2017 *"Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo de Enmienda del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana', suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007"*.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el *"Protocolo de Enmienda del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana"*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1827 del 23 de enero de 2017, *"Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo de Enmienda del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana', suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007"*.

3. Síntesis de los fundamentos

Examinado el trámite cursado tanto en la suscripción del instrumento internacional, como en el Congreso de la República del proyecto de ley mediante el cual se aprobaba el *"Protocolo de Enmienda del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana"*, suscrito en la ciudad de Córdoba, España, el 28 de noviembre de 2007, la Corte constató que se dio cumplimiento cabal a los requisitos exigidos tanto en la Constitución como en las normas orgánicas del Reglamento del Congreso, por lo cual, la Ley 1827 de 2017 aprobatoria del Protocolo, se declaró ajustada a la Constitución.

En cuanto al contenido material del Protocolo objeto de revisión, la Corte no encontró objeción constitucional alguna, toda vez que se trata de un instrumento internacional que se encamina a facilitar y complementar la ejecución del Convenio de Integración Cinematográfica y Audiovisual Iberoamericana y extender su ámbito de aplicación material, no solamente al componente cinematográfico sino en general, al campo audiovisual, al tiempo de ampliar su ámbito geográfico de aplicación, potencialmente a todos los Estados Iberoamericanos. Lo anterior, con miras a fortalecer el objetivo de contribuir al desarrollo en materia audiovisual y cinematográfica de los países iberoamericanos y su integración mediante una participación equitativa en la actividad audiovisual y cinematográfica regional.

A lo anterior se agrega que el Protocolo plantea una mejora considerable en el lenguaje del Convenio y establece mayores herramientas en favor de los procesos de coproducción, ampliando la concepción de lo cinematográfico hacia lo audiovisual, lo que encuadra de forma muy conveniente con la realidad y los desarrollos normativos que actualmente existen en el sector.

De esta manera, la ley 1827 de 2017 y el Protocolo de Enmienda que aprueba encuentran fundamento constitucional en el Preámbulo y los artículos 9. 226 y 227 que incentivan la integración latinoamericana, establecen que las relaciones exteriores del Estado deben estar basadas en la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, además del deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones con otros Estados. De igual modo, la Ley 1827 de 2019 atiende el mandato de los artículos 70 y 71 de la Carta que reconocen los derechos culturales, consagran la libertad de las expresiones artísticas y obligan al Estado a fomentar la cultura.

EXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PRESUNCIÓN DEL PERÍODO DE PRUEBA EN EL CONTRATO DE LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS

VI. EXPEDIENTE D-12659 - SENTENCIA C-100/19 (marzo 6)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

DECRETO 2663 DE 1950
(mayo 8)
CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

Adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 "Sobre Código Sustantivo del Trabajo", publicado en el Diario Oficial No. 27.407 del 9 de septiembre de 1950, en virtud del Estado de Sitio promulgado por el Decreto Extraordinario No. 3518 de 1949.

ARTICULO 77. ESTIPULACION.

1. El período de prueba debe ser estipulado por escrito, y en caso contrario los servicios se entienden regulados por las normas generales del contrato de trabajo.

2. **En el contrato de trabajo de los servidores domésticos se presume como período de prueba los primeros quince (15) días de servicio.**

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-028 de 2019, que declaró inexecutable el numeral 2 del artículo 77 del Código Sustantivo del Trabajo.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte encontró que en el presente caso existía cosa juzgada absoluta en relación con el numeral 2 del artículo 77 del Código Sustantivo del Trabajo, había cuenta que mediante sentencia C-028 de 2019, declaró la inexecutable del mismo, por lo cual no procede ningún pronunciamiento acerca de la demanda de inconstitucionalidad formulada y solo resta estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia.

4. Aclaraciones de voto

Los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo** presentaron aclaraciones de voto, teniendo en cuenta que en su momento salvaron el voto respecto de la sentencia C-028 de 2019, a la cual se dispone estarse a lo resuelto.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta