



## Comunicado 16

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Mayo 5 y 6 de 2021

*La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une*

### SENTENCIA C-127/21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-13902

Norma acusada: Ley 1979 de 2019 (arts. 2 y 3, parciales; 6 y 9)

### INHABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS VINCULADOS A LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO AL SERVICIO DE CADA CONGRESISTA PARA INCORPORAR ACTIVIDADES DE APOYO POLÍTICO A SUS LABORES.

#### 1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2029 DE 2020

(Julio 24)

*Por medio de la cual se interpreta el artículo 388 de la ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1º de la ley 186 de 1995 y el artículo 7º de la ley 868 de 2003"*

**ARTÍCULO 1º.** Interpretése la expresión "Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio" contenida en el inciso 1º del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, en el siguiente sentido:

Para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los Congresistas, los funcionarios que estén vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo podrán realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad.

La labor de los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo **podrá incorporar actividades de apoyo político**, y su actividad se sujetará a mecanismos de información, control y seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente.

#### 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "podrá incorporar actividades de apoyo político" contenida en el inciso 3º del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020.

#### 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda a través de la cual se solicitó la declaratoria de inexequibilidad (parcial) del artículo 1 de la Ley 2029 de 2020.

En la demanda se alegó que con la inclusión de la expresión «podrá incorporar actividades de apoyo político» en el artículo 1 de la Ley 2029 de 2020, expedida en ejercicio de la facultad interpretativa de las leyes en cabeza del Congreso de la República, se desconocieron los artículos 13, 127 y 150.1 de la Constitución.

En la demanda presentada se indicó que la exégesis de la disposición cuestionada resultaba contraria al principio de igualdad, pues permitía, sin justificación alguna, un trato desigual entre los funcionarios miembros de las UTL y los demás servidores públicos para participar en política, en los términos en los que les fue atribuida la función de apoyo político, según la Ley 2029 de 2020.

Así mismo, se afirmó que la norma acusada, en tratándose de la labor de «apoyo político», «infringe la Reserva de la Ley Estatutaria, debido que los empleados públicos para que puedan participar en política, en cualquier modalidad, sea de manera directa o indirecta, debe existir una norma en la cual fijen de manera clara, precisa y detallada las condiciones de tiempo, modo y lugar en se dará su participación».

En ese sentido, se señaló que el legislador al promulgar la Ley 2029 de 2020 se extralimitó en sus potestades interpretativas y, en consecuencia, la norma demandada violaba directamente el precepto constitucional referido “al establecerle nuevas funciones a los funcionarios de las UTL, distinta a la labor legislativa”.

Finalmente, se añadió que el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 se dirige, única y exclusivamente, «al logro de una eficiente labor legislativa» y, en ese sentido, se sostuvo que «la interpretación debe ir orientada a clasificar los alcances de esta premisa, la cual, como es obvio, no admite la introducción de otros verbos rectores que no guardan ninguna relación conceptual o interpretativa con la norma que se pretende interpretar, amén que tampoco tiene una relación directa con las funciones que la Constitución le otorga a los congresistas, específicamente las señaladas en su artículo 114».

**En primer lugar**, la Sala Plena valoró la aptitud sustancial de los cargos y concluyó que el cargo de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad carecía de aptitud sustancial y por lo tanto debía inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo al respecto. Lo anterior, al argumentar que:

- (i) El accionante no determinó de manera clara y específica el criterio de comparación.
- (ii) En la demanda no se exponen las razones por las cuales se concluye que los sujetos que pretende comparar se encuentren en una misma posición jurídica y, por tanto, deben estar cobijados por las mismas causales de inhabilidad.
- (iii) El demandante no definió con claridad si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe, en efecto, un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles, respecto del régimen de inhabilidades aplicable.

Asimismo, determinó que el cargo por violación a los artículos 127 y 150.1 de la Constitución cumplía con la carga argumentativa que se le impone al promotor de la acción de inconstitucionalidad y, por lo tanto, había lugar a efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la presunta vulneración de los citados artículos

con la expedición del artículo 1 (parcial) de la Ley Orgánica 2029 de 2020 «por la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992».

**En segundo lugar**, previo a estudiar el cargo, la Sala analizó la estructura de las Unidades de Trabajo Legislativo como instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para el cumplimiento eficiente de las funciones del Congreso de la República, la naturaleza de las leyes interpretativas, el contenido general del artículo 127 de la Constitución y la participación en política de los empleados del Estado.

**En tercer lugar**, con base en lo anterior, respecto del artículo 127 constitucional, la Corte indicó que, por regla general, a los empleados del Estado «les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas». Lo anterior en forma absoluta respecto de aquellos que se desempeñen en la rama judicial, los órganos electorales, de control y de seguridad. Y respecto de los demás, sólo podrán hacerlo en las condiciones que señale una ley estatutaria.

Así, en atención a que los funcionarios al servicio de las corporaciones públicas de elección popular (en este caso del Senado y la Cámara de Representantes) se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público, según lo dispuesto en el artículo 384 de la Ley 5ª de 1992 se debe entender que su participación en política o en actividades políticas está condicionada a los términos que señale la respectiva ley estatutaria, que hasta la fecha no se ha expedido.

Lo anterior, para concluir que únicamente cuando se apruebe la ley estatutaria será posible para los empleados del Estado (incluidos los miembros de las UTL) ejercer su derecho a participar en las actividades y controversias referidas por inciso 3º del artículo 127 constitucional.

Así mismo concluyó la Corte que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de la función de interpretación de la ley, prevista en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política, pues con el pretexto de proferir una norma que permitiera aclarar las dudas acerca de si los integrantes de las UTL deben laborar dentro de las instalaciones del Congreso, o si pueden hacerlo desde cualquier otro lugar del territorio nacional, especialmente desde las regiones en donde los congresistas fueron electos o tienen simpatizantes, procedió a establecer un nuevo mandato que habilita a los funcionarios de las UTL a participación en actividades y controversias políticas.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **ALBERTO ROJAS RÍOS**, se apartaron de la decisión mayoritaria de declarar la inexecutable de la expresión demandada del artículo 1º de la Ley 2029 de 2020. En concepto de los magistrados **IBÁÑEZ NAJAR**, **LIZARAZO OCAMPO** y **ROJAS RÍOS**, la norma admitía una interpretación compatible con la Constitución y en consecuencia, ha debido ser declarada executable de manera condicionada. Para el magistrado **LINARES CANTILLO**, la disposición era constitucional, sin condicionamiento alguno

En concepto de los magistrados **IBÁÑEZ, LIZARAZO y ROJAS**, las actividades de “*apoyo político*” que según el artículo 1° de la Ley 2029 de 2020 forman parte de las funciones que deben cumplir los asesores y asistentes de la denominada Unidad de Trabajo Legislativo, están relacionadas con las nueve funciones de contenido político (art. 6, ley 5/1992, Ley 270/1996, Ley 600/2000), que le competen a los congresistas como representantes del pueblo (art. 133 C.P.) y que ejercen en bancadas de los partidos y movimientos políticos (art. 107 C.P.) cuales son, la constituyente, legislativa, electoral, de control político, control público, judicial, disciplinaria, administrativa y protocolaria. Las labores de esas Unidades de trabajo técnico y no puramente legislativo son esencialmente de asesoría y asistencia técnica, para contribuir a la eficiencia del trabajo que desarrolla el Congreso, así como vincular a las actividades ejercidas por los congresistas a funcionarios capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales, las cuales con concordancia con lo previsto en el inciso primero del artículo 1° de la Ley 2029 de 2020, pueden cumplirse en las regiones, en donde trabajan también los congresistas. A su juicio, este contenido estaba implícito en la norma objeto de interpretación, pero que se hizo expreso para precisar aún más el ámbito funcional de estas Unidades de trabajo técnico, que apoyan a los congresistas. Por consiguiente, excluye actividades que correspondan a tareas ajenas a la asesoría y apoyo técnico que requieren los congresistas para el ejercicio de las mencionadas funciones, como aquellas relacionadas con la participación política activa (art. 217 C.P.), propias del proselitismo político y en este sentido, la norma ha debido ser declarada **exequible** de manera condicionada.

En relación con los distintos cargos que fueron examinados en la demanda y que dieron lugar a un fallo de fondo, el Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se apartó de lo resuelto por este tribunal y manifestó su salvamento de voto, al considerar que el precepto legal acusado debió declararse **exequible**. En efecto, si bien es cierto que el artículo 127 de la Constitución exige que, en el caso de los funcionarios públicos que no tienen una prohibición expresa, debe expedirse una ley estatutaria que les autorice para tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, tal condición no se cumple respecto de la norma demandada, al referir, específicamente, a que los funcionarios miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), en desarrollo de sus labores, podrán realizar “*actividades de apoyo político*”.

Para entender realmente el debate propuesto a la Corte, es indispensable partir de la base de que tales funcionarios no tienen un listado concreto de actividades a su cargo, como sucede con la generalidad de los servidores públicos, si no que su rol se dirige a prestar un *auxilio* o *contribución* para que los congresistas presten una eficiente labor legislativa. Por ello, a través de la Ley Orgánica 2029 de 2020, en la que se incluye el precepto demandado, se buscó, precisamente, puntualizar el alcance de esa atribución general, en el sentido de especificar, mediante una ley interpretativa del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, que el ejercicio de las gestiones de apoyo que se adelantan por dichos funcionarios no solo envuelven las acciones vinculadas con la producción normativa, sino con todas las funciones del Congreso establecidas en el artículo 6° de la misma Ley 5ª de 1992, así como con la misión social, política y de control que adelantan los congresistas.

Tal circunstancia ya había sido advertida por la Corte en la sentencia C-172 de 2010, cuyo precedente se omite y se desconoce en el presente fallo, al identificar el contenido normativo del citado artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, señalando que: “(...) las Unidades de Trabajo Legislativo (...) [tienen] (...) por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso[,] **así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlos en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales.**” Así, a juicio de este tribunal, con la ayuda de los funcionarios miembros de las UTL, no solo se busca optimizar el nivel del trabajo legislativo, sino también mejorar el buen desempeño de los congresistas en debates, en su rol de intermediación y en alcanzar un compromiso técnico e investigativo que cualifique el cumplimiento de todas y cada una de las funciones que se cumplen por los senadores y representantes.

De lo anterior se deriva que, cuando la norma refiere a que los miembros de las UTL prestan **apoyo** político, su entendimiento no es el de una autorización para participar en política (*lo que excluye la reserva de ley estatutaria*), sino que se limita, como ya lo había advertido la Corte, **a reconocer que tales funcionarios también prestan auxilio a los congresistas en el cumplimiento y desarrollo de sus funciones políticas**, propias e inherentes a su cargo, tales como contribuir a la obtención de información, requerir informes del Gobierno, activar garantías de la oposición, intermediar con la sociedad, auxiliar el trámite de una moción de censura, o prestar colaboración en mociones de observaciones, etc.

Por lo demás, para el Magistrado **Linares Cantillo**, la conclusión a la que llega la Corte se aparta de la realidad de un funcionario cuyas actividades son especiales por el tipo de gestión que cumple, y que conduce a una contradicción interna respecto de lo previsto en el inciso 2º del artículo 1º de la propia Ley 2029 de 2020, en la que se especifica que los miembros de las UTL prestan apoyo para una eficiente “*labor legislativa, social, **política** y de control (...)*”.

Por su parte, las **MAGISTRADAS DIANA FAJARDO RIVERA, PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto relativas a los fundamentos de la decisión adoptada en esta sentencia.

## **SENTENCIA SU-128/21**

**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**

Acción de tutela instaurada por la Compañía de Electricidad del Cauca SAS, ESPD contra el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán.

**POR NO CUMPLIR EL REQUISITO DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL, LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE TUTELA QUE INTERPUSO LA COMPAÑÍA DE ELECTRICIDAD DEL CAUCA (CEC) CONTRA LA PROVIDENCIA JUDICIAL QUE DEJÓ EN FIRME LA NOTIFICACIÓN POR AVISO DE UNA DEMANDA QUE LA SOCIEDAD CENTRALES ELÉCTRICAS DEL CAUCA INTERPUSO EN SU CONTRA, EN EL MARCO DE UN PROCESO DE RENDICIÓN PROVOCADO DE CUENTAS**

## 1. Síntesis de los fundamentos

Actuando por intermedio de apoderada judicial, la Compañía de Electricidad del Cauca S.A.S. E.S.P. (CEC) interpuso acción de tutela contra la Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Popayán y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Popayán por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. La solicitud de amparo tuvo como causa la decisión de las autoridades judiciales accionadas de dejar en firme la notificación por aviso de una demanda que la sociedad Centrales Eléctricas del Cauca S.A. E.S.P. (CEDELCA) interpuso en contra de CEC, en el marco de un proceso de rendición provocado de cuentas.

Esta decisión supuso que la contestación a la demanda por parte de CEC fuera declarada extemporánea, por lo que, en aplicación del artículo 379.2 del Código General del Proceso, se ordenó a esta sociedad a rendir cuentas a CEDELCA de acuerdo con la estimación de la demanda.

La Sala Plena consideró que la acción de tutela interpuesta por CEC debía ser declarada improcedente por no cumplir con los requisitos generales de procedencia contra providencias judiciales. En particular, **sostuvo que la solicitud de amparo no acreditó el cumplimiento de requisito de relevancia constitucional**, el cual supone que el asunto puesto a consideración “se oriente a la protección de derechos fundamentales, involucre garantías superiores y no sea de competencia exclusiva del juez ordinario”.

En efecto, **la jurisprudencia constitucional ha señalado que la relevancia constitucional persigue tres finalidades**: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces ordinarios y, por tanto, evitar que la tutela sea utilizada para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio la tutela a cuestiones que afecten los derechos fundamentales y (iii) evitar que la tutela se convierta en una tercera instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.

En el caso concreto, el asunto planteado por CEC en sede de tutela es un debate de connotación privada sobre la aplicación de la normatividad procesal que no tiene trascendencia constitucional. Las providencias judiciales cuestionadas mediante acción de tutela fueron previamente analizadas y debatidas en dos ocasiones por parte de las autoridades judiciales ordinarias: la primera, al resolver los recursos de reposición y apelación presentados por CEC; la segunda, al resolver dos incidentes de nulidad promovidos por CEC y el Ministerio Público. Así mismo, **la Sala pudo constatar una actuación omisiva o negligente por parte de la sociedad accionante**, no solo en la notificación del proceso de rendición provocada de cuentas promovido por CEDELCA, sino también durante un segundo tribunal arbitral convocado por CEC en 2016, el cual declaró concluidas sus funciones por falta de consignación de los honorarios de los árbitros.

Para la Sala Plena, en síntesis, la sociedad accionante pretendió reabrir mediante acción de tutela un debate legal ya definido ante las instancias judiciales correspondientes.

## 2. Decisión

**Primero. LEVANTAR** la suspensión de términos que se había dispuesto en la presente acción.

**Segundo. REVOCAR** las sentencias proferidas el 5 de febrero de 2020 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en primera instancia, y el 26 de noviembre de 2019 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia que negaron el amparo. En su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por la Compañía de Electricidad del Cauca S.A.S. E.S.P. en contra del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Popayán y la Sala Civil del Tribunal Superior de Popayán, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

## 3. Salvamentos de voto

Las magistradas **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** salvaron su voto por dos razones. Por una parte, encontraron acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, particularmente, consideraron cumplida la exigencia de relevancia constitucional. Por otro lado, consideraron que los jueces accionados incurrieron en defecto procedimental absoluto y en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

La accionante alegó que las providencias cuestionadas están viciadas por los defectos orgánico, fáctico, procedimental y sustantivo. En su criterio, al tener como no contestada la demanda, los jueces accionados se abstuvieron de pronunciarse sobre la existencia del pacto arbitral, la configuración del fenómeno de cosa juzgada y la posible falta de jurisdicción. Agregó que dichas autoridades no valoraron la demanda ni las pruebas del expediente, las cuales las hubiera llevado, necesariamente, a remitir el caso a otra autoridad o tribunal o, en su defecto, haber decretado la cosa juzgada, en relación con el laudo arbitral que había resuelto la controversia desde el año 2014.

En su concepto, el caso presentaba relevancia constitucional, en los términos de la jurisprudencia constitucional porque, por un lado, era constatable fáctica y probatoriamente, que la afectación de algunas de las dimensiones constitucionales del debido proceso implicaba una clara controversia en torno a los derechos fundamentales de la parte actora. Por otra parte, el reproche formulado por la tutelante con respecto a las decisiones judiciales debatidas no se circunscribió a cuestionar el sentido de la decisión adoptada por los jueces

ordinarios, lo que descartaba el ejercicio de la acción de tutela como una instancia procesal adicional o que lo que pretendido era reabrir un debate de fondo.

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Popayán y el Tribunal Superior de Popayán incurrieron en defecto procedimental absoluto porque, por un lado, actuaron al margen del procedimiento establecido para la declaratoria de nulidades procesales saneables, pues decretaron una nulidad de este tipo sin indicar cuál era la actuación que debía renovarse, con lo que desconocieron los mandatos de los artículos 8, 11 y 138 del Código General del Proceso; así como también porque computaron el término de traslado de la demanda sin tener en cuenta los errores en los que incurrió el *a quo*. Por otro lado, limitaron irrazonablemente los derechos de defensa y contradicción de la parte demandada (tutelante), habida cuenta de que trasladaron a la accionante las consecuencias de los errores de procedimiento del juez de primera instancia, errores que, además, tuvieron un efecto decisivo en la resolución del asunto controvertido.

A juicio de las magistradas **MENESES MOSQUERA** y **ORTIZ DELGADO**, las autoridades accionadas incurrieron en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. Para las magistradas, los jueces demandados impusieron a la sociedad actora una carga imposible de cumplir en lo que respecta a la interposición de la excepción de cláusula compromisoria. Estos se negaron a tramitar dicha excepción alegando que la accionante debió haberla propuesto antes del 29 de mayo de 2018, pero pasaron por alto que las partes pudieron tener certeza de dicho límite temporal apenas hasta el 13 de junio de ese mismo año, cuando el juez decretó la nulidad de lo actuado y definió a partir de cuando debía computarse el término de traslado de la demanda.

Por estas razones, las magistradas consideran que en este caso la Corte debió revocar las decisiones de los jueces de tutela de instancia y, en su lugar, decretar el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y dejar sin efectos las decisiones objeto de cuestionamientos.

## **SENTENCIA SU-129/21**

**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**

Acción de tutela instaurada por Ana Sofía Pedraza Pedraza contra la Sala de Casación Laboral No. 2 de la Corte Suprema de Justicia

### **LA CORTE CONSTITUCIONAL AMPARÓ EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO DE LA ACTORA EN EL MARCO DE UN PROCESO ORDINARIO LABORAL**

#### **1. Síntesis de los fundamentos**

La accionante acudió a un proceso ordinario laboral con el objeto de que allí se declarara la existencia del contrato de trabajo que, según sus afirmaciones, había sostenido con la Policía Nacional. Como consecuencia, solicitó el reconocimiento de una pensión sanción, así como el pago de las demás prestaciones y emolumentos que de tal declaración se derivaran. En primera instancia y con



fundamento en algunos materiales probatorios recaudados, el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Medellín estimó que entre la actora y la Policía Nacional había existido una relación laboral que transcurrió desde el 1 de agosto de 1975 hasta el 16 de julio de 1997, motivo suficiente para acceder a las pretensiones económicas reclamadas.

El Tribunal Superior de Medellín –Sala Tercera Dual de Descongestión Laboral–, al conocer del proceso en grado jurisdiccional de consulta, luego de analizar el mismo material probatorio recaudado a instancias del *a quo* concluyó que, aunque la accionante sí había trabajado para la Policía Nacional, de las pruebas que obraban en el expediente no podía desprenderse certeza alguna en relación con los extremos de duración de esa relación. A renglón seguido sostuvo que, por esta razón, no era procedente condenar a la demandada.

Esta apreciación fue compartida, en sede de casación, por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Laboral, Sala de Descongestión No. 2–, al sostener que las deficiencias probatorias del expediente eran evidentes y que era responsabilidad de la demandante probar los hechos que alegaba. Esto lo mencionó “*en gracia de discusión*”, pues previamente había advertido que el cargo presentado contra la sentencia del *ad quem* no prosperaba por deficiencias técnicas en su formulación.

**Contra estas dos providencias la actora instauró acción de tutela, pues, a su juicio, desconocían su derecho al debido proceso** porque, en primer lugar, hubo una valoración errónea los elementos de prueba y, en segundo lugar, sostener que sí había existido un contrato de trabajo y no derivar consecuencia alguna de esa declaración era un contrasentido.

En ese contexto, la Corte Constitucional se propuso establecer si los derechos de la accionante al debido proceso y al acceso a la administración de justicia habían sido desconocidos por las autoridades demandadas. Para tal efecto, cuestionó si aquellas habían incurrido en un *defecto fáctico positivo*, por cuenta de un eventual análisis probatorio deficiente; o si habían incurrido en un *defecto fáctico negativo* en tanto y en cuanto se pudo omitir, por su parte, el deber de actuar oficiosamente a fin de acceder a la verdad procesal.

En su análisis, **la Corte recordó que, aunque el sistema de valoración probatoria es libre en materia laboral, el funcionario judicial debe, al desarrollar ese ejercicio, respetar las reglas de la razonabilidad.** No lo hace cuando, entre otras cosas: 1) la conclusión a la que arriba es diametralmente opuesta –siguiendo las reglas de la lógica– a la que se desprende del contenido de los materiales probatorios; 2) resuelve la controversia acudiendo a su propio capricho; 3) no valora íntegramente el acervo; o 4) funda su convencimiento en pruebas impertinentes, inconducentes o ilícitas. Ahora bien, en aquellos casos en los que el legislador establece que del elemento probatorio *p* debe seguirse *q*, incurre en un defecto fáctico si concluye algo distinto sin ofrecer una justificación para ello (*v. gr.* la acreditada falsedad de la prueba).

En segundo lugar, la Corporación sostuvo que en materia laboral y como ha sido reconocido por la propia Corte Suprema de Justicia, **decretar y practicar pruebas de manera oficiosa puede, en determinados casos, pasar de ser una facultad (presente en los artículos 54 y 83 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social) a ser un imperativo para el juez.** Ello, especialmente, cuando de no acudir a nuevos elementos probatorios la sentencia final sea contraria a los postulados de la justicia o a la naturaleza tutelar del derecho laboral. En este contexto, sostuvo que la práctica oficiosa de pruebas sirve al propósito de no emitir fallos inhibitorios, como ocurre cuando se argumenta que lo sostenido por una de las partes no ha sido probado y que, por tanto, se mantiene la incertidumbre sobre su verdad o falsedad. En este último evento la controversia no es resuelta de fondo, de allí su injusticia.

Así mismo, la Corte recordó que es **deber de los tribunales –cuando se enfrenten a casos excepcionales como los referidos– hacer uso de sus amplios poderes de instrucción al momento de resolver el grado jurisdiccional de consulta.** Entre otras cosas, porque allí pueden conocer y pronunciarse sobre todas las materias debatidas en el proceso. Esta situación es diferente a la que acontece al resolver un recurso de apelación, donde es obligatorio acatar el principio *non reformatio in pejus*.

En consecuencia y a manera de **regla de unificación**, la Corte resaltó que cuando se dicta un fallo inhibitorio que contiene las características enunciadas, sin hacer uso de las competencias probatorias oficiosas, se configura un defecto fáctico en su dimensión negativa. A su turno y de manera consecuente, resaltó que también se desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia en aquellos supuestos en que, en razón de deficiencias probatorias, no es posible derivar consecuencia jurídica alguna a pesar de haberse reconocido la existencia de un contrato laboral.

Al analizar el caso concreto, la Corporación pudo establecer, en lo referido al actuar del Tribunal Superior de Medellín –Sala Tercera Dual de Descongestión Laboral–, que esa autoridad, si bien no había incurrido en un defecto fáctico en su dimensión positiva, sí lo había hecho en su dimensión negativa. Esto porque las dudas que encontró en relación con el tiempo realmente trabajado por la actora eran razonables. Así las cosas, no podía concluirse que la valoración de los elementos probatorios aportados al proceso hubiese sido arbitraria o caprichosa. Sin embargo, al tiempo que no se demostró la veracidad de lo sostenido por la accionante respecto de los extremos laborales, tampoco se acreditó la falsedad de sus afirmaciones. Así, a sabiendas de que la incertidumbre sobre este aspecto subsistía, el tribunal no decretó ni practicó las pruebas que hubieren servido al propósito de desentrañar, al menos de manera aproximada, el tiempo de duración del contrato. Con esto no dirimió el conflicto y desconoció el principio de la tutela judicial efectiva en materia laboral. Todo lo anterior sin reflexionar sobre la conducta omisiva que tuvo la demandada en el proceso que se surtió y sin estimar, en consecuencia, lo contenido en el artículo 31 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

En lo relacionado con la providencia emitida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, Sala de Descongestión No. 2–, la Sala Plena precisó que, si bien el recurso de casación tiene un carácter extraordinario, excepcional, riguroso y dispositivo, **existen algunos eventos en los que es necesario hacer menos rígido el estudio de la prosperidad de los cargos a efectos de “atender la prevalencia del derecho sustancial”**, como desarrollo de los principios contenidos en los artículos 53 y 228 de la Constitución Política. En tal sentido, teniendo en cuenta las dimensiones de la vulneración analizada, era necesario que dicha Corporación llevara a cabo un estudio de fondo.

Con todo, en atención a que el desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso de la accionante se configuró desde la emisión de la sentencia proferida por el *ad quem*, la Sala Plena estimó necesario dejar sin efectos las sentencias proferidas por el Tribunal Superior de Medellín –Sala Tercera Dual de Descongestión Laboral– y por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Laboral, Sala de Descongestión No. 2–. Esto con el fin de que el tribunal reinicie el estudio del proceso en el grado jurisdiccional de consulta y decrete todas las pruebas que considere necesarias a fin de establecer los extremos temporales de la relación laboral. Pruebas que tendrá que valorar, siguiendo las reglas procesales, en conjunto con las ya existentes (testimonios y documentos). Una vez disipe las dudas que subsisten respecto de esta cuestión –añadió la Corte– el tribunal deberá dictar una decisión que resuelva de fondo la controversia.

## 2. Decisión

**Primero. REVOCAR** el fallo proferido el 6 de febrero de 2020 por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil–, que confirmó la sentencia emitida el 13 de diciembre de 2019 por la Sala de Casación Penal –Sala de Decisión de Tutelas No. 1– de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de **TUTELAR** el derecho al debido proceso de la señora Ana Sofía Pedraza Pedraza.

**Segundo. DEJAR SIN EFECTOS** las sentencias proferidas por el Tribunal Superior de Medellín –Sala Tercera Dual de Descongestión Laboral– el 14 de febrero de 2014, y por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Laboral, Sala de Descongestión No. 2–, el 9 de julio de 2019.

**Tercero. ORDENAR** al Tribunal Superior de Medellín –Sala Laboral– que reinicie el estudio del proceso en el grado jurisdiccional de consulta y decrete y practique todas las pruebas que considere necesarias a fin de establecer los extremos temporales de la relación laboral. Pruebas que tendrá que valorar, siguiendo las reglas procesales, en conjunto con las ya existentes (testimonios y documentos). Una vez disipadas las dudas sobre esta cuestión, deberá dictar sentencia de fondo.

**Cuarto.** Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

**AUTO 206/21****M.P. José Fernando Reyes Cuartas  
Incidente CJU-087**

**LA CORTE RESOLVIÓ EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y EL CABILDO INDÍGENA DE PUEBLO NUEVO UBICADO EN JAMUNDÍ, VALLE DEL CAUCA. EN ESTE CASO, LA SALA PLENA ESTIMÓ QUE CORRESPONDE A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA EL CONOCIMIENTO DE UN PROCESO PENAL ADELANTADO POR LOS DELITOS DE REBELIÓN Y CONCIERTO PARA DELINQUIR AGRAVADO, CON FINES DE TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES. DE ESTA FORMA, CONCLUYÓ QUE LOS DELITOS DE REBELIÓN Y CONCIERTO PARA DELINQUIR DESBORDAN LA ÓRBITA CULTURAL INDÍGENA Y, POR SU NOCIDIDAD SOCIAL, DEBEN SER TRATADOS POR LA JURISDICCIÓN ORDINARIA**

**1. Síntesis de los fundamentos**

La Corte conoció del conflicto de competencia planteado entre la jurisdicción ordinaria, representada por el Juzgado 26 Penal Municipal con función de control de garantías de Cali, y la jurisdicción especial indígena del Cabildo del territorio ancestral Pueblo Nuevo ubicado en Jamundí, Valle del Cauca, en relación con el conocimiento del proceso penal seguido en contra del señor Andrés Felipe Zambrano por los delitos de rebelión simple y concierto para delinquir agravado - con fines de tráfico de estupefacientes-.

Esta investigación se produjo por la presunta pertenencia del procesado al frente de guerra suroccidental del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, las labores que aparentemente desarrollaba bajo el mando de alias "Demetrio" jefe ideológico y de finanzas del frente "José María Becerra" en la distribución de armas, ataque a civiles, planeación de secuestros y la presunta participación en redes de tráfico de estupefacientes lideradas por cabecillas de esa organización, que tuvieron lugar en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca, principalmente.

Durante la audiencia de formulación de imputación realizada el 25 de febrero de 2019 ante el Juzgado 26 Penal Municipal con función de control de garantías de Cali, la defensa solicitó que se remitiera este asunto a la jurisdicción especial indígena. Para tal efecto, allegó los certificados de la comunidad y el acta de 25 de mayo de 2018 en la que el Cabildo Indígena Pueblo Nuevo perteneciente al Pueblo Nasa reclamaba el conocimiento de la investigación seguida en contra del señor Zambrano.

El despacho negó la solicitud de la defensa para que se permitiera la intervención del Gobernador de la comunidad que se encontraba presente en la diligencia judicial. Mediante providencia de la misma fecha, el Juzgado se declaró competente para tramitar la referida causa penal y dispuso la remisión del presente asunto a la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, para que resolviera la colisión en cuestión.

Una vez entrada en funcionamiento, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial remitió el conflicto de jurisdicciones a la Corte Constitucional y, con fundamento en el artículo 241, numeral 11 de la Constitución, correspondió a este Tribunal dirimir la controversia interjurisdiccional propuesta.

La Sala refirió que la configuración de un conflicto de jurisdicciones exige la acreditación de los presupuestos subjetivo --¿hay dos autoridades disputando la competencia? --, objetivo --¿hay una causa judicial que causa controversia? -- y normativo --¿han argumentado razones de competencia o incompetencia esas autoridades? -- conforme a la jurisprudencia constitucional.

Adicionalmente, se reiteró el reconocimiento constitucional de la jurisdicción especial indígena (artículo 246 C. Pol.), a partir de la cual se activa el derecho de los integrantes de las comunidades indígenas de contar con un fuero que implica ser juzgado por las autoridades, normas y procedimientos propios al interior de su ámbito territorial, de manera que se garanticen la cosmovisión y la conciencia étnica del individuo, así como la diversidad cultural y valorativa.

La Corte recordó los **presupuestos para la activación de la jurisdicción especial indígena decantados en la jurisprudencia constitucional**, a saber: i) factor personal, ii) factor territorial, iii) factor institucional u orgánico y iv) factor objetivo. Al tiempo que se retomaron las subreglas y criterios relevantes de interpretación de tales elementos a la luz de la sentencia C-463 de 2014.

Sobre el particular, esta Corporación determinó que el análisis de los referidos factores debe efectuarse de forma ponderada y razonable según las circunstancias de cada caso, en atención a los principios de *maximización de la autonomía de los pueblos indígenas, la diversidad cultural, la igualdad entre culturas y la garantía de los derechos de las víctimas*.

En el caso concreto, este Tribunal estimó que se configuró un conflicto positivo al encontrar acreditados los requisitos formales. En concreto, frente al **presupuesto subjetivo** aseguó que está probada la manifestación de la voluntad de ambas jurisdicciones y que no se trata de una controversia promovida por la mera expresión de una de las partes en el proceso penal. En lo que concierne al **presupuesto objetivo**, consideró que la controversia objeto de la presente decisión se enmarca en la investigación penal seguida en contra del señor Andrés Felipe Zambrano dada su presunta pertenencia a un grupo armado organizado y las actividades delictivas conexas a tal condición. Por su parte, respecto del **presupuesto normativo**: advirtió que las dos autoridades presentaron sus argumentos de índole constitucional y legal para reclamar la jurisdicción del mencionado asunto.

Ahora bien, en relación con los factores para la activación de la jurisdicción especial indígena, a partir de un análisis ponderado, la Sala coligió que si bien se había constatado i) la calidad de indígena del procesado y, ii) la correspondencia --en este caso específico-- entre los lugares en los que se desarrollaron las conductas imputadas y el ámbito territorial complejo del Pueblo Nasa; en el asunto

examinado, *iii*) **se evidencia que la jurisprudencia ha determinado que los delitos de rebelión y concierto para delinquir desbordan la órbita cultural indígena y por su nocividad social deben ser tratados por la jurisdicción ordinaria.**

En esa medida, la Corte dirimió el conflicto de la referencia declarando que, le corresponde a la jurisdicción ordinaria conocer el proceso penal seguido en contra de Andrés Felipe Zambrano por los delitos de concierto para delinquir agravado y rebelión simple. Por tanto, se remitió el expediente al juez penal de conocimiento de la causa penal.

Finalmente, la Sala estimó necesario advertir al Juzgado 26 Penal Municipal con función de control de garantías de Cali que en lo sucesivo debe permitir la intervención de las autoridades indígenas que pretendan exponer sus argumentos en el curso de las audiencias en las cuales reclamen la competencia frente a un caso en concreto, teniendo en cuenta que en el asunto de la referencia se impidió la declaración del Gobernador del Cabildo por *encontrarlo repetitivo*. La auscultación de la comparecencia de todos los factores pertinentes a los efectos de discernir la competencia exige un encuentro dialógico con las autoridades indígenas y, por ello, la capacidad democrática de escuchar al otro, es una exigencia *sine qua non* para los jueces de la república.

## 2. Decisión

**Primero. DIRIMIR** el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 26 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali y el Cabildo Indígena del territorio ancestral de Pueblo Nuevo, en el sentido de **DECLARAR** que corresponde **a la jurisdicción ordinaria**, conocer el proceso penal seguido en contra de Andrés Felipe Zambrano por los delitos de concierto para delinquir agravado y rebelión simple.

**Segundo. REMITIR** el expediente CJU-087 al Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Popayán, para lo de su competencia.

**Tercero. ADVERTIR** a la Juez 26 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali que, en lo sucesivo, permita la intervención de las autoridades indígenas que pretendan exponer los argumentos por los cuales reclaman la competencia frente a un caso en concreto, por las razones expuestas en la presente providencia.

## 3. Salvamento y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó el voto en la presente decisión. El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró el voto, mientras que los magistrados **PAOLA MENESES MOSQUERA**, **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservaron eventuales aclaraciones de voto.

Según el concepto de la Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA**, la decisión mayoritaria se adoptó sin contar con pruebas suficientes y necesarias; se apartó de una regla jurisprudencial de especial relevancia, como la maximización de la autonomía de los pueblos, y adoptó una concepción del derecho propio del pueblo *Nasa* que pasa por alto hechos institucionales conocidos por la Corte Constitucional.

Advirtió que la mayoría de la Sala decidió sin pruebas suficientes y necesarias, porque en el transcurso de la investigación penal que dio origen al conflicto de competencias entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial Indígena, se presentó la decisión de la Fiscalía de asumir competencia, al igual que un acta de la comunidad de Pueblo Nuevo donde se indicaba su interés en conocer del caso. Sin embargo, cuando el asunto llegó a conocimiento del juez de control de garantías, este se negó a escuchar al Gobernador del resguardo.

Para la Magistrada este hecho es particularmente problemático, pues los conflictos suelen ser consecuencia de la ausencia de diálogo y precisamente por esta razón la Constitución Política ordenó al Congreso dictar una ley de coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, antes que una ley sobre los conflictos. Por eso, el juez de control de garantías que se negó al diálogo cerró también la posibilidad de comprender al *otro*, es decir, a las autoridades indígenas reconocidas por nuestra Constitución. En ese marco, le correspondía a la Sala Plena superar esta deficiencia, precisamente, escuchando al pueblo y comunidad indígena inmersos en el conflicto, en lugar de decidir sin buscar un nuevo acercamiento a la comunidad.

En segundo lugar, la Corte Constitucional se apartó de una subregla de especial relevancia para la construcción del pluralismo jurídico y otros principios constitucionales, denominada *maximización de la autonomía*.

En ese sentido, la Magistrada recordó que la jurisprudencia constitucional, en un período de cerca de treinta años, asumió la tarea de desarrollar criterios para solucionar conflictos entre la justicia ordinaria y la justicia propia de los pueblos indígenas, para superar el vacío de un marco normativo para la coordinación entre estas jurisdicciones. Tales criterios incluyen la pertenencia de la persona a una comunidad indígena; la ocurrencia de los hechos dentro del territorio indígena, concebido en sentido cultural o amplio; la relevancia del bien jurídico para el pueblo o comunidad interesada y para la justicia ordinaria; y la existencia de una institucionalidad, es decir, de autoridades, normas y procedimientos que permitan asegurar el respeto por los derechos de las víctimas y la armonía entre las personas y familias de la comunidad. Estos criterios deben ser objeto de ponderación en cada caso, para encontrar la respuesta que concrete de mejor manera el debido proceso constitucional, las formas propias de cada juicio, los derechos de las víctimas, así como los principios de diversidad, pluralismo y autonomía de los pueblos.

La piedra de toque de esta construcción es la regla que ordena privilegiar y maximizar la autonomía de los pueblos. Esta regla obedece a que el ejercicio de la justicia propia es un valor central de nuestra Constitución. Es una manifestación del pluralismo jurídico, del respeto de la igualdad en la diferencia, de la igual dignidad de todas las culturas que conforman la Nación y de la posibilidad y facultad de los pueblos para auto determinarse y no de ser asimilados por la cultura mayoritaria.

A partir de estas subreglas, la Corte Constitucional ha señalado que le corresponde al juez natural del conflicto de competencias verificar que exista una institucionalidad, capaz de asegurar la convivencia, pero no evaluar el significado y contenido del derecho propio de cada pueblo.

Apartándose de estas premisas, la Sala Plena llegó a una conclusión preocupante sobre el derecho propio del pueblo Nasa, al estudiar el *factor institucional* del conflicto. Así, a partir de un dictamen pericial antropológico del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, concluyó que la comunidad de Pueblo Nuevo, que hace parte del pueblo Nasa, no tiene un concepto de *nocividad social* adecuado para comprender los delitos de rebelión, concierto para delinquir y narcotráfico.

En criterio de la magistrada **FAJARDO**, este examen probatorio es insuficiente por al menos tres razones. La primera es que el dictamen antropológico es una herramienta útil para decidir estos casos, pero solo cuando contribuye en la comprensión de quienes hacen parte de un diálogo inter cultural entre las autoridades de la justicia ordinaria y las de los pueblos indígenas. En ese sentido, enfatizó, el concepto citado advertía que la relación de las conductas nocivas para el pueblo Nasa era puramente ilustrativa y que lo adecuado para conocer su sistema de derecho propio sería *“realizar una aproximación de primera mano con la comunidad.”*

La segunda es que la Corte Constitucional ha reconocido cómo el pueblo Nasa ha sufrido intensamente los hechos del conflicto armado interno, entre otras providencias, en el Auto 004 de 2009 y las sentencias T-030 de 2016 y T-365 de 2018; y, actualmente, en el marco de los macro procesos a cargo de la Jurisdicción Especial para la Paz, sus comunicados de prensa señalan que se han acreditado más de 100.000 víctimas del pueblo Nasa en el Norte del Cauca, al igual que en su “gran territorio colectivo”. En ese sentido, concluyó, es posible que el pueblo Nasa no tenga entre sus normas de derecho propio la rebelión y más aún que no lo tenga en un reglamento o un código. Pero ello no significa que no conozca las consecuencias que estas conductas han tenido en la vida y relaciones del territorio, ni que *prima facie* su sistema de derecho propio sea incapaz de asumir su conocimiento. La insuficiencia en la valoración probatoria, el silenciamiento de la voz de la comunidad, en otros términos, termina por desconocer no solo la institucionalidad del pueblo Nasa sino su historia de defensa de los derechos de sus miembros y su territorio ancestral.

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**

Presidente

Corte Constitucional de Colombia