

COMUNICADO No. 20

Mayo 13 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA INCLUSIÓN EN EL BOLETÍN DE RESPONSABLES FISCALES DE LA INFORMACIÓN SOBRE QUIENES NO HAN PAGADO OPORTUNAMENTE MULTAS POR INFRACCIONES POLICIVAS RESULTA INCOMPATIBLE CON EL DERECHO AL BUEN NOMBRE, HABIDA CUENTA DE LA NATURALEZA DE ESTAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LAS CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DEL REPORTE A DICHO BOLETÍN CREADO PARA OTRO TIPO DE SANCIONES Y CONDUCTAS

I. EXPEDIENTE D-11992 AC - SENTENCIA C-142/20 (mayo 13)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

[...]

LIBRO SEGUNDO

De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia

[...]

TÍTULO V

De las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad

[...]

CAPÍTULO II

Grupos de especial protección constitucional

[...]

Artículo 41. Atención Integral a la Población Habitante de y en Calle. De conformidad a la Ley 1641 de 2013, establézcase un modelo de atención integral por ciclo vital y diferencial a la población habitante de y en calle, orientada a promover, prevenir, atender, proteger y restablecer derechos, modelo que tendrá como principios la igualdad, diversidad, equidad, universalidad y reconocimiento del individuo, la familia y la comunidad como sujetos de atención y que procure el diálogo y reconocimiento de realidades sociales del territorio y contribuya al bienestar y desarrollo integral del ser.

Parágrafo 1. Con base en el marco conceptual de la Ley 1641 de 2013 y en la caracterización cuantitativa y cualitativa que las entidades territoriales realicen, el modelo de atención integral que contemplará las metodologías de intervención, procedimientos, rutas de atención y servicios requeridos; así mismo, tendrá como ejes la atención psicosocial, la formación y capacitación, gestión de oportunidades, movilización social y reconstrucción de redes,

todo ello orientado a la reincorporación responsable, digna y sostenible de los habitantes de y en calle, a sus familias y a la sociedad.

Parágrafo 2. Para establecer los alcances y resultados del modelo de atención integral, las entidades territoriales serán autónomas en definir los servicios integrales requeridos de acuerdo a los lineamientos que dicte el Ministerio de Salud y teniendo en cuenta la caracterización poblacional de cada municipio. Los entes territoriales deberán definir los equipos interdisciplinarios necesarios y pertinentes, que faciliten en el tiempo y de manera integral la intervención oportuna para el restablecimiento de los derechos de los habitantes de y en calle.

Parágrafo 3. La Policía Nacional deberá trasladar en el término de la distancia a los hogares o centros de atención que el ente territorial tenga dispuesto para dicho efecto, a los ciudadanos habitantes de y en calle que se encuentren bajo el efecto de sustancias psicoactivas que les vulneren su voluntad y que generen alteración de la convivencia afectando los derechos de los demás ciudadanos.

[...]

LIBRO TERCERO

Medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos

[...]

TÍTULO I

Medios de policía y medidas correctivas

[...]

CAPÍTULO II

Medidas correctivas

Artículo 180. Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana,

cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.
2. Infracción urbanística.
3. Contaminación visual.

Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto disponga las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma. En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.

Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.

Es deber de toda persona natural o jurídica, **sin perjuicio de su condición económica y social,** pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se

le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.

A cambio del pago de la Multa General tipo 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de Policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueron pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa pedagógico para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa tipo 1 y 2, en reemplazo de la multa.

Parágrafo transitorio. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una Multa General tipo 3 o 4 podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de Policía competente que se les permita participar en programa o actividad pedagógica de convivencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del comparendo.

[...]

Artículo 182. Consecuencias por mora en el pago de multas. El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente. Así mismo se reportará el Registro Nacional de Medidas Correctivas, el cual será consultado por las entidades públicas, de conformidad con las normas vigentes.

Si transcurridos noventa días desde la imposición de la multa sin que esta hubiera sido pagada se procederá al cobro coactivo, incluyendo sus intereses por mora y costos del cobro coactivo".

2. Decisión

Primero. LEVANTAR, en el presente proceso, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Segundo. Declarar **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró **INEXEQUIBLE** el parágrafo 3º del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones: "Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, **incrementará el valor de la multa**, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo", "Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). // Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv)" y "sin perjuicio de su condición económica y social", contenidas en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión: "El no pago de la multa dentro del primer mes dará lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente.", contenida en el artículo 182 de la Ley 1801 de 2016.

Cuarto. Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso sexto del parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

3. Síntesis de la providencia

En el estudio de las dos demandas acumuladas, la Sala comenzó por resolver dos cuestiones previas. La primera cuestión fue la de establecer que, **respecto de la norma enunciada en el parágrafo 3º del artículo 41** de la Ley 1801 de 2016, se configura el fenómeno de la **cosa juzgada constitucional**. Por tanto, decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró la inexecutable de esta norma. La segunda cuestión fue la de verificar la aptitud sustancial de la demanda, en cuanto atañe a los dos cargos restantes: el relacionado con el principio de igualdad, que se plantea respecto de normas contenidas en varias expresiones de los artículos 180 y 182 de la Ley 1801 de 2016, y el que tiene que ver con los derechos al debido proceso, al buen nombre, al derecho a acceder a cargos públicos y al principio de igualdad, que se formula respecto de la norma contenida en el inciso sexto del parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. **Esta verificación concluyó que ambos cargos tenían aptitud sustancial.**

Luego de precisar lo anterior, le correspondió a la Sala determinar: 1) si las normas demandadas, enunciadas los artículos 180 y 182 del CNPC, al prever que a) es deber de toda persona, sin perjuicio de su condición económica, pagar las multas, b) que dichas multas pueden incrementarse en caso de desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, y c) que, en caso de no pagarse dentro del primer mes, habrá lugar al cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente, **son compatibles con el principio de la igualdad**, previsto en el artículo 13 de la Constitución; y 2) si la norma demandada, enunciada en el inciso sexto del parágrafo del artículo 180 del CNPC, al prever que si las multas, liquidadas y comunicadas, no son pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente tiene el deber de reportar su existencia al BRF, es compatible con los derechos al debido proceso, al buen nombre, con el principio de igualdad y con el derecho a acceder a cargos públicos, previstos en los artículos 29, 15, 13 y 40.7 de la Constitución.

Para resolver estos problemas la Sala 1) precisó el sentido y alcance de las normas demandadas; 2) analizó el principio de igualdad y el juicio integrado de igualdad y sus presupuestos; 3) dio cuenta de la doctrina de este tribunal tanto sobre el pago de multas como sobre las consecuencias de no hacerlo; 4) sintetizó el sentido y alcance de los derechos a un debido proceso, al buen nombre y a acceder a cargos públicos. A partir de estos elementos de juicio procedió a 5) resolver los problemas jurídicos planteados.

Respecto del primer problema se estableció que las normas demandadas son compatibles con el principio constitucional de igualdad, luego de haber aplicado el juicio integrado de igualdad. En desarrollo de este juicio se empleó el test de proporcionalidad leve, cuyos estándares fueron satisfechos por dichas normas. En consecuencia, se declara la exequibilidad de dichas normas.

Respecto del segundo problema se estableció que la norma demandada no es compatible con el derecho al buen nombre. Si bien el legislador puede modificar el contenido de un instrumento legal como el Boletín de Responsables Fiscales, para incluir en él a personas que no tienen la condición de responsables fiscales, esta modificación exige readecuar el instrumento, de modo tal que no se llegue a inducir a errores sobre la conducta de las personas y, eventualmente, a partir de ese error se llegue a aplicar normas que no regulan la situación de personas a las que no se ha declarado responsables fiscales. La eventual publicidad que se lograría con el reporte previsto en la norma demandada, se cumple también y, más adecuadamente, con el Registro Nacional de Medidas Correctivas, que es la herramienta específica diseñada por el Código Nacional de Policía para tal fin. En consecuencia, se declara la inexecutable de esta norma.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

El Magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** manifestó salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. Concordó con la Sala Plena en que (i) la Corte debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-281 de 2017, que declaró inexecutable el parágrafo 3 del artículo 41 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia, en adelante "CNPC"); y (ii) que las expresiones demandadas de los artículos 180 y 182 de CNPC, referentes al pago de multas y el cobro de intereses, no vulneran el derecho a la igualdad y, por lo tanto, son executable.

Sin embargo, consideró que la Sala Plena no debió declarar la inexecutable del aparte del artículo 180 del CNPC que ordenaba reportar las deudas en el pago de multas por infracciones policivas en el Boletín de Responsables Fiscales (en adelante, BRF). Lo anterior por dos razones: (i) los presuntos cargos por vulneración a los derechos al debido proceso, buen nombre e igualdad de acceso a cargos públicos presentados en contra de esta norma, no eran aptos; y (ii) en cualquier caso, la norma era executable.

Primero, Los presuntos cargos por vulneración al derecho al debido proceso, buen nombre e igualdad en el acceso a cargos públicos no eran aptos, por cuanto carecían de certeza y pertinencia. De un lado, carecían de certeza, en tanto la interpretación del demandante no se desprendía razonablemente del texto de la norma demandada. En efecto, la norma demandada únicamente establecía que "el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República". Como puede verse, no establecía: (i) que los infractores al CNPC fueran responsables fiscales; (ii) no señalaba que los infractores al CNPC serían reportados como responsables fiscales en el BRF; y (iii) tampoco preveía que la mora en el pago de las multas generaba las mismas sanciones que el daño fiscal. Por el contrario, la norma del CNPC que contiene las sanciones para los infractores que no pagan las multas, es el artículo 183 (numerales 2 y 4), que el demandante pasó por alto en la demanda.

De otra parte, carecían de pertinencia, porque el demandante no presentó argumentos de naturaleza constitucional para sustentar su solicitud. La afirmación de que los infractores del CNPC que tienen una deuda por el pago de las multas no deberían tener la misma sanción que los responsables fiscales es de mera conveniencia, no de constitucionalidad. Lo mismo ocurre con el argumento en el sentido de que los infractores deberían ser registrados en otro registro público. El actor no expuso por qué es inconstitucional que dos faltas diferentes (mora en el pago de multas por infracciones de policía y daño fiscal) produzcan una misma consecuencia

jurídica (imposibilidad de ser nombrados en cargos públicos) y fueran reportadas en un mismo registro. Por estas razones, concluyo que la Sala Plena debió haberse declarado inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con este punto.

Segundo. Reportar en el BRF a los infractores del CNPC que no habían pagado sus multas era una medida exequible. Para la mayoría de la Sala, el reporte en el BRF era contrario a la Constitución, por cuanto causaba una confusión que afectaba el buen nombre de los infractores al CNPC y generaba incertidumbre en los operadores jurídicos sobre la consecuencia del reporte de las multas impagadas. Discrepo de este razonamiento por dos razones.

De un lado, el reporte en el BRF no vulneraba el derecho al buen nombre, porque (i) la norma ordenaba reportar, únicamente, la existencia de una multa que no había sido pagada, y no que los infractores al CNPC habían generado un daño fiscal, y eran responsables fiscales. En este sentido, la norma ordenaba reportar información que, es estricto sentido, era verdadera; y (ii) el legislador no estaba obligado a establecer la forma en que las anotaciones en el BRF debían hacerse y publicarse de forma tal que los infractores al CNPC no fueran registrados como responsables fiscales y no se generara una confusión en relación con la causa del reporte. Esta materia podía haber sido definida y aclarada por vía reglamentaria.

De otro, el Magistrado **BERNAL PULIDO** consideró que el registro en el BRF no vulneraba el derecho de igualdad de acceso a cargos públicos en tanto: (i) la incertidumbre o dificultad de interpretación de una norma no hace que esta sea inconstitucional¹; y (ii) en cualquier caso, considero que establecer un mecanismo de apremio y/o sanción a los infractores del CNPC que no pagaban sus deudas dentro del mes siguiente al que estas eran liquidadas y comunicadas, consistente en la imposibilidad de ser nombrados en cargos públicos, era compatible con la Constitución por las mismas razones que fueron expuestas por la Corte en las sentencias C-054 de 2019 y C-093 de 2020.

El Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto para resaltar la amplia facultad de configuración del legislador para disponer medidas que den eficacia a las sanciones por incumplimiento de las normas de convivencia. En principio, la inclusión de los datos del infractor incumplido en sistemas de información está dentro de las posibilidades del Congreso, en tanto tal medida realiza una finalidad constitucional importante, que es dar eficacia al ordenamiento, y se presenta idónea para la realización de dicho fin. Sobre esto, resaltó que la información, presentada de manera veraz, completa y precisa, constituye un elemento importante para evitar la elusión en el pago de las multas policivas por incumplimiento de los deberes mínimos de convivencia. A pesar de esto, observó que cuando la medida tiene un impacto significativo en el derecho al buen nombre de los reportados, la Corte Constitucional tiene el deber de intervenir para corregir la inconstitucionalidad que se deriva de tal circunstancia.

De igual manera, el Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** aclaró su voto por cuanto, si bien compartió la decisión de inexecutable de la norma del Código Nacional de Policía y Convivencia examinada, en su concepto, no puede entenderse que sea contrario a la Constitución que el legislador establezca sistemas de información sobre sanciones y por tanto, sobre quienes no cumplan con su pago en forma oportuna. En su criterio, la inexecutable debía haberse limitado a la expresión *Boletín de Responsables Fiscales*, toda vez que la incompatibilidad con el ordenamiento constitucional no estaba en el reporte de la información en sí misma considerada, de la mora o el no

¹ En estos términos, la posible incertidumbre o dificultad de interpretación conjunta de las sanciones o mecanismos de apremio previstos en los artículos 183 del CNPC y el artículo 60 de la Ley 610 de 2001, no hacía que la norma fuera inconstitucional. La armonización de estas normas bien podía haber sido abordada por la Corte en la sentencia o podía haber sido resuelta en sede de control concreto por las autoridades administrativas y judiciales llamadas a aplicar e interpretar el CNPC.

pago de las multas policivas previstas en la disposición demandada, que constituye una medida razonable, idónea y justificada dirigida a evitar la elusión de sus obligaciones por parte del infractor, sino en el instrumento que contendría dicho reporte, creado para unas conductas de naturaleza muy distinta y con una consecuencias graves derivadas de la naturaleza de las conductas generadoras de responsabilidad fiscal, que no, de infracciones policivas.

LA CORTE DECLARÓ LA NULIDAD DE LA SENTENCIA SU-453 DE 2019 POR HABERSE INCURRIDO EN LA CAUSAL DE OMISIÓN EN EL ANÁLISIS DE UNA CUESTIÓN DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL PARA LA DECISIÓN SOBRE EL DERECHO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE POR PARTE DE LA CÓNYUGE Y COMPAÑERA PERMANENTE DEL CAUSANTE, CONFORME A LA LEGISLACIÓN APLICABLE

II. SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA SU-453/19 - AUTO 167/20 (mayo 13)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

La Sala Plena declaró la nulidad de la Sentencia SU-453 de 2019, mediante la cual se había concedido a la señora Brenda Lucía Alvear la tutela de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social. La Corte acogió uno de los cuestionamientos planteados por la solicitante de la nulidad, basado en la causal de omisión en el análisis de una cuestión o asunto de relevancia constitucional para la decisión.

En la sentencia SU-543 de 2019, como consecuencia de la concesión de la tutela la Corte había resuelto dejar sin efecto la sentencia proferida el 29 de mayo de 2018 por la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y ordenado a esta Sala emitir un nuevo fallo de casación debidamente motivado en el cual tuviera en cuenta el derecho pensional que le correspondía a la accionante como cónyuge del causante, con sociedad conyugal vigente, en tanto a la señora Margarita Escobar no había demostrado las condiciones establecidas en la ley para tener derecho a la pensión de sobreviviente como compañera permanente del causante.

En la solicitud de nulidad formulada por la señora Margarita Escobar mediante apoderado judicial se alegaron las siguientes causas de nulidad de la Sentencia SU-453 de 2019:

1. La sentencia SU-453 de 2019 incurrió en la causal de nulidad *“por omisión de un asunto con relevancia constitucional al realizar el estudio de un defecto fáctico presente en la sentencia del 29 de mayo de 2018 de la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Defecto relativo a la demostración de la convivencia de por lo menos 2 años entre Margarita Escobar y el pensionado fallecido”*.
2. La sentencia SU-453 de 2019 incurrió en la causal de nulidad por *“cambio de la jurisprudencia en vigor contenida en la sentencia C-140 de 1995. Jurisprudencia relativa a las restricciones impuestas a la valoración en sede de casación laboral de determinados medios de prueba”*.
3. La sentencia SU-453 de 2019 incurrió en la causal de nulidad de *“omisión arbitraria de un asunto con relevancia constitucional al realizar el estudio de un defecto sustantivo presente en la sentencia del 29 de mayo de 2018 de la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Defecto supuestamente acaecido por aplicar el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, en su versión original, de manera errada pues no fue tenido en cuenta que dicho precepto permitía suplir el requisito de convivencia mínimo de 2 años con anterioridad de la muerte del pensionado, por el hecho de haber procreado hijos con este”*. La solicitud de nulidad sostiene que la Corte Constitucional ignoró la jurisprudencia de la

Corte Suprema de Justicia conforme a la cual el hecho de haber procreado hijos con el pensionado suplía el requisito de convivencia por dos años, pero siempre y cuando los hijos hubieran sido procreados durante los dos últimos años de vida del causante durante la convivencia con él.

4. La sentencia SU-453 de 2019 incurrió en la causal de nulidad por *“omisión arbitraria de un asunto con relevancia constitucional al realizar el estudio de un defecto sustantivo presente en la sentencia del 29 de mayo de 2018 de la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Defecto supuestamente acaecido por no aplicar la interpretación razonable del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 en su versión original y la norma que lo reglamentó, dado que tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Constitucional habían establecido la manera correcta de interpretar dicho precepto, esto es que el tiempo de convivencia, ya sea de 2 o 5 años debe ser acreditado en época no inmediatamente anterior al fallecimiento sino en cualquier tiempo”*. De acuerdo con la solicitud de nulidad, la sentencia SU-453 de 2019 concluye que el lapso de convivencia puede ser cumplido en cualquier tiempo. No obstante, dicha aseveración puede darse únicamente con posterioridad a la modificación legislativa efectuada al artículo 47 de la Ley 100 de 1993 en la Ley 797 de 2003.

La Sala Plena de la Corte Constitucional acogió la solicitud de nulidad motivada en la primera causal alegada, esto es *“por omisión de un asunto con relevancia constitucional al realizar el estudio de un defecto fáctico presente en la sentencia del 29 de mayo de 2018 de la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Defecto relativo a la demostración de la convivencia de por lo menos 2 años entre Margarita Escobar y el pensionado fallecido”*.

Lo anterior, tras verificar nuevamente las pruebas allegadas al expediente de los procesos ordinarios acumulados, en particular de las pruebas tenidas en cuenta por el Tribunal Superior de Cali, demostraban que la cónyuge convivió con el causante entre el 16 de enero de 1972 y el 1º de abril de 1992, al paso que la compañera permanente lo hizo desde 1º de abril de 1992 y el 1º de enero de 1995, fecha de la muerte del pensionado.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Plena proferirá nuevamente la sentencia de revisión de tutela en el proceso T-7.136,220, teniendo en cuenta la totalidad de las pruebas allegadas al expediente de los procesos ordinarios acumulados.

• **Salvamentos de voto**

A pesar de que las Magistradas **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **DIANA FAJARDO RIVERA** consideran que la Sentencia C-453 de 2019, contenía una violación del derecho al debido proceso de la solicitante, no procedía su declaratoria de nulidad porque, evaluada la sentencia que se profirió en cumplimiento del fallo de la Corte, la superación de las deficiencias encontradas no protegía en debida forma sus derechos fundamentales sino más bien resultaría inocua. Las Magistradas **FAJARDO** y **ORTIZ** se apartan de la providencia adoptada por la posición mayoritaria por cinco razones:

Primera, porque la nulidad de la Sentencia SU-453 de 2019 implica la pérdida de los efectos del fallo del 28 de enero de 2020, emitido por la Corte Suprema de Justicia en cumplimiento de la mencionada sentencia de unificación, por lo que la nueva sentencia que expida la Corte terminará haciendo un nuevo control, ahora también sobre la segunda decisión que expidió el juez natural, lo cual constituye un exceso de competencia.

Segunda, porque la postura mayoritaria declaró la nulidad para producir efectos adversos a los intereses de la nulitante, con lo cual se desconoce su lealtad procesal y derecho de defensa.

Tercera, porque no es inconstitucional entender que en este asunto la Ley 797 de 2003 no es aplicable, pues tal y como lo concluyó la Corte Suprema de Justicia al decidir no casar la decisión del Tribunal, la muerte del causante se produjo con anterioridad a su vigencia y la interpretación en relación con la figura de la convivencia simultánea se originó en esta norma, por lo que los argumentos y apreciaciones del Tribunal son razonables y, por ende, el juez de tutela no tiene potestad para modificarla de conformidad con la extensa jurisprudencia sobre el alcance de la tutela contra providencias judiciales.

Cuarta, porque la postura de fondo de la sentencia SU, que ahora se piensa reiterar y fortalecer, constituye una reivindicación del derecho de la actora a sustituir los derechos del causante, pese a que no registró convivencia simultánea ni a que ella dependía del ingreso del pensionado, con lo cual se compromete la naturaleza misma de la sustitución pensional. Finalmente, porque la Sala Plena de la Corte asume el análisis del caso como si se tratase de juez laboral y no de juez constitucional que ejerce un control de límites sobre las providencias judiciales que son objeto de acción de tutela.

De igual manera, el Magistrado **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** salvo su voto porque, si bien considera que en la Sentencia SU-453 de 2019, en la que había salvado el voto, la Corte omitió la consideración de asuntos con relevancia constitucional, lo que daría lugar a la nulidad que ahora se decreta por decisión mayoritaria, no es menos cierto que la nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional, aún el supuesto de presentarse una situación como la presente, solo debe producirse, cuando la decisión tenga la virtualidad de producir algún efecto útil y no simplemente un desgaste de la administración de justicia. Dado que para el momento en el que se produce esta decisión ya se conocía la sentencia que la Corte Suprema de Justicia expidió en acatamiento de lo dispuesto en la sentencia SU-453 de 2019, y que la decisión allí adoptada por la Corte Suprema de Justicia, que es congruente con la que inicialmente se había acogido por esa corporación, conduce al mismo resultado que aquella que, en criterio del Magistrado Guerrero Pérez, correspondería adoptar en la decisión de remplazo por esta Corte, la decisión de nulidad no solo resultaría inocua, sino, además, a la luz de lo ya resuelto por la Corte Suprema de Justicia, adversa a los intereses de la parte que promovió la nulidad como una manera de hacer valer sus derechos.

Por su parte, el Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** suscribió salvamento de voto en relación con la providencia anterior. Consideró que si bien la sentencia SU-453 de 2019 incurrió en algunos de los defectos alegados por el nulificante, en todo caso, resultaba inocuo que la Sala Plena de la Corte declarara su nulidad.

En su concepto, la sentencia cuestionada adolecía de serios problemas en la fundamentación de los defectos endilgados a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En concreto, no logró demostrar por qué la forma en la que el alto tribunal accionado interpretó los requisitos previstos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, versión original, constituía un defecto sustantivo por desconocimiento de la "*interpretación razonable*" de la norma. Además, advirtió que las razones sobre las cuales la providencia atacada estructuró los presuntos defectos que dieron lugar al amparo no solo carecían de certeza, sino que también desconocían el estado actual de la jurisprudencia ordinaria laboral.

Sin embargo, sin desconocer que las anteriores razones podrían dar lugar a la nulidad de la sentencia SU-453 de 2019, el Magistrado **LINARES CANTILLO** consideró que la sentencia de remplazo de la Sala de Casación Laboral accionada, del 28 de enero de 2020, era un hecho muy relevante que tornaba inocua la declaratoria de nulidad. En dicha providencia de remplazo el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria laboral resolvió mantener la interpretación del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, en su versión original, según la cual es un requisito para acceder a la sustitución pensional que la compañera permanente o la cónyuge superviviente acredite haber convivido con el causante dentro de los 2 años anteriores a su fallecimiento. A su juicio, esta lectura de la norma, primero, es coherente con la finalidad que persigue la sustitución pensional, cual es la de proteger a quienes dependían del causante y que resultan

afectados por su deceso. Segundo, excluye la aplicación retroactiva de normas que no estaban vigentes para el momento en el que se causó el derecho pensional, por ejemplo, la Ley 797 de 2003. Tercero, garantiza que se reconozca la prestación a quien acreditó los requisitos legales vigentes para la fecha de la muerte del causante (Art. 47, Ley 100/93, sin modificaciones), evitando que derechos consolidados se vean afectados por normas e interpretaciones judiciales posteriores.

LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCEDIÓ EL AMPARO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO AL CONSTATAR QUE SE INCURRIÓ EN UN DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO, AL DESESTIMARSE TRES DE LOS CARGOS DE CASACIÓN FORMULADOS POR EL PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES, TELECOM

III. EXPEDIENTE T 7.478.061 - SENTENCIA SU-143/20 (mayo 13)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Solicitud de tutela

La Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (FIDUAGRARIA S.A.) y la Sociedad Fiduciaria Popular S.A. (FIDUCIAR S.A.), actuando *única y exclusivamente* en su calidad de voceras y administradoras del Patrimonio Autónomo de Remanentes de TELECOM (PAR TELECOM), interpusieron acción de tutela en contra de la Sala de Casación Laboral –Sala de Descongestión No. 2- de la Corte Suprema de Justicia al considerar que esta autoridad judicial había vulnerado su derecho al debido proceso. En su escrito de tutela, argumentaron que la sentencia de casación proferida el 8 de agosto de 2018 (SL3280-2018), había incurrido en tres defectos o causales específicas de procedencia:

- (i) *Procedimental por exceso ritual manifiesto*, por cuanto la Sala de Casación Laboral desestimó 10 de los 11 cargos de casación por errores de técnica en la formulación del recurso de casación y con base en ello, se abstuvo de hacer un análisis de fondo de las alegaciones;
- (ii) *Desconocimiento del precedente*, en tanto desconoció las sentencias SU-388 de 2005, SU-389 de 2005 y SU-377 de 2014 al otorgar pensiones anticipadas a extrabajadores de TELECOM que no estaban cubiertas por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y conceder el beneficio del retén social a extrabajadores que no eran madres/padres cabeza de familia ni tenían la calidad de "prepensionados"; y
- (iii) *Fáctico*, por cuanto incurrió en graves errores en la valoración probatoria al momento de verificar si los demandantes eran beneficiarios de la garantía de estabilidad del retén social.

Con fundamento en dichos defectos, solicitó al juez constitucional dejar sin efectos la sentencia de casación y suspender su cumplimiento mientras se resolvía la acción de tutela.

2. Síntesis de la providencia

En primer lugar, la Sala Plena resolvió que la acción de tutela cumplía con los requisitos generales de procedencia, respecto de las alegaciones presentadas por el PAR TELECOM en contra de las decisiones que la Sala de Casación Laboral adoptó respecto de los cargos de casación segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, noveno y décimo. Lo anterior, por cuanto el PAR TELECOM es el titular de los derechos que se verían afectados por estas decisiones. En cambio, concluyó que las alegaciones

encaminadas a demostrar la violación al debido proceso derivada de las decisiones que la Sala de Casación Laboral adoptó respecto de los cargos de casación primero, séptimo, y undécimo, no cumplían con los requisitos de procedencia.

En particular, la Sala Plena encontró que el PAR TELECOM no estaba legitimado por activa para presentar ninguna alegación frente a las decisiones relativas a estos cargos, porque (i) no era el titular de los derechos que se verían afectados por la decisión bajo estudio frente a estos cargos, en tanto que estos estaban relacionados con condenas ordenadas en contra de CAPRECOM; y (ii) el PAR TELECOM no ostentaba la representación judicial de CAPRECOM en la tutela *sub examine*.

En segundo lugar, en relación con los requisitos específicos de procedencia, la Sala Plena concluyó que la Sala de Casación Laboral incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto al desestimar los cargos de casación sexto (parcial), noveno y décimo y, por lo tanto, vulneró el derecho al debido proceso del PAR TELECOM. La Sala Plena consideró que la aplicación de los requisitos de técnica del recurso de casación por parte de la Sala de Casación Laboral fue irreflexiva y desproporcionada, porque (i) el PAR TELECOM no había incurrido en ningún error en la formulación de estos cargos, o, a lo sumo, los errores eran salvables a la luz de un estándar flexible en la valoración formal de los cargos y (ii) existía evidencia que demostraba, *prima facie*, que la sentencia de segunda instancia recurrida podría desconocer derechos fundamentales y principios constitucionales. De otra parte, la Corte concluyó que la Sala de Casación Laboral no incurrió en un exceso ritual manifiesto al desestimar los cargos segundo, tercero, cuarto y quinto.

La Corte concluyó que la Sala de Casación Laboral no incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente ni en un defecto fáctico. Lo anterior, por cuanto esta autoridad judicial no analizó el fondo de los cargos sexto, noveno y décimo. Es decir, la Sala de Casación Laboral, en estricto sentido, no evaluó si la sentencia de segunda instancia (i) interpretó el Instructivo del PPA de manera equivocada; (ii) si los demandantes cumplían con los requisitos dispuestos en el Instructivo y, por tanto, debían, ser incluidos en el PPA; y (iii) como consecuencia de ello, tampoco analizó si se desconoció el precedente aplicable contenido en la Sentencia SU-377 de 2014. En el mismo sentido, la Sala de Casación Laboral no estudió si la sentencia recurrida (i) incurrió en las omisiones probatorias denunciadas por el PAR TELECOM; y (ii) tampoco evaluó si, de acuerdo con el material probatorio, los demandantes tenían o no derecho al beneficio del denominado retén social.

Órdenes a proferir y remedios. Con fundamento en las anteriores consideraciones la Sala Plena resolvió (a) dejar sin efectos la sentencia de casación; y (b) ordenar a la Sala de Casación Laboral proferir una nueva sentencia de reemplazo en la que: (i) analice el fondo de los argumentos presentados por el PAR TELECOM en el cargo de casación sexto, es decir, verifique si el Tribunal Superior de Barranquilla incurrió en las omisiones probatorias denunciadas por el PAR TELECOM respecto de *algunos* de los demandantes en el proceso ordinario; (ii) analice el fondo de los argumentos presentados por el PAR TELECOM en los cargos de casación noveno y décimo, y en particular, defina si los extrabajadores de TELECOM a quienes el Tribunal Superior de Barranquilla les reconoció el derecho a una pensión *anticipada*, cumplen con los requisitos establecidos en el Instructivo del PPA, específicamente, estar cobijados por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993; y (iii) en relación con las decisiones respecto de los cargos de casación primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo, octavo y undécimo, la Corte ordenó a la Sala de Casación Laboral, reproducir el contenido de la sentencia original proferida el 8 de agosto de 2018.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR en el presente proceso la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Segundo. REVOCAR por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida el 14 de mayo de 2019 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que resolvió confirmar la sentencia proferida el 26 de febrero de 2019 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que resolvió negar el amparo constitucional invocado. En su lugar, **TUTELAR** el derecho al debido proceso del PAR TELECOM quien comparece al proceso por medio de las sociedades FIDUAGRARIA S.A y FIDUCIAR S.A.

Tercero. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia de casación proferida por la Sala de Casación Laboral el 8 de agosto de 2018 (SL3280-2018). En consecuencia, **ORDENAR** a la Sala de Casación Laboral –Sala de descongestión No. 2- de la Corte Suprema de Justicia, proferir una nueva sentencia teniendo en cuenta lo señalado en la parte motiva de la presente providencia (sección “III.F ÓRDENES A PROFERIR Y REMEDIOS”).

Cuarto. ORDENAR a la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** el expediente ordinario laboral a la Sala de Casación Laboral-Sala de Descongestión No. 2- de la Corte Suprema de Justicia.

Quinto. LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

4. **Aclaraciones de voto**

El Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto en relación con la metodología y análisis de la ponencia de cada uno de los cargos interpuestos por el accionante y decididos en la sentencia de casación, para declarar el defecto por exceso de ritual manifiesto respecto de algunos de dichos cargos. En opinión del Magistrado, esta forma de argumentación fragmenta el análisis integral de la decisión judicial respecto de la cual se alega el defecto y podría conllevar a una interferencia excesiva en la autonomía judicial de la Sala de Casación Laboral, ante un recurso que la misma Sala de Casación Laboral ha flexibilizado e incorporado criterios constitucionales y que tradicionalmente era de carácter riguroso y formalista. Adicionalmente, señaló que la sentencia debió ser clara en cuanto a la preponderancia del acervo probatorio, el cual evidencia que los demandantes no cumplían los requisitos legales para ser beneficiarios, tanto de las pretensiones principales como subsidiarias concedidas en el proceso ordinario laboral. Señaló el Magistrado que ante la existencia de dichas pruebas, se debió poner en duda el ejercicio de las facultades *extra* y *ultra petita* de los jueces en el proceso ordinario laboral al reconocer pensión anticipada, retén social y pensión de jubilación a personas que claramente no cumplían con los requisitos legales para acceder a dichos beneficios. Lo anterior conllevaría también a indicar que, en el presente caso, dada la valoración probatoria y en ejercicio de la sana crítica, era necesario revocar la indemnización moratoria, la cual no podría operar ante la ausencia de mala fe del PAR Telecom.

Por su parte, el Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** señaló que pese a compartir la decisión adoptada por la Sala, discrepaba de parte de las razones consignadas en el texto de la providencia relacionadas con las características y alcance del recurso extraordinario de casación laboral que, a su juicio, debilitaban los motivos constitucionales por los cuales la Corporación amparó los derechos fundamentales y, lejos de clarificar tal figura, la complejizan y alteran.

Así, en criterio del magistrado, la decisión describe un recurso altamente técnico, riguroso y formalista que, visto de ese modo parecería contrario al ordenamiento jurídico, esto por cuanto se desconecta de su propia naturaleza y del contenido del cual lo ha dotado la propia Corte Constitucional -véanse entre otras las sentencias C-140 de 1995, C-596 de 2000, C-713 de 2008, C-203 de 2011, C-372 de 2011- pero eso está lejos de lo que significa.

Explicó que son las propias leyes procesales del trabajo, junto con los Decretos que las reglamentan las que trazan diferencias sustanciales de dicho mecanismo en esta disciplina, pues no tiene un catálogo amplio de causales, ni admite un número amplio de modalidades de violación y, al igual que como sucede con todos aquellos mecanismos que procuran la corrección del sistema jurídico, específicamente la labor de los jueces, se funda en la teoría del error, de manera que si existe algún interesado en dejar sin efecto una decisión judicial y propiciar una nueva, tenga una carga de argumentación mínima, esto es, demostrar de qué manera ese juez se equivocó.

Aseguró el magistrado **ROJAS** que pese a ser un presupuesto esencial la exposición lógica y concatenada de los argumentos para acudir en casación, que deriva de principios como la seguridad jurídica, el fallo confunde dicho enfoque, y al hacerlo también se equivoca en determinar sus fuentes, las vías y las modalidades en las que opera, de allí que el capítulo en el que se intenta explicar el recurso, yerra.

Refirió no obstante que comparte la determinación pero por considerar que existe exceso ritual en el alcance dado a tres de los cargos planteados que bien, con la propia flexibilización del recurso que la propia Corte Suprema de Justicia, a través de su Sala de Casación Laboral permanente ha sentado como precedente, le permiten a la Sala de Descongestión pronunciarse de fondo, no en un sentido específico o más bien sin que implique acceder al alcance de la impugnación propuesto, pero eso sí, no pretextando motivos de técnica que pueden ser superados de acuerdo con los argumentos propuestos por la demandada recurrente y aquí accionante.

También destacó dos elementos adicionales para la aclaración de la sentencia. El primero relacionado con las deficiencias argumentativas de la sentencia sobre los efectos jurídicos que produce no haber vinculado al proceso de tutela a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-. El segundo, también con las dificultades de la decisión de resolver en este asunto por qué el recurso de revisión no resultaba el mecanismo idóneo, atendiendo que aún se encuentra en término, y que incluso no tiene mayores exigencias argumentativas. Recabó en que tales dificultades en la metodología con la que se aborda el caso concreto lo condujeron a hacer explícitas sus diferencias con parte de su contenido.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

