



COMUNICADO 21

Mayo 8 y 9

Sentencia C-160/24 (Mayo 8)
M.P. Juan Carlos Cortés González.
Expediente: LAT 489

Por incumplir el requisito de impacto fiscal, es inconstitucional la Ley 2288 de 2023, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica sobre Asistencia Judicial en Materia Penal”.

1. Norma demandada

“LEY 2288 DE 2023

Artículo 1º. Apruébese el “Convenio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica sobre Asistencia Judicial en Materia Penal”, suscrito en Washington, el 4 de junio de 2018.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio entre la

República de Colombia y la República de Costa Rica sobre Asistencia Judicial en Materia Penal”, suscrito en Washington, el 4 de junio de 2018, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 2288 de 2023, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica sobre Asistencia Judicial en Materia Penal”, suscrito en Washington, el 4 de junio de 2018, por vicio de trámite y conforme las razones expuestas en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional abordó la revisión oficiosa de constitucionalidad de la Ley 2288 de 2023 y del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre Colombia y Costa Rica, suscrito en Washington, el 4 de junio de 2018.

Sobre la revisión formal, la Corte constató que el Estado colombiano estuvo debidamente representado en la negociación y en la suscripción del instrumento, pues la entonces Ministra de Relaciones Exteriores suscribió el acuerdo y no requería plenos poderes para el efecto. Además, la Sala

encontró que el entonces presidente de la República ordenó someter a consideración del Congreso el tratado objeto de control, de acuerdo con el artículo 189.2 de la Constitución.

La Sala también verificó los demás supuestos constitucionales y legales respecto del trámite legislativo de la ley aprobatoria del acuerdo, encontrándolos acreditados. Sobre el análisis de impacto fiscal, la Corte reiteró su jurisprudencia relativa a que esta exigencia contemplada por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, tiene por objeto la racionalidad legislativa y la estabilidad macroeconómica y aplica a las leyes aprobatorias de tratados internacionales, cuando estos ordenen gastos o establezcan beneficios tributarios, de acuerdo con la regla de decisión contenida en la Sentencia C-170 de 2021.

La Corte Constitucional constató que al tratado en revisión le era aplicable la regla de análisis de impacto fiscal, pues el proyecto de ley aprobatoria correspondiente se radicó el 1 de diciembre de 2021, con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021 (ocurrida el 30 de julio de 2021), acreditándose así el presupuesto temporal decantado por la jurisprudencia para la exigencia de dicho requisito. Verificado lo anterior, procedió la Sala a analizar si el tratado contenía cláusulas que ordenaran gastos o dispusieran beneficios tributarios (presupuesto material).

En primer lugar, la Sala encontró que el artículo 21 del Convenio contenía la cláusula sobre los gastos derivados de la ejecución de las solicitudes de asistencia judicial. Para verificar si era exigible el requisito de impacto fiscal, la Corte aplicó el precedente vigente¹ y concluyó que dicho artículo 21, en su análisis integral y sistemático con el resto de las disposiciones del tratado, no constituía una orden de gasto. Esto porque lo allí señalado no generaba gastos en forma imperativa (presupuesto gramatical) y tampoco con carácter inmediato (presupuesto funcional). Lo anterior, por cuanto: (i) el esquema de gastos se define por las partes; (ii) en ausencia de acuerdo, los gastos de la asistencia judicial no derivan de manera inmediata del tratado, sino que requieren una solicitud elevada por las partes y esta pueda ser denegada; y (iii) los gastos que se deriven de la ejecución de solicitudes se cubren con los recursos que se hayan previamente presupuestado por las entidades competentes para el efecto.

Con todo, la Sala consideró importante hacer una precisión sobre el traslado de personas en el marco del acuerdo de asistencia judicial bajo examen. En concreto, resaltó que el artículo 16 del Convenio establece, entre otras cosas, el traslado temporal de personas privadas de la libertad y que estén purgando una condena. Aunque el artículo tampoco crea un gasto

¹ Contenido en la Sentencia C-093 de 2024.

imperativo y adicional, pues los costos de dicho traslado los asume la Parte Requiriente y dependen de que se presente una solicitud, la Sala llamó la atención respecto del uso de esta facultad y su impacto en los gastos que ya genera el sistema carcelario en nuestro contexto, afectado por un estado de cosas inconstitucionales no superado.

En segundo lugar, la Sala observó que el artículo 10.5 del Convenio establece una exención tributaria consistente en que las devoluciones de objetos y documentos materia de la asistencia judicial están “libres de impuestos”. Sostuvo la Corte que por la ambigüedad de la disposición no era posible determinar el tipo de operaciones y beneficios a los que se refería, lo que daba cuenta de la necesidad de haberse realizado el estudio de impacto fiscal correspondiente durante el trámite legislativo. Se trata de una cláusula llamada, pese a su imprecisión, a generar efectos en el ámbito de los beneficios tributarios, que restringe la competencia impositiva del Estado, por lo cual, sobre su naturaleza y alcances ha debido pronunciarse el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar cumplimiento a la exigencia orgánica en estudio.

Como en el presente caso se cumplían los presupuestos material y temporal para hacer exigible el análisis de impacto fiscal, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la Sala examinó la exposición de motivos y cada una de las ponencias en los cuatro debates del proyecto en el Congreso y concluyó que no se presentó el concepto correspondiente.

Por lo anterior, la Corte encontró que se configuró un vicio insubsanable en el trámite de aprobación de la ley. Sin perjuicio de lo anterior, recordó que el Gobierno nacional puede, en ejercicio de sus competencias, presentar nuevamente el proyecto con el correspondiente concepto de impacto fiscal.

4. Salvamento, aclaración y reserva de aclaración de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvó su voto. La magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** aclaró su voto y el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se apartó de la decisión mayoritaria pues en su opinión durante el trámite legislativo el Congreso no omitió el análisis de impacto fiscal por la sencilla razón de que el Convenio no concede beneficios tributarios ni autoriza gastos.

A pesar de que la Sentencia aludió a la consolidada jurisprudencia constitucional que ha señalado que la exigencia del análisis de impacto

fiscal se requiere cuando se consagren beneficios tributarios, lo cierto es que el beneficio tributario implica reconocer una situación preferencial o de privilegio con fines extrafiscales.

Señaló que la Sala, al analizar el artículo 10.5 del Convenio, adelantó un análisis puramente formal, literal, descontextualizado respecto del mismo convenio y de la legislación interna, pues la disposición señala que "la entrega y devolución de los objetos en el marco de la asistencia judicial se *realizará libre de impuestos*", pero el convenio establece que todas las solicitudes en desarrollo de este deben realizarse de conformidad con la legislación interna y que sus disposiciones no otorgan derechos a favor de terceros (cláusulas 1, 5.1, 9.1 y 10.1). Tampoco identificó el impuesto del que supuestamente se exonera la entrega y devolución de objetos en el marco de la asistencia judicial teniendo en cuenta que el artículo 8 de la Ley 1212 de 2008 exonera de impuestos *los trámites realizados por la vía diplomática y consular, sujetos a reciprocidad*.

Más aún, la sentencia consideró dos escenarios hipotéticos con impacto fiscal: los cobros derivados del pago de importación de bienes de procedencia extranjera y aquellos generados a las importaciones. Sin embargo, ninguno de estos dos escenarios parece aplicable al caso bajo análisis, teniendo en cuenta que el Convenio del que hace parte la disposición tiene por objeto la asistencia judicial en materia penal, y que, en esa medida, los elementos materiales probatorios objeto de la disposición no son necesariamente "mercancía" de conformidad con el artículo 1º del Decreto 2685 de 1999. Tampoco es claro que cuando tales objetos sean devueltos, puedan generarse gravámenes que se vieran afectados.

El magistrado Lizarazo consideró, en consecuencia, que la sentencia debió seguir el precedente fijado en la C-361 de 2023, en la cual se analizó la constitucionalidad de la Ley 2233 de 2022 "Por medio de la cual se aprueba el Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal", en la cual se concluyó que ninguna disposición del tratado otorgaba beneficios u ordenaba gastos, aun cuando el artículo 11 regulaba una hipótesis idéntica a la analizada en el presente caso.

Sentencia SU-167/24 (Mayo 9)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas
Expediente T-9.665.657

La Corte Constitucional determinó que la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico en su dimensión negativa dado que, a pesar de que las pruebas existentes en el proceso de reparación

directa suscitaban dudas significativas acerca de los hechos relacionados con la muerte de una niña diez años de edad, se abstuvo de emprender una actividad probatoria completa, incluyendo el decreto de pruebas de oficio, con el objeto de precisar las condiciones en que ello ocurrió. Lo anterior desconoció la obligación de aplicar un enfoque de género y el principio *pro infans*.

1. Antecedentes

Los padres, hermanos, abuelos y tíos de una niña de diez años de edad víctima de violencia sexual y de homicidio promovieron el medio de control de reparación directa con el fin de que se declarara administrativa y patrimonialmente responsable al Estado por una falla en el servicio. Los familiares consideraron que la Policía no cumplió con sus deberes dado que, en caso de haberlo hecho, se habría podido evitar el resultado fatal.

El 19 de noviembre de 2021, la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia que concedió las pretensiones de los familiares de la niña y, en su lugar, las negó. Concluyó que, por las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, a los agentes no les fue posible impedir el resultado. Indicó que cuando se avisó a la Policía la niña ya había fallecido y, por ello, no se podía predicar la existencia de una falla en el servicio por omisión. El Consejo de Estado consideró que todas las pruebas coincidían en que para el momento en que las autoridades conocieron del secuestro el daño ya había ocurrido. Asimismo, que la causa eficiente del hecho dañoso fue una actuación personal y delictiva del agresor, quien se acogió a sentencia anticipada.

A la Sala Plena de esta Corporación le correspondió resolver la acción de tutela presentada en contra de la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, en la que se solicitaba el amparo de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia debido a la decisión antes referida.

2. Decisión

Primero. REVOCAR, por las razones expuestas, las sentencias proferidas el 25 de mayo de 2023 y el 4 de agosto de 2023, por la Sección Cuarta y la Sección Primera del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia, las cuales negaron el amparo y declararon la improcedencia de la acción de tutela, respectivamente. En su lugar **TUTELAR** los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Didian Román Pérez Landeta.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 19 de noviembre de 2021, proferida por la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado en el

marco del proceso de reparación directa bajo radicado número 05001-23-31-000-2008-01375-01 (40924) y **ORDENAR** a la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado que, luego de decretar y practicar las pruebas de oficio que estime relevantes, en atención a lo dispuesto en esta providencia en relación con el enfoque de género y el principio *pro infans*, adopte una nueva decisión en un término no mayor a treinta (30) días.

3. Síntesis de los fundamentos

Antes de pronunciarse sobre el caso concreto, la Sala Plena consideró que el control de la providencia judicial debía desarrollarse a partir de las exigencias impuestas por el enfoque de género y el principio *pro infans*. Dicho abordaje es necesario, advirtió, a efectos de satisfacer la exigencia de la debida diligencia conforme a la cual el Estado está en la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar este tipo de conductas.

Sostuvo la Corte que dicho enfoque se traduce en el deber de analizar la providencia judicial cuestionada incluso más allá de lo específicamente planteado en el escrito de tutela. En efecto, en una controversia a la que subyace el más grave atentado contra los derechos de una niña y en el que la búsqueda de la verdad se erige en un objetivo especialmente importante en virtud de mandatos constitucionales e internacionales -integrados al bloque de constitucionalidad-, constituye un deber de este tribunal emprender un examen que permita establecer si la justicia administrativa cumplió adecuadamente su obligación de esclarecer los hechos y, a partir de ello, definir si existía o no responsabilidad del Estado.

La Corte Constitucional se preguntó si, en atención a las deficiencias probatorias identificadas por el Consejo de Estado al momento de establecer el nivel o grado de corroboración de la hipótesis del demandante -valoración probatoria-, era exigible decretar de oficio las pruebas requeridas para esclarecer los hechos.

La respuesta fue positiva. Para la Corte no solo se configuraba uno de los eventos que activaba la competencia para decretar pruebas de oficio, sino que dicha práctica era una consecuencia necesaria de la obligación de juzgar con perspectiva de género. Se trataba de una discusión relativa a los derechos de una niña víctima de violencia que exigía realizar todos los esfuerzos disponibles para aclarar los hechos del caso y descartar o confirmar las hipótesis planteadas.

Teniendo en cuenta que para el Consejo de Estado el material probatorio resultaba insuficiente para determinar con certeza como ocurrieron los hechos, surgía una obligación de decretar de oficio las pruebas necesarias

para definir si los hechos alegados al fundamentar la falla en el servicio habían ocurrido. Para la Sala las pruebas obrantes en el proceso suscitaban dudas significativas. Procurar la superación de esas dudas era de extraordinaria relevancia para definir si tuvo lugar o no el incumplimiento del deber de protección de los derechos de una niña. La perspectiva de género le imponía al Consejo de Estado adelantar una actividad probatoria completa que, al margen de sus resultados concretos, permitiera confirmar o descartar las afirmaciones vertidas en los testimonios. Sin embargo, ello no ocurrió y esa duda era perfectamente posible de ser esclarecida.

En consecuencia, la Corte Constitucional determinó que la autoridad accionada incurrió en un defecto fáctico en su dimensión negativa porque estaba en la obligación de decretar pruebas de oficio a fin de contar con todo el material probatorio relevante para precisar la hora y las circunstancias en las que la Policía Nacional se enteró del secuestro de la niña, así como el modo en que actuó después de recibida dicha información. Para la Sala no era posible que ante un conjunto probatorio que arrojaba tantas dudas sobre la forma en que actuó el Estado para proteger de la violencia a una niña, la respuesta implícita en la providencia consistiera en señalar que (i) una de las partes no hizo lo suficiente para probar su hipótesis y, por ello, (ii) el juez de la reparación no tenía la obligación de activar sus competencias para establecer -hasta donde ello fuera posible- lo ocurrido. Ello constituye, concluyó, una infracción al deber de prevenir, erradicar, sancionar y reparar cualquier forma de violencia o discriminación contra la mujer.

Sentencia C-168/24 (Mayo 9)
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente D-15440

La Corte declaró exequible el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023, por el cargo examinado. Concluyó que no se infringe el principio de unidad de materia (Arts. 158 y 169, CP.) cuando en una Ley de Adición Presupuestal que incrementa el aporte de la Nación para cubrir el déficit de los Sistemas Integrados de Transporte Masivos (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) se ordena a las entidades territoriales (i) determinar los efectos económicos adversos que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los SITM y SETP; (ii) renegociar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las condiciones económicas y de distribución de riesgos de estos contratos a través de mesas en las que, además de las partes contratantes, asistirá el Ministerio de Transporte y podrá asistir la Contraloría General de la República; y (iii) adelantar las mesas de renegociación antes de acudir a la eventual terminación unilateral de los contratos.

1. Norma demandada

“LEY 2299 DE 2023

(julio 10)

por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 99 de la Ley 2276 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 99. Apoyo a los Sistemas de Transporte Público Masivo. La Nación destinará recursos del presupuesto nacional para la financiación de los déficits operacionales en un monto no inferior a un billón de pesos (\$1.000.000.000.000), destinado a cubrir el déficit de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) del país el cuál será distribuido en partes proporcionales dependiendo del número de primeras validaciones realizadas en 2019, que serán certificadas por los entes gestores y verificado por el Ministerio de Transporte.

Parágrafo 1°. Los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al ente gestor de cada sistema de transporte masivo con cargo al Presupuesto General de la Nación. En el entendido que el déficit de los SITM está afectando a la operación

de estos, la Nación realizará las gestiones correspondientes para incorporar en el PAC de esta, el giro de los recursos en un plazo de 2 meses posterior a la sanción de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las autoridades territoriales que cuenten con SITM y SETP determinarán los efectos económicos adversos derivados de costos actuales, número de usuarios, riesgos operacionales y los que se generaron por la pandemia por Covid-19, entre otros, que hayan afectado de manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios.

Lo anterior, con el fin de adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las renegociaciones de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de esos contratos con los operadores y concesionarios privados y de esa manera garantizar la reducción de los costos, y la continua y eficiente prestación del servicio público de transporte.

Las mesas de renegociación con los operadores y concesionarios privados se darán con el Ministerio de Transporte y las autoridades territoriales que cuenten con SITM y SETP, se llevarán a cabo de manera previa al

ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, y a ellas

podrá asistir la Contraloría General de la República”.

2. Decisión:

Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023, por el cargo examinado.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional asumió el estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 por, presuntamente, desconocer el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución. El demandante sostuvo que el párrafo acusado desconocía tales contenidos superiores por cuanto ordena la modificación de contratos estatales de concesión y operación de sistemas integrados de transporte masivo (SITM) y/o sistemas estratégicos de transporte público (SETP), o su terminación unilateral, sin que sea una ley de adición presupuestal el mecanismo válido para hacerlo.

Antes de entrar en el fondo del asunto y, en respuesta a la solicitud de fallo inhibitorio por carencia de objeto formulada por la procuradora general de la Nación, la Sala examinó su competencia para pronunciarse sobre la norma acusada. Tras examinar las hipótesis en las que la Corte ha admitido ser competente para decidir de fondo sobre normas que han perdido vigencia, la Sala concluyó que en el presente caso se verificaban los presupuestos para dar aplicación al principio de *perpetuatio jurisdictionis*, por cuanto la norma se encontraba vigente al momento de la presentación de la demanda y dejó de estarlo antes de que se emitiera una decisión. Por tanto, en aplicación de este principio, la Sala Plena afirmó su competencia para pronunciarse sobre la norma acusada.

Asimismo, en respuesta a una petición de inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala ratificó las razones expuestas en la fase de admisibilidad para concluir que la acusación planteada cumplía con los requisitos de claridad, certeza y especificidad, cuestionados por el interviniente que solicitó proferir fallo inhibitorio.

Resueltas estas cuestiones previas, a continuación fijó el siguiente problema jurídico: ¿el párrafo 2º del artículo 4º de la Ley 2299 de 2023 desconoce el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política al incorporar, dentro de una ley de adición presupuestal, disposiciones que ordenan a las autoridades territoriales (i) determinar los efectos económicos adversos que hayan afectado de

manera grave el equilibrio económico de los contratos de concesión y operación de los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) y sistemas estratégicos de transporte público (SETP); (ii) adelantar, hasta el 31 de diciembre de 2023, las renegociaciones de las condiciones económicas y de distribución de riesgos de esos contratos, a través de mesas en las que, además de los operadores y concesionarios privados y las autoridades territoriales que sean parte en dichos contratos, intervendrán el Ministerio de Transporte y, eventualmente, la Contraloría General de la República; y, (iii) adelantar las mesas de renegociación de manera previa al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 (terminación unilateral de los contratos)?

Tras reiterar el precedente constitucional relativo a las exigencias que el principio de unidad de materia proyecta sobre las leyes anuales de presupuesto y de adición presupuestal y definir el alcance de la disposición acusada, la Corte concluyó que los contenidos normativos incluidos en el parágrafo 2º del artículo 4 de la Ley 2299 de 2003 no desconocen el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169, C.P.).

La Sala sustentó esta conclusión en tres premisas centrales. *Primera*, los tres contenidos normativos incluidos en el parágrafo acusado guardan un vínculo instrumental con el tema presupuestal, en tanto están orientados a garantizar la adecuada ejecución del presupuesto general de la Nación, específicamente del rubro destinado a financiar el déficit de los SITM y los SETP; esto por cuanto las renegociaciones pueden generar condiciones más favorables para la ejecución de los contratos, reasignar recursos hacia áreas prioritarias y obtener mayor flexibilidad financiera, todo lo cual puede contribuir a solucionar las causas del desequilibrio financiero y mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de transporte.

Segunda, el parágrafo acusado no modifica normas sustantivas, en tanto no establece una nueva causal de terminación unilateral del contrato estatal, ni ordena a las entidades territoriales acudir a la terminación de los contratos de concesión de los SITM y SETP; su alcance consiste en ordenar a las entidades territoriales dar aplicación a los instrumentos normativos previstos en la ley de contratación estatal para revisar el equilibrio económico de dichos contratos y restablecerlo cuando se haya afectado de manera grave en perjuicio de las entidades territoriales y los usuarios. Ni de la literalidad del parágrafo 2º acusado, ni de los antecedentes legislativos, se infiere el propósito de modificar la normatividad general en materia de contratación sino, más bien, el de darle cumplimiento.

Tercera, la norma acusada no tiene vocación de permanencia, por cuanto expresamente fijó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 y no mantuvo

sus efectos luego de esta fecha, con lo cual respeta el principio de anualidad que rige en materia de leyes de presupuesto.

Por las anteriores razones, la Corte declaró exequible el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 2299 de 2023 por el cargo examinado.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** aclaró su voto.

Sentencia SU-169 de 2024 (Mayo 9)

M.P. Vladimir Fernández Andrade

Expediente: T-8.944.235

La Corte dejó sin efectos una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en una de sus salas de descongestión Laboral, por cuanto incurrió en varios defectos específicos que desconocieron los derechos de la accionante, con ocasión del desarrollo de un proceso dirigido a reclamar reconocimiento de la pensión de sobrevivientes

1. Decisión

PRIMERO: REVOCAR las sentencias proferidas los días 10 de febrero de 2022 por la Sala de Casación Penal (Sala de Decisión de Tutelas No. 2) y el 15 de junio del mismo año por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en las que se negó la presente acción de tutela. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la seguridad social, al mínimo vital y a la protección efectiva de las personas de la tercera edad de la señora Fabiola Muñoz de Castro.

SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 10 de mayo de 2021 (SL2100-2021) proferida por la Corte Suprema de Justicia (Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral), que resolvió los recursos de casación presentados por las señoras Eunice Delgado Rico y Fabiola Muñoz de Castro, pero únicamente respecto del resolutivo y de las consideraciones expuestas frente al recurso interpuesto por esta última. En su lugar, y como medida de restablecimiento de sus derechos, **DEJAR EN FIRME** la sentencia del 14 de febrero de 2013 proferida por el Juzgado 5 Laboral de Descongestión del Circuito de Cali, que reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Fabiola Muñoz de Castro, en los términos allí previstos y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DESVINCULAR de la presente acción de tutela al Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en liquidación (PARISS).

CUARTO: Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte estudió la acción de tutela presentada por el señor Diego Fernando Castro Muñoz, como agente oficioso de la señora Fabiola Muñoz de Castro, en contra de la Sala de Descongestión No. 4, de la Sala de Casación Laboral, de la Corte Suprema de Justicia (en adelante, CSJ).

La controversia se originó a partir de la reclamación de una pensión de sobrevivientes suscitada por la muerte del señor Trifón Leo Castro Santiago, pensionado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) en 1994 y quien falleció el 11 de enero de 2010.

La pensión fue negada por la citada administradora de pensiones y ello motivó el trámite de un proceso ordinario laboral, en el que concurrieron la señora Fabiola Muñoz de Castro, en calidad de cónyuge supérstite, y la señora Eunice Delgado Rico, quien alegó ser compañera permanente del causante.

En sentencia del 14 de febrero de 2013, el Juzgado 5 Laboral de Descongestión del Circuito de Cali negó las pretensiones de la demanda y otorgó el derecho a la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Muñoz de Castro. Por el contrario, a partir de los elementos de convicción que fueron proporcionados por la señora Delgado Rico, se estimó que ésta no tenía por probada la convivencia con el causante en los últimos cinco años, por lo cual no tenía derecho a la prestación reclamada.

La citada decisión fue apelada por ambas reclamantes y revocada por parte del Tribunal Superior de Cali, Sala 1ª de Descongestión Laboral, en sentencia del 31 de mayo de 2013, en la cual absolvió al ISS de reconocer y pagar la prestación a favor de aquellas. Sobre el particular, señaló que ninguna de las recurrentes probó que hubiese convivido con el causante durante los últimos cinco años antes de su fallecimiento.

Las señoras Muñoz de Castro y Delgado Rico recurrieron en casación y, en sentencia del 10 de mayo de 2021, la Corte Suprema de Justicia resolvió no casar la sentencia cuestionada.

Frente a la señora Muñoz de Castro indicó que dos de los cargos planteados (*violación por la vía directa*) tenían deficiencias técnicas que impedían un pronunciamiento de fondo y, además, no se expusieron las razones que sustentaban la existencia de yerros jurídicos en la decisión del Tribunal. En relación con el cargo restante (*violación por la vía indirecta*) inicialmente indicó que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 16 de 1969, las pruebas acusadas no son de aquellas susceptibles de valoración en casación laboral, de ahí que no fuese posible estudiarlas. A ello agregó que (i) algunos de los elementos de convicción no fueron analizados por el Tribunal, por lo cual era un contrasentido que se cuestionara su apreciación, cuando ello no había ocurrido en sede de instancia; y (ii) la falta de valoración de las pruebas y la indebida valoración son dos fenómenos diferentes.

Con todo, la CSJ expuso que el Tribunal incurrió en un error, al condicionar el derecho de la cónyuge separada de hecho a que se acreditara la convivencia con el causante dentro de los cinco años anteriores al deceso. Al respecto, señaló que, a partir de la jurisprudencia de esa corporación del año 2012, tal exigencia puede ser cumplida por el cónyuge en cualquier tiempo, siempre que permanezca el lazo matrimonial vigente, independientemente de que existiere una separación de hecho. Sin embargo, precisó que, a pesar de ese yerro, no casaría la sentencia impugnada, "*pues en instancia se llegaría a la misma conclusión, esto es, que Fabiola Muñoz de Castro no tiene el derecho a la pensión de sobrevivientes porque no demostró en las instancias que convivió con el causante al menos durante cinco años en cualquier tiempo*". Por lo expuesto, desestimó el recurso.

La parte actora afirmó que la sentencia del 10 de mayo de 2021 proferida por la CSJ incurrió en las siguientes irregularidades: (i) un *defecto fáctico*, al omitir valorar las pruebas documentales que demostraban los cinco años de convivencia de la señora Fabiola Muñoz de Castro con el causante y que, de haberse valorado en debida forma, le habría permitido concluir que la unión superaba el tiempo requerido para el otorgamiento de la prestación reclamada; (ii) una *decisión sin motivación*, pues la argumentación del fallo fue contradictoria, en tanto reconoce que la señora Muñoz de Castro estuvo casada con el causante desde el año 1957 hasta 1977 cuando se separaron, pero luego desestima la demanda al considerar que aquella no probó que hubiese convivido con el causante cinco años, por lo que dicha motivación es contraria a las pruebas allegadas al proceso; (iii) un *defecto sustantivo por desconocimiento del precedente*, al ignorar providencias que la propia Sala Laboral de la CSJ ha adoptado, en relación con la acreditación del cumplimiento del requisito de convivencia; (iv) un *defecto sustantivo*, por la interpretación errónea del artículo 13 de la Ley 797 de 2003 y; (v) un *defecto por desconocimiento del precedente constitucional*, ya que se omitieron

sentencias de este tribunal que indican que la convivencia no se interrumpe, aunque los cónyuges hayan vivido en diferentes lugares, si existe una justa causa.

Frente al caso concreto, la Sala Plena de la Corte estimó que la CSJ incurrió en un **defecto fáctico** en su dimensión negativa, al omitir valorar las pruebas acusadas por parte de la señora Muñoz de Castro en la demanda de casación. La mayoría de dichas pruebas eran medios probatorios calificados en casación laboral, por lo cual procedía su estudio. Esta omisión fue significativa, ya que, de haberse valorado, se hubiera podido analizar los eventuales yerros atribuidos al tribunal de segunda instancia.

Asimismo, encontró que la CSJ incurrió en una **decisión sin motivación**, pues no brindó ningún argumento fáctico, ni soportó jurídicamente de ninguna manera, el dicho referente a que no se demostró en las instancias que la señora Muñoz de Castro convivió con el causante al menos durante cinco años en cualquier tiempo, más aún, cuando el juez laboral de primera instancia llegó a una conclusión totalmente distinta, al dar por acreditados los requisitos para otorgar la pensión de sobrevivientes reclamada.

Por último, se acreditó la ocurrencia de un **desconocimiento del precedente** (*tanto constitucional como de los jueces ordinarios en su vertiente vertical*), en lo atinente a la jurisprudencia sobre el cumplimiento del requisito de convivencia para acceder a la pensión de sobrevivientes, en casos de interrupción justificada a la cohabitación en un mismo techo. Lo anterior, bajo el entendido de que la CSJ sí admite, y en ello no existe reparo alguno, la posibilidad de que el requisito de convivencia se acredite al menos durante cinco años en cualquier tiempo.

Como remedio constitucional, se resolvió por la Sala Plena, (i) además de dejar sin efectos la decisión de la CSJ, únicamente respecto del resolutivo y de las consideraciones expuestas frente de la señora Muñoz de Castro, pues no se contó con elementos de juicio para entrar a controvertir lo resuelto en relación con la señora Eunice Delgado Rico; (ii) adoptar una sentencia de reemplazo, como medida de restablecimiento, a fin de asegurar una pronta solución de la controversia y garantizar la protección efectiva de los derechos afectados en este caso (entre ellos, el debido proceso, el mínimo vital y la seguridad social), sobre la base de que la señora Muñoz de Castro es un sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad (90 años) y por las complicaciones de salud que hoy en día padece.

En este sentido, la Sala Plena encontró que la accionante cumple los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 (con la modificación introducida por la

Ley 797 de 2003), por lo cual dispuso dejar en firme la sentencia del 14 de febrero de 2013 proferida por el Juzgado 5 Laboral de Descongestión del Circuito de Cali, que reconoció dicha prestación a la señora Fabiola Muñoz de Castro, en los términos allí previstos y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la parte motiva de esta providencia.

El remedio adoptado en esta sentencia guarda correspondencia con la sentencia SU-471 de 2023, en la cual la Corte dejó sin efectos una decisión de la CSJ y, en su lugar, dispuso dejar en firme el fallo de instancia que había reconocido la prestación reclamada.

3. Salvamento parcial y reserva de aclaración de voto

Respecto de la decisión adaptada el magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvó parcialmente el voto; mientras que, la magistrada **Diana Fajardo Rivera** se reservó la posibilidad de aclarar el voto.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó parcialmente su voto para precisar, entre otros aspectos, que si bien estuvo de acuerdo con amparar el derecho fundamental al debido proceso y, con ello, los derechos de acceso a la administración de justicia, seguridad social, mínimo vital y protección efectiva de las personas de la tercera edad, no acompaña la decisión de la mayoría consistente en reconocer directamente el derecho a la pensión de sobrevivientes, pues ello constituye un exceso de las competencias propias del juez constitucional y desconocimiento del juez natural.

A su juicio, en el caso concreto, correspondía a la Corte Suprema de Justicia, Sala de Descongestión n.º 4 de la Sala de Casación Laboral, determinar si el derecho pensional debía concedérsele a la accionante. Por esta razón, la orden respectiva debía estar encaminada a que la Sala de Casación Laboral accionada profiriera, en el término fijado en el artículo 98 del Código Procesal del Trabajo de la Seguridad Social, una nueva sentencia en la que resolviera sobre si el derecho pensional debía o no reconocerse.

Auto 846 de 2024 (Mayo 9)

M.P. Juan Carlos Cortés González

Expediente: T-9.732.556

La Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso como medida provisional, mientras se decide de fondo la revisión de la acción de tutela, suspender los efectos del auto de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que decretó la suspensión del acto de elección de Altus Baquero Rueda como magistrado del Consejo Nacional Electoral.

1. Decisión

PRIMERO.- SUSPENDER el numeral primero del auto del 25 de mayo de 2023, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2022-00322-00, mediante el cual se suspendieron de manera provisional los efectos del acto de elección de Altus Alejandro Baquero Rueda, como magistrado del Consejo Nacional Electoral, para el periodo 2022–2026, contenido en el acta de sesión del Congreso Pleno del 30 de agosto de 2022, publicada en la Gaceta nro. 1185 de dicha corporación del 3 de octubre de 2022, hasta cuando se notifique la sentencia que se profiera en la revisión de la tutela T-9.732.556.

SEGUNDO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **COMUNICAR** esta decisión al accionante y a la Sección Quinta del Consejo de Estado, a través de correo electrónico y de las direcciones físicas que figuran en el expediente.

TERCERO.- ADVERTIR que contra esta providencia no procede recurso alguno.

2. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió la solicitud de medida provisional formulada por el apoderado de Altus Alejandro Baquero Rueda, en cuanto dejar sin efectos la suspensión del acto de su elección como magistrado del Consejo Nacional Electoral, ordenada como medida cautelar por auto proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

La Corte recordó que el decreto de medidas provisionales en curso de la acción de tutela no constituye prejuzgamiento y concluyó que se encuentran acreditados debidamente los presupuestos para adoptarla en el presente caso, porque:

(i) existen razones fácticas y jurídicas que dan cuenta de la **apariencia de buen derecho**, pues pese a que la Sección Quinta reconoció que el artículo 232 de la Constitución admite dos interpretaciones posibles de cara a acreditar el momento a tener en cuenta para cumplir el requisito de experiencia para ser magistrado del Consejo Nacional Electoral –de acuerdo con el artículo 264 superior–, anticipó una conclusión que correspondería adoptar en el decisión final del proceso de nulidad electoral. Esa misma corporación ha señalado que cuando existan discrepancias hermenéuticas se “coarta la flagrantia propia que se requiere para el

decreto cautelar".² Además, el Consejo de Estado adoptó la medida con fundamento en una disposición que no fue invocada en la demanda como violada (artículo 21 de la Ley 5ª de 1992), lo que no se acompasa con las exigencias contempladas por el artículo 231 del CPACA para el efecto;

(ii) existe un **riesgo de vulneración** de los derechos fundamentales del accionante al debido proceso y al acceso a cargos públicos, así como una afectación del interés general en cuanto a la dinámica institucional y al cumplimiento de las funciones del Consejo Nacional Electoral, por la vacancia temporal que genera la medida de suspensión cautelar; y

(iii) la medida **no resulta desproporcionada**, dado que no afecta el derecho de acceso a la administración de justicia de la demandante en el proceso de nulidad electoral, ni la actuación de la autoridad judicial accionada, pues en tanto se resuelve la presente revisión, continuará el curso procesal y corresponderá a la Sección Quinta determinar la procedencia o no de la nulidad electoral impetrada.

Por lo anterior, la Sala dispuso la suspensión de los efectos de la orden adoptada mediante auto del 25 de mayo de 2023 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto a la suspensión provisional del acto de elección de Altus Alejandro Baquero Rueda como magistrado del Consejo Nacional Electoral, hasta que se notifique el fallo definitivo que dicte la Corte Constitucional en el presente proceso de amparo.

3. Salvamentos de voto

Las magistradas **Natalia Ángel Cabo** y **Cristina Pardo Schlesinger** salvaron su voto en relación con el auto de la referencia, porque consideraron, a diferencia de la mayoría de la Sala Plena, que en este caso no se acreditaron los requisitos que permitían la adopción de una medida cautelar en un proceso de tutela. Estos requisitos son: (i) que la solicitud de protección constitucional contenida en la acción de tutela tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos fácticos posibles y que exista la apariencia de un buen derecho; (ii) que exista un riesgo probable de que la protección constitucional pretendida pueda verse afectada considerablemente por el tiempo trascurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora; y (iii) que la medida provisional solicitada no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente.

² Sección Quinta del Consejo de Estado. Auto del 27 de febrero de 2020. Rad. 11001-03-28-000-2020-00014-00.

En relación con el primer requisito, las magistradas consideraron que el asunto carecía de la apariencia de buen derecho requerida. En su criterio no era cierto que para el Consejo de Estado existieran dos posibles y razonables interpretaciones del artículo 232 de la Constitución y de las normas que regulan el proceso de elección de magistrados del Consejo Nacional Electoral. En concreto, no existían dos posturas sobre el momento en el que deben acreditarse los 15 años de experiencia requeridos para el cargo. En ese sentido, señalaron que si bien en el auto que negó inicialmente la medida cautelar el Consejo de Estado pareció dar a entender la existencia de dos tesis distintas, lo cierto es que, al resolver el recurso de reposición la autoridad judicial sostuvo con toda claridad que solo una interpretación se ajustaba al ordenamiento jurídico y era aquella según la cual los 15 años de experiencia profesional se debían acreditar al momento de la postulación (entendiendo por ello la inscripción) ante el órgano elector.

En consecuencia, las magistradas resaltaron que para el juez electoral la postura según la cual los requisitos se debían cumplir al momento de la elección no resultaba ajustada al ordenamiento jurídico, ni al verdadero alcance de la disposición constitucional, pues la norma superior, esto es el artículo 232, si bien contempló los requisitos para ser magistrado de alta corte no indicó el momento en el que ellos se deban cumplir. Por lo tanto, el Consejo de Estado, con base en los artículos 21 y 60 de la Ley 5ª de 1992, así como en los principios propios de la función administrativa, consideró sin margen de duda que, la interpretación que más se adecúa a las normas que regulan la elección era aquella según la cual los requisitos para aspirar a ser magistrado del CNE deben cumplirse al momento de la postulación o inscripción efectuada por el partido o movimiento político ante el Congreso de la República.

Además de lo anterior, las magistradas consideraron cuestionable la afirmación que sostuvo la mayoría de la Sala Plena acerca de que el artículo 21 de la Ley 5ª de 1992 no hizo parte de las normas invocadas por la solicitante de la medida cautelar y que por ello no podía ser objeto de análisis al resolver la medida. Esto por cuanto, para las magistradas, el Consejo de Estado podía acudir al criterio de interpretación teleológico y sistemático y, de esa manera, establecer las reglas que regulan el trámite de la convocatoria y elección de los magistrados del CNE.

Por lo anterior, consideraron que lo que estaba en debate era la apariencia de buen derecho de la medida cautelar en la acción de tutela, y por eso mismo, no se trataba de un asunto que debía ser decidido en ese momento procesal, sino que debía ser objeto de la decisión de fondo que adoptara la Corte.

En relación con el segundo requisito, esto es el peligro en la demora, las magistradas compartieron con la mayoría de la Sala que el Consejo de Estado excedió los tiempos que la Constitución determinó para que decidiera sobre una nulidad electoral. Además, las magistradas reconocieron que por la demora en la decisión del asunto se podían afectar los derechos individuales del magistrado electo del CNE, así como el funcionamiento propio de la entidad. Sin embargo, ante la ausencia de la apariencia de buen derecho, no consideraron procedente revocar la medida cautelar impuesta por el Consejo de Estado, sino proferir con prontitud la decisión que resuelva de fondo el asunto.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia