



## COMUNICADO 19

Junio 7 y 8 de 2023

**SENTENCIA C-203/23 (junio 6)**

**M.P. Conjuez Luis Fernando López Roca**

**Expediente: D-13279 Ac**

**TENIENDO EN CUENTA QUE HOY LA NORMA DEROGATORIA DE LA EXENCIÓN TRIBUTARIA PARA MAGISTRADOS DE TRIBUNALES, FISCALES, PROCURADORES JUDICIALES Y JUECES SE ENCUENTRA FUERA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO, LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO SOBRE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA**

### 1. Norma demandada

**“LEY 1943 DE 2018”<sup>1</sup>**

(diciembre 28)

*Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.*

#### **TÍTULO VII**

#### **DISPOSICIONES FINALES.**

(...)

**ARTÍCULO 122. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** El artículo 70 de la presente ley regirá a partir del 1 de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, el artículo 9o de la Ley 1753 de 2015, los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, el inciso tercero del artículo 48, el parágrafo 3 del artículo 49, 56-2, 81, 81-1, 115-2, 116, 118, el parágrafo 3 del artículo 127-1, **el numeral 7 del artículo 206**, 223, el parágrafo 6 del artículo 240, la referencia al numeral 7 del artículo 207-2 del parágrafo 1 del artículo 240, 258-2, 292, 292-1, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 295, 295-1, 296, 296-1, 297, 297-1, 298-3, 298-4, 298-5, el literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, el literal d) del numeral 4 del artículo 319, 338, 339, 340, 341, 410, 411, 430, 446, el parágrafo primero del artículo 468, el numeral 1 del artículo 468-1, el numeral 2 del artículo 477, 485-1, el parágrafo 1 del artículo 485-2, 491, 499, 505, 506, 507, 508, la expresión; “así como los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering)”, del parágrafo del artículo 512-8, el inciso 5 del artículo 714, el numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario. A partir del 1 de julio de 2019, de julio de 2019 y los demás artículos de la presente ley deróguese el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016”. *(Negrita fuera del texto)*

**El texto del numeral 7 del artículo 206 derogado por la norma acusada parcialmente, es el siguiente:**

#### **DECRETO 624 DE 1986**

(marzo 30)

*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 50.820 el 28 de diciembre de 2018.

**Artículo 206.** Rentas de Trabajo Exentas. Están gradados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria con excepción de los siguientes: (...)

7. En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales, se considerará como gastos de representación exentos un

porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario. Por los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario.

En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario.

## 2. Decisión

La Corte se declaró **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de los cargos de inconstitucionalidad formulados contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, por sustracción de materia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En este proceso, se presentaron dos demandas que fueron acumuladas, contra un segmento normativo del artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, que derogó el numeral 7) del artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual consideraba como gastos de representación exentos del impuesto sobre la renta y complementarios un porcentaje equivalente al 50% del salario de magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores judiciales, y un porcentaje equivalente al 25% del salario de los jueces de la República. Esto significa que, a partir del 28 de diciembre de 2018, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), había sido excluido del ordenamiento jurídico colombiano.

Al abordar el examen de la disposición demandada, la Sala de conjueces que se integró en esta oportunidad, comenzó por advertir que la Corte Constitucional en Sentencia C-481 de 16 de octubre 2019, declaró inexecutable por vicios de forma en el trámite legislativo, todos los artículos de la Ley 1943 de 2018, excepto los siguientes: i) el párrafo tercero del artículo 50; ii) el artículo 110; iii) el inciso primero del artículo 114, y iv) el inciso primero del artículo 115, sobre los cuales se declaró inhibida. Esto quiere decir que, desde el 16 de octubre de 2019, la norma acusada en los expedientes D-13279 y D-13292 (acumulados) fue objeto de un pronunciamiento de inexecutable por parte de esta la Corte.

No obstante, la decisión de inexecutable, en la misma sentencia, con el objetivo de prevenir efectos indeseados que derivaran del pronunciamiento anterior, la Corte dispuso que la derogatoria de inexecutable surtiría efectos solamente a partir del primero (1º) de enero de dos mil veinte (2020). Por otro lado, determinó que en caso de ausencia de regulación legal pertinente expedida a más tardar el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), debía haber una reincorporación de las normas que fueron derogadas por el artículo 122 de la Ley de Financiamiento y de las que modificaron o suprimieron una norma vigente. Por el contrario, si el treinta y uno (31) de diciembre existía una regulación legal que rigiera para el periodo fiscal que inicia el primero (1) de enero de dos mil veinte (2020), no procedería la reviviscencia. Así que la vigencia de las normas demandadas, y las cuales originaron el presente trámite, estaban sujetas a la expedición o no de un nuevo régimen.

Con posterioridad, el 27 de diciembre de 2019 el Congreso de la República aprobó la que sería la Ley 2010 de 2019, *“por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*. De esta forma, el Congreso, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expidió el régimen que ratifica, deroga, modifica y subroga, según el caso, los contenidos de la Ley 1943 de 2018, de la cual hacía parte el artículo 122 bajo examen.

Visto lo anterior, la Corte encontró que partir del 1º de enero de 2020, la Ley 1943 de 2018, y con ella su artículo 122, perdió vigencia con la declaratoria de inexecutable diferida que propició la sentencia C-481 de 2019 de la Corte Constitucional. Adicionalmente, la Ley 2010 de 2019 dictada en el lapso en el que aún tenía vigencia la Ley 1943, pese a la declaratoria de inexecutable de que fue objeto, no reincorporó la derogatoria del beneficio tributario que la Ley 1943 había consagrado y, muy por el contrario, revivió la excepción en materia de exenciones tributarias de Magistrados de Tribunales, Fiscales, Procuradores Judiciales y Jueces de la República, al disponer en su artículo 32 que:

*“En el caso de los Magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores Judiciales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario.*

*Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario”.*

En ese orden, la Corte concluyó que: i) para la fecha en la cual se decide sobre las presentes demandas, la norma derogatoria del numeral 7 del artículo 206 de Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) se encuentra fuera del ordenamiento jurídico y no produce efectos, y ii) existe una nueva regulación que, lejos de derogar la exención sobre gastos de representación -en cuyo caso habría sido necesario hacer un análisis de fondo-, mantiene dicha exención para los Magistrados de los Tribunales, sus Fiscales y Procuradores Judiciales, así como para los Jueces de la República. Es decir, que esta exención está vigente.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que *“en casos en los que las normas objeto de demanda se encuentran derogadas o se evidencia que contienen mandatos específicos ya ejecutados y se verifica la ausencia de efectos actuales generados por las mismas, se está ante el fenómeno de la sustracción de materia, que también se ha denominado carencia de objeto”* (Sentencia C-512 de 2019).

Cabe señalar que, en el mismo sentido, la Corte, en la Sentencia C-061 de 2021 se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo para decidir sobre la constitucionalidad de la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario contenida en el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018, por la misma causa, esto es, por sustracción de materia. En la sentencia en mención la Corte señaló que a partir del 1 de enero de 2020, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 2010 de 2019, nuevamente los gastos de representación de los magistrados de los tribunales y de sus fiscales, de los jueces de la República y de los rectores y profesores de universidades públicas se encuentran exentos del impuesto sobre la renta, con sujeción a las limitaciones previstas en la misma norma, limitaciones que, dicho sea de paso, son las mismas que disponía el numeral 7 del artículo 206 derogado por el artículo 122 del Estatuto Tributario que no fueron reproducidas en la Ley 2010 de 2019.

Por consiguiente, la Corte procedió a declararse inhibida de emitir un fallo de fondo, por sustracción de materia, dado que la norma demandada, el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 que había establecido la derogatoria del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, hoy no hace parte del ordenamiento jurídico y por lo mismo, no hay objeto sobre el cual emitir un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad.

El conjuer **Julio Andrés Ossa Santamaría** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

### **SENTENCIA C-204/23**

**M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**

**Expediente: D-14946**

## **LA EXPRESIÓN “O REALICE CUALQUIER OTRO ACTO PARA OCULTAR O ENCUBRIR SU ORIGEN ILÍCITO” CONTENIDA EN EL TIPO PENAL DEL DELITO DE RECEPCIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

### **1. Norma demandada**

**“Ley 599 de 2000  
(julio 24)  
Código Penal**

**Artículo 447. RECEPCIÓN.** El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor (...)

### **2. Decisión**

La Corte declaró **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión “o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito” del artículo 447 de la Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el Código Penal”.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

Al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito” contenida en el artículo 447 de la Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el código penal”, por violación del artículo 29 de la Constitución, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia en el sentido de que el principio de legalidad en materia penal no exige de manera irrestricta que las normas enuncien de forma taxativa cada uno de los componentes del tipo penal, siendo suficiente que su contenido tenga el grado de precisión necesario para evitar cualquier tipo de arbitrariedad por parte del operador judicial al momento de adecuar una conducta al tipo penal de que se trate

y, en consecuencia, se garantice que las personas conozcan los límites que deben regir sus comportamientos. En tal virtud, los tipos penales deben ser comprensibles y su interpretación en principio debe darse a partir de su semántica.

Los demandantes señalaron que dicha expresión transgredía el principio de legalidad al contener un nivel de indeterminación excesivo e irreductible, de modo que la textura abierta de la expresión demandada no permitía determinar el comportamiento objeto de sanción penal en el tipo penal de receptación, habilitando a que jueces y fiscales tipificaran como delictivas conductas no contempladas expresamente en el artículo 447 del Código Penal.

La Sala Plena admitió que el tipo penal previsto en el artículo 447 del Código Penal deja cierto margen de interpretación al operador judicial -como ocurre en todos los tipos penales-, pero que el nivel de apertura de la expresión acusada no viola el principio de legalidad y por tanto, resulta compatible con la Constitución.

Por un lado, si bien la naturaleza dinámica del tipo -debido a las múltiples conductas que podrían ser usadas para 'ocultar o encubrir', impide su descripción exacta y taxativa, lo cierto es que cuenta con los elementos necesarios para delimitar la prohibición, pues es claro que sólo se configura cuando se trata de actos que pretendan 'ocultar o encubrir' el 'origen ilícito' de los bienes, sean estos 'muebles o inmuebles'. Por otro lado, en una interpretación razonable o mediante una actividad hermenéutica ordinaria, el destinatario puede comprender cuál es el comportamiento sancionado. En definitiva, de su simple lectura es fácil establecer que la conducta que se pretende sancionar por parte del legislador es el hecho de 'ocultar' o 'encubrir' el origen de bienes provenientes de actividades ilícitas, independientemente de la forma o del medio o del acto que se utilice para ello.

En consecuencia, la Sala concluyó que la expresión es suficiente para definir la conducta y en esa medida no es contraria a los principios de tipicidad y legalidad, pues el sentido de la expresión es claro y permite definir el comportamiento que pretende prevenir y, en consecuencia, les asegura a los destinatarios de la ley un grado razonable de previsibilidad sobre las consecuencias jurídicas de sus comportamientos y por ende, les garantiza el

debido proceso y el derecho a la defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución.

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

### **SENTENCIA C-205/23**

**M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

**Expediente: LAT-483**

**CORTE DECLARÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DEL “TRATADO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA ITALIANA SOBRE EL TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS” Y DE LA LEY 2263 DE 2022, APROBATORIA DEL MISMO.**

#### **1. Norma revisada**

##### **“LEY 2263 DE 2022**

Por medio de la cual se aprueba el ‘Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el traslado de personas condenadas’, suscrito en Roma, República Italiana el 16 de diciembre de 2016.

**Artículo 1º.** Apruébese el ‘Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el Traslado de Personas Condenadas’, suscrito en Roma, República Italiana el 16 de diciembre de 2016.

**Artículo 2º.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la ley 7ª de

1944, el ‘Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el Traslado de Personas Condenadas’, suscrito en Roma, República Italiana el 16 de diciembre de 2016, que por el artículo 1º de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

El texto del Tratado puede ser consultado en el Diario Oficial 52.107 del 26 de julio de 2022.

#### **2. Decisión**

**Primero.** Declarar **CONSTITUCIONAL** el “*Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el traslado de personas condenadas*”, suscrito en Roma, República Italiana el 16 de diciembre de 2016.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2263 del 26 de julio de 2022, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el traslado de personas condenadas’, suscrito en Roma, República Italiana el 16 de diciembre de 2016”.

**Tercero.** Disponer que se comuniquen esta sentencia al presidente de la República para lo de su competencia, así como al presidente del Congreso de la República.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

Con fundamento en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, la Sala Plena de la Corte Constitucional realizó el control de constitucionalidad oficioso del “Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el traslado de personas condenadas” (el “Tratado”), suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016, así como sobre la Ley 2263 de 2022 aprobatoria de dicho tratado.

El Tratado fue suscrito entre los Estados contratantes con los objetivos de fortalecer la cooperación judicial en materia penal entre ambos países y garantizar la dignidad y bienestar de las personas condenadas, mediante la implementación de un mecanismo que les permitiera cumplir las penas en sus países de origen.

El análisis de constitucionalidad efectuado por la Corte se dividió en dos partes: (i) un análisis formal sobre el proceso de formación del instrumento internacional (*adelantado por la rama ejecutiva*), así como al trámite legislativo de su ley aprobatoria (*adelantado por la rama legislativa*); y (ii) un análisis material que cotejó las disposiciones del Tratado y de la ley aprobatoria con el marco constitucional colombiano, con el fin de establecer si se ajustaban o no a la Carta.

Respecto al análisis formal de constitucionalidad, la Corte concluyó que el Tratado y el proyecto de ley aprobatoria del mismo que dio lugar a la Ley 2263 de 2022 cumplieron con las exigencias formales previstas en la Constitución y la ley. La corporación evidenció que se respetaron los parámetros constitucionales y legales en las fases previa gubernamental, de trámite legislativo y sanción presidencial.



En cuanto al control constitucionalidad material, la Corporación declaró que el Tratado y la Ley 2263 de 2022 que lo aprobó resultan ajustados a la Constitución. *Primero*, realizó un análisis de constitucionalidad material del contenido de la ley aprobatoria, que arrojó como conclusión que los tres artículos que integran la Ley 2263 de 2022 son exequibles.

*Segundo*, la Sala Plena adelantó el examen de constitucionalidad del contenido del Tratado a partir de su jurisprudencia sobre diferentes tratados internacionales similares suscritos por la República de Colombia con otros Estados cuya finalidad ha sido el traslado de personas condenadas, y posteriormente se pronunció sobre la constitucionalidad sustancial del Tratado. Frente a esto último, la Corte evidenció que, al tener el Tratado como propósitos la garantía dignidad de los condenados, su bienestar y la facilitación de la función resocializadora de la pena, dicho instrumento se ajustaba a los postulados contemplados por el Constituyente en la Carta. Asimismo, consideró la Sala que el objetivo de fortalecer de la cooperación judicial entre estados coincide plenamente con lo dispuesto en los artículos 9 y 226 de la Constitución.

### **SENTENCIA C-206/23**

**M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ**

**Expediente: 14795**

**CORTE DECIDIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-152 DE 2023, EN RELACIÓN CON EL CARGO SOBRE LA TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE UNIDAD MATERIA, EN LA MEDIDA EN QUE ESTE FUE RESUELTO, BAJO EL MISMO ARGUMENTO E IGUAL PARÁMETRO DE CONTROL, EN DICHA PROVIDENCIA. A SU VEZ, DECLARÓ EXEQUIBLE LA NORMA DEMANDADA POR EL CARGO RELATIVO A LA EXTRALIMITACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA, AL HABER EMPLEADO UNA NORMA INCLUIDA EN UNA LEY DE ESTE TIPO PARA MODIFICAR UNA NORMA QUE NO TIENE DICHA NATURALEZA**

#### **1. Norma demandada**

**“LEY ORGÁNICA 2199 DE 2022  
(febrero 8)**

Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

(...)

**ARTÍCULO 54.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993:

**PARÁGRAFO 4º.** El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) estará conformado de la siguiente manera:

Consejo Directivo de la CAR
1 Representante del Presidente de la República
1 Representante del Ministro de Ambiente
1 Gobernador de Cundinamarca, quien preside
1 Gobernador de Boyacá
1 Alcalde de Bogotá
4 Alcaldes de municipios del territorio CAR
1 Representante de comunidades indígenas
1 Representante del sector privado
1 Representante de ONGs del territorio CAR
1 Director de la Región Metropolitana
1 Rector o su representante de una Universidad acreditada como de alta calidad de la región"

## 2. Decisión

**Primero.** En relación con el cargo sobre vulneración al principio de unidad de materia, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-152 de 2023, que declaró **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, “[p]or medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.”

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra del artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, en la cual se indicó que este contrariaba los artículos 151, 158 y 169 de la Constitución Política. Lo anterior, sobre la base de dos cargos:

(i) violación del principio de unidad de materia y (ii) extralimitación de la ley orgánica.

**La existencia de cosa juzgada constitucional y la decisión de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-152 de 2023, respecto del primer cargo.** Frente al cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia, como cuestión previa, la Corte consideró que este ya había sido resuelto por esta Corporación en la Sentencia C-152 de 2023, en la que declaró su exequibilidad, bajo el mismo argumento e igual parámetro de control. Por consiguiente, decidió estarse a lo resuelto en dicha providencia.

La viabilidad del análisis del juicio de constitucionalidad respecto del segundo cargo. Después de considerar que era viable realizar el juicio de constitucionalidad, tras advertir que la norma se encontraba vigente y que el cargo sobreviviente (extralimitación de ley orgánica) era apto, la Sala Plena formuló el problema jurídico que debía resolver.

El problema jurídico a resolver. En ese sentido, indicó que le correspondía a la Corte determinar si el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, era incompatible con lo previsto en el artículo 151 de la Carta Política, en la medida en que el texto que allí se incorporó correspondía a un asunto que debía ser regulado a través de una ley ordinaria y no, como se hizo, en una de naturaleza orgánica.

Metodología de la decisión. Para determinar si, en efecto existía alguna incompatibilidad entre la disposición enjuiciada y la Constitución Política, en los términos descritos en el cargo de la demanda, la Sala Plena dio cuenta de: (i) la naturaleza de las leyes orgánicas; (ii) las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y la reserva de ley orgánica; (iii) la naturaleza de la norma demandada.

Análisis del caso. Para ese efecto, y con la finalidad de resolver el caso concreto, la Sala Plena advirtió que, en materia de leyes orgánicas, el artículo 325 de la Constitución, conforme a la reforma realizada en el Acto Legislativo 1 de 2020, amplía lo previsto en el artículo 151 ibídem. De una parte, dispone, de manera expresa, que una ley orgánica “definirá el funcionamiento de la Región Metropolitana”, tarea que se suma a las ya previstas en el artículo 151 de la Carta. Y de otra, prevé, también de manera expresa, una serie de “reglas y asuntos” a los cuales deberá atender dicha

ley orgánica, valga decir, le fija una serie de contenidos mínimos y, al mismo tiempo, de límites.

En consecuencia, en lo que importa para el presente caso, la Corte señaló que el párrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución, alude de manera expresa a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para señalar, en su numeral 7, que la Región Metropolitana no modifica ni el régimen de financiación de dicha corporación ni los municipios que componen su jurisdicción. Frente a estos límites, la Sala destacó que la norma demandada no se ocupaba de estas materias, sino que se centraba en regular la forma en que estaría conformado el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Esta última materia, según la Sala, no hace parte de las materias previstas en el artículo 151 de la Constitución y, además, no hace parte de los contenidos señalados expresamente en el artículo 325 ibídem, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2020. En este sentido, concluyó que la norma demandada no tiene una naturaleza orgánica.

Bajo ese parámetro, *en primer lugar*, la Corte destacó que, en general, la Constitución no prohíbe que el legislador pueda regular mediante leyes orgánicas contenidos propios de leyes ordinarias. Y que, en el caso específico de la Ley Orgánica 2199 de 2022, si bien la Constitución establece algunas precisiones, como la señalada en el numeral 7 del párrafo transitorio 2 del artículo 325, en este caso la regulación recaía sobre una materia diferente a las allí indicadas.

*En segundo lugar*, puso de presente que en la Sentencia C-152 de 2023, se determinó que existe una relación de conexidad entre la norma demandada y la Ley Orgánica 2199 de 2022. Por lo tanto, no se trataba de que la norma demandada se ocupe de una materia ajena a dicha ley, sino de un asunto que tiene conexidad con la materia dominante de la misma. En consecuencia, más allá de cuál pueda ser su naturaleza, lo cierto es que la Sala ya ha determinado que la norma demandada tiene una conexidad temática razonable con la ley orgánica de la cual forma parte.

*En tercer lugar*, continuó la Sala, el que la ley orgánica (la Ley 2199 de 2022) pueda regular aspectos concernientes a la Corporación Autónoma de Cundinamarca es una posibilidad que no se descarta en el Acto Legislativo 1 de 2020. De hecho, la existencia de esa posibilidad es la que brinda razón suficiente a las precisiones que se hacen en el numeral 7 del párrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución.

*En cuarto lugar, decantado así el asunto, la Corte resaltó que, si bien es plausible asumir que la norma demandada tiene la naturaleza propia de una ley ordinaria, al tener una conexidad temática razonable con la ley orgánica de la que forma parte, es necesario aplicar la regla jurisprudencial, contenida, entre otras, en la Sentencia C-494 de 2015. Conforme a esta regla, “cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador. Contrario sensu, **cuando una ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrearán, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples.**” (Énfasis propio)*

*En quinto lugar, al hacer la correspondiente ponderación, con fundamento en la regla complementaria enunciada, entre otras, en la Sentencia C-421 de 2012, conforme a la cual es posible que una norma de rango orgánico modifique una norma de rango ordinario, siempre y cuando haya conexidad entre aquella y la ley de la cual forma parte, la Sala concluyó que la norma demandada no es incompatible con la Constitución.*

*En conclusión, la Corporación determinó que la norma demandada no es incompatible con el artículo 151 de la Constitución, como lo señaló el actor, ni con el artículo 325 de la Constitución, que específicamente se refiere a la ley orgánica que debe regular la Región Metropolitana (Ley 2199 de 2022).*

**SENTENCIA C-207/23**

**M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ**

**Expediente: 14994**

## LA CORTE SE DECLARÓ INHIBIDA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPRESIÓN DEMANDADA DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 105 DE 1993, POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

### 1. La norma acusada

#### **"LEY 105 DE 1993**

(diciembre 30)

*"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.*

(...)

*"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios: (...)"*

### 2. Decisión

Declarase **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión demandada del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que la acción pública de inconstitucionalidad presentada en esta oportunidad en contra de la expresión *"sujeto a una contraprestación"* contenida en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, al considerar que vulneraba los artículos 1, 13, 24 y 365 de la Constitución, no superó la exigencia de carga argumentativa exigida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Por esta razón, se declaró inhibida para realizar un pronunciamiento de fondo.

La demanda esencialmente planteaba que atar la definición del servicio al transporte público al imperativo de una contraprestación económica se

traducía en una barrera para el acceso de ese servicio a las personas en situación de dificultad económica, que vulneraba los mandatos constitucionales relativos a la prestación eficiente y universal de los servicios públicos, así como una transgresión de la cláusula de Estado Social de Derecho y los derechos a la dignidad humana, la igualdad y la libertad de locomoción.

Para la Sala Plena, el contenido de la acción pública no supera los supuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. A su juicio, el hilo argumentativo contenido en la demanda no presenta un razonamiento de fácil entendimiento, por cuanto inicialmente anunciaba tres cargos que no era posible identificar con precisión. Igualmente, la Corte advirtió que el accionante propuso una lectura aislada y no sistemática de la norma, por dos razones principalmente. La primera es que su cargo estaba dirigido a manifestar reproches respecto de la prestación del servicio público de transporte, cuando la norma definía la *industria del transporte público*.

La segunda en la medida en que no explicó cómo la contraprestación era una barrera cuando la misma norma en el numeral 9 admite otorgar subsidios a personas cuyo pago de la tarifa pueda resultar muy costoso. De todo esto, se consideró que no se demostró de forma diáfana la supuesta afectación a los mandatos constitucionales invocados, ni que se trata de un problema de naturaleza estrictamente constitucional.

En esta línea, para la Sala no fue posible distinguir cómo el planteamiento del actor no invocaba o aludía al modelo de gratuidad en la prestación de los servicios públicos que abandonó la Constitución de 1991.

En consecuencia, la Sala estimó que los elementos aportados por el demandante no suscitaron por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la expresión acusada, y que la demanda carecía de la aptitud sustantiva para realizar un pronunciamiento de mérito.

**SENTENCIA C-208/23****M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ****Expediente: 14830****LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ CONSTITUCIONAL EL TÉRMINO PARA EL PAGO DE CONDENAS JUDICIALES DE PENSIONES EN CONTRA DE UNA ENTIDAD PÚBLICA****1. Norma demandada****“LEY 1437 DE 2011**

(enero 18)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

**Artículo 192:** Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

**Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia.** Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al

interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.”



## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, por el cargo estudiado en la parte motiva de esta sentencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de un aparte del inciso segundo del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, según el cual “*Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia*”. Para los demandantes, la disposición acusada desconocía los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional cuando se aplica a condenas impuestas a entidades públicas para el reconocimiento y pago de pensiones de vejez, invalidez o sobrevivientes. En opinión de los demandantes, el término de 10 meses previsto en la ley generaba un déficit de protección de estos sujetos.

En esta ocasión, a la Sala Plena le correspondió determinar si el inciso segundo del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, según el cual las condenas a entidad públicas consistentes en el pago de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de 10 meses vulnera los derechos al mínimo vital (53), a la dignidad humana (1), al pago oportuno de las pensiones (53), a la seguridad social (48) de los niños, niñas y adolescentes (44); de las personas de la tercera edad (46), de las personas en situación de discapacidad (47), cuando se aplica a sentencias que condenan al Estado al pago de pensiones

La Corte reiteró su jurisprudencia sobre la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas de la tercera edad y las personas en condición de discapacidad; el derecho fundamental a la seguridad social y su relación con los derechos al mínimo vital y la dignidad humana, y el derecho al pago oportuno de las pensiones; y, por último, se refirió a los principios del sistema presupuestal en el pago de condenas en contra del Estado.

En particular, señaló que el pago oportuno de las pensiones no equivale a pago inmediato. Añadió que, si bien los grupos poblacionales que son beneficiarios de las pensiones reconocidas en el sistema general de seguridad social son sujetos de especial protección constitucional, el deber de protección y de solidaridad que los beneficia se predica también de la familia y la sociedad. La Sala estableció que la norma acusada pretendía ponderar dos bienes constitucionales importantes en conflicto: de un lado el derecho al pago oportuno de las pensiones, y, del otro, los principios de planeación, anualidad y legalidad del gasto público que informan las operaciones presupuestales del Estado.

La Sala encontró que la disposición demandada en efecto genera una afectación *prima facie* a los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la protección especial que se predica de los niños, niñas y adolescentes, de las

personas de la tercera edad y de las personas en condición de discapacidad que se benefician de las condenas impuestas a entidades estatales que ordenan el pago de pensiones. Sin embargo, estimó que se trata de una medida razonable y proporcionada, en cuanto persigue un fin que no está constitucionalmente prohibido y que es importante: el cumplimiento del principio constitucional de legalidad del gasto, y los principios de planeación y anualidad presupuestal. Así mismo, encontró que la medida es idónea y proporcional en tanto es efectiva para el cumplimiento del fin descrito y no afecta de manera desproporcionada los derechos de los pensionados.

Con todo, **la Corporación estimó necesario llamar la atención de las entidades públicas responsables del reconocimiento y pago de pensiones**, a fin de que mejoren sus procedimientos internos de manera que sea posible agilizar el trámite de cumplimiento de las condenas que les imponen el pago de pensiones.

Los magistrados **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y la Magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

### **SENTENCIA C-209/23**

**M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

**Expediente: D-14857**

**LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LOS ARTÍCULOS 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87 Y 88 DEL DECRETO 403 DE 2020, POR CUANTO SU APROBACIÓN SUPUSO UNA EXTRALIMITACIÓN DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL PARÁGRAFO TRANSITORIO DEL ARTÍCULO 268 DE LA CONSTITUCIÓN. POR OTRA PARTE, LOS ARTÍCULOS 83 Y 84 DEL MISMO DECRETO, CON EXCEPCIÓN DE LOS NUMERALES PRIMEROS DE TALES ARTÍCULOS, FUERON DECLARADOS EXEQUIBLES DE MANERA CONDICIONADA, EN ATENCIÓN A QUE LAS DISPOSICIONES DESARROLLAN LA FACULTAD DEL CONTRALOR CONSISTENTE EN IMPONER LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN DE MANERA DIRECTA.**

*Esta competencia es una novedad que fue introducida en el modelo de control fiscal por el acto legislativo cuarto de 2019, motivo por el cual la regulación se encuentra comprendida en las facultades extraordinarias otorgadas al presidente en la reforma constitucional. el condicionamiento precisa que la facultad únicamente se atribuye a la contraloría general de la república, y no a la Auditoría General de la República.*

### **1. Norma demandada**

#### **DECRETO 403 DE 2020<sup>2</sup>**

(marzo 16)

*Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE  
COLOMBIA

[...]

DECRETA

[...]

#### TÍTULO IX

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONATORIO FISCAL.

ARTÍCULO 78. NATURALEZA. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 51.258 el 16 de marzo de 2020

constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.

ARTÍCULO 79. COMPETENCIA. El conocimiento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y su trámite de primera y segunda instancia, se surtirá por parte de los funcionarios que determine la ley o el titular del órgano de control fiscal respectivo, de conformidad con su estructura orgánica y funcional.

ARTÍCULO 80. CAMPO DE APLICACIÓN. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

PARÁGRAFO. Lo previsto en el presente título en relación con las sanciones y conductas sancionables aplicará a los hechos o conductas acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley.

ARTÍCULO 81. DE LAS CONDUCTAS SANCIONABLES. Serán sancionables las siguientes conductas:

- a) Incurrir en violación de los principios constitucionales y legales del control o de la gestión fiscal, cuando así se concluya de los resultados de la vigilancia y del control fiscal.
- b) Omitir o no asegurar oportunamente fondos, valores o bienes o no lo hicieren en la cuantía requerida, teniendo el deber legal, reglamentario, contractual o estatutario de hacerlo.
- c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal.
- d) No cumplir con las obligaciones fiscales, entre ellas las previstas en las normas orgánicas del presupuesto y las asociadas a la destinación y entrega oportuna de los recursos fiscales o parafiscales recaudados con un fin legal específico.

e) Dar utilización diferente a la prevista en la ley, los reglamentos o la regulación a los bienes, fondos o recursos fiscales, o parafiscales, incluidos los bienes adquiridos con recursos públicos.

f) Incurrir en errores relevantes que generen glosas en la revisión de las cuentas y que afecten el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

i) Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de los órganos de control o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.

j) No comparecer oportunamente a las citaciones que hagan los órganos de control fiscal.

k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.

l) No atender, en el caso de personas o entidades dedicadas a actividades industriales, comerciales o de servicios, los requerimientos de los órganos de control fiscal para el suministro de copias o la exhibición de libros, comprobantes y documentos de contabilidad, o cualquier información que permita realizar estudios de mercado que sirvan como prueba para la determinación de sobrecostos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas o privadas que administren recursos públicos, o que desconozcan la inoponibilidad de la reserva de la información a órganos de control fiscal, en el debido ejercicio de sus funciones.

m) Obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas

en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información.

o) El no fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos, bajo el entendido que se trate de un mismo representante legal que haya actuado con dolo o culpa grave.

p) Las demás que defina la ley como conducta sancionable.

**ARTÍCULO 82. OTRAS CONDUCTAS.** Los titulares de los órganos de control fiscal, ante la renuencia en la presentación oportuna de las cuentas o informes, o su no presentación por más de tres (3) períodos consecutivos o seis (6) no consecutivos dentro de un mismo período fiscal, solicitarán ante las autoridades disciplinarias competentes adelantar el proceso disciplinario para la remoción o la terminación del contrato por justa causa del servidor público, según fuere el caso y previo proceso disciplinario, cuando la mora o la renuencia hayan sido sancionadas previamente con multas o suspensión.

**ARTÍCULO 83. SANCIONES.** Dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, los órganos de control fiscal podrán imponer las siguientes sanciones:

1. Multa. Consiste en la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana desde uno (1) hasta ciento cincuenta (150) salarios diarios devengados por el sancionado para la época de los hechos. En caso de los particulares la sanción se tasará entre cinco (5) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Suspensión. Consiste en la orden de separación temporal del cargo del servidor público sancionado, hasta por ciento ochenta (180) días.

**PARÁGRAFO.** El valor del salario diario se calculará de la división del monto del salario mensual certificado entre treinta (30).

**ARTÍCULO 84. CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.** Las sanciones dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se impondrán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Multa: Podrá imponerse cuando los sujetos sancionables incurran en una o varias de las conductas tipificadas a título de culpa o dolo en el presente título, salvo en los casos en que concurran los criterios

para la imposición de la sanción de suspensión.

2. Suspensión: Solo procederá cuando la conducta en que incurra un servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo y concurra una o varias de las siguientes circunstancias:

a) Cuando el sujeto de control niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, a pesar de que el organismo de control la haya solicitado en por lo menos tres (3) ocasiones, para lo cual se deberá tener en cuenta los términos otorgados para la entrega de la información, las condiciones particulares, el volumen y la complejidad de la misma, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

b) Cuando se evidencie la destrucción u ocultamiento voluntario de información requerida o la intimidación a personal subordinado para la entrega de la misma.

c) Cuando se suministra información falsa o que no corresponda a la realidad, que induzca a error al organismo de control fiscal correspondiente.

d) En todos los casos en que se reincida dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de imposición de una sanción de multa por las mismas conductas.

e) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

**ARTÍCULO 85. REGISTRO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS FISCALES.** Los órganos de control fiscal llevarán un registro público de las sanciones administrativas fiscales impuestas por estos.

**ARTÍCULO 86. PAGO DE LA MULTA.** Cuando se imponga la sanción de multa, el pago deberá realizarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto que la impone. La resolución que imponga la multa debidamente ejecutoriada prestará mérito ejecutivo.

Las multas impuestas por los órganos de control fiscal serán descontadas por los respectivos pagadores del salario devengado por el sancionado, teniendo en cuenta los límites que establece la normativa vigente para los descuentos.

**ARTÍCULO 87. GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN.** La graduación de las sanciones se realizará teniendo en cuenta lo dispuesto en el presente decreto ley y en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las normas que lo

modifiquen o adicionen, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

ARTÍCULO 88. TRÁMITE. El procedimiento administrativo sancionatorio fiscal se tramitará en lo no previsto en el presente

decreto ley, por lo dispuesto en el [sic] Parte Primera, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de los artículos 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87 y 88 del Decreto Ley 403 de 2020.

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, por el cargo analizado, de los artículos 83 y 84 del Decreto Ley 403 de 2020, en el entendido de que la sanción de suspensión únicamente podrá aplicarse por la Contraloría General de la República, y no por la Auditoría General de la República, con excepción de los numerales primeros de tales artículos, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

**Tercero. DISPONER** la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo párrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Una ciudadana formuló demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 78 a 88 del Decreto 403 de 2020, los cuales se agrupan en el título IX, bajo el epígrafe «[p]rocedimiento administrativo sancionatorio fiscal». A juicio de la demandante, la inclusión de las disposiciones en el decreto implica un desbordamiento de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019, en la medida en que aquellas no se ocupan de ninguna de las materias relacionadas en el párrafo transitorio que contiene la habilitación legislativa pertinente.

Con el propósito de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Plena de la Corte Constitucional desarrolló dos consideraciones: *i)* el otorgamiento de facultades extraordinarias por el Constituyente, originario y derivado, con el fin de facilitar la implementación de las reformas constitucionales; y *ii)* las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Acto Legislativo Cuarto de 2019.

Para empezar, la Sala Plena analizó la particular naturaleza jurídica de las facultades extraordinarias que ocasionalmente confiere el Poder Constituyente, tanto originario como derivado, con la intención de agilizar la puesta en marcha de las reformas constitucionales. Indicó que el alcance de dicha habilitación legislativa ha de ser interpretado de manera estricta y restrictiva, por lo que debe entenderse que las aludidas facultades únicamente «comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías»<sup>3</sup>. Luego, el plenario hizo énfasis en la relevancia de las condiciones que rodean el otorgamiento de este poder, pues de ellas suele depender que no sufra menoscabo el principio identitario de la Constitución de la *separación funcional de los órganos que integran el Poder Público*. Por último, la Sala expuso las características más sobresalientes de las

<sup>3</sup> Sentencia C-224 de 2017.

distintas reformas que han otorgado facultades de esta naturaleza al presidente de la República.

En la segunda consideración, el tribunal realizó una reiteración jurisprudencial a propósito del alcance de la habilitación legislativa otorgada por el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Recordó que la reforma fue aprobada con los objetivos de robustecer la capacidad de las autoridades que ejercen el control fiscal, fomentar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el cumplimiento de su labor y, muy especialmente, ampliar el modelo de control fiscal. Sobre esta última cuestión, hizo hincapié en que la reforma dispuso que además del control *posterior y selectivo*, que se encontraba previsto hasta entonces en la Constitución, los órganos que ejercen control fiscal quedaron habilitados para efectuar un control *preventivo y concomitante*. Para facilitar la implementación de las modificaciones introducidas por la reforma, el Legislador confirió facultades extraordinarias al presidente de la República. Al respecto, la Sala Plena recalcó que, según el precedente fijado en este ámbito, la habilitación legislativa contenida en el párrafo transitorio del artículo segundo de la reforma únicamente autoriza el desarrollo de los asuntos referidos en dicho párrafo y el de los *cambios puntuales* que instauró el acto legislativo.

En el acápite destinado a la solución del caso concreto, como cuestión preliminar, la Sala Plena analizó las materias reguladas en el título IX del decreto. Enseguida, estableció que el otorgamiento de facultades sancionatorias a la Contraloría General de la República con el fin de garantizar un «adecuado, transparente y eficiente control fiscal»<sup>4</sup> no es una innovación que hubiere surgido con ocasión del Acto Legislativo Cuarto de 2019. Dicha potestad ya había sido prevista en la Ley 42 de 1993. Teniendo en cuenta dicha constatación, la Sala Plena procedió a analizar la alegada extralimitación en el empleo de las facultades extraordinarias.

El tribunal observó, en primer lugar, que las normas demandadas no abordan ninguna de las materias relacionadas en el párrafo transitorio. En segundo término, con fundamento en el hallazgo recién señalado, el plenario dedujo que la mayor parte de la regulación contenida en los artículos enjuiciados no presenta *conexidad material* alguna con las modificaciones que implicó la reforma. Como corolario de lo anterior, estableció que la inclusión de tales disposiciones en el decreto implicaba una extralimitación de las facultades extraordinarias, en tanto se ocupaban de asuntos que desbordaban la habilitación legislativa.

El tribunal hizo una salvedad respecto de los artículos 83 y 84, con la excepción de los numerales primeros de tales disposiciones. En la medida en que las normas desarrollan un *cambio puntual* al modelo de control fiscal que fue introducido por la reforma constitucional, el tribunal concluyó que las normas no violan el párrafo transitorio del artículo 268 superior. Como resultado de lo anterior, resolvió declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 83 y 84 —a excepción de los numerales primeros de tales artículos— en el entendido de que la sanción de suspensión únicamente podrá ser aplicada por la Contraloría General de la República, y no por la Auditoría General de la República.

---

<sup>4</sup> Sentencia C-484 de 2000.

Finalmente, atendiendo el objetivo de conjurar la aparición de un vacío normativo que pudiera obstaculizar el ejercicio del control y la vigilancia fiscales, lo que perjudicaría significativamente la salvaguarda de los recursos del Estado, la Sala Plena estimó necesario disponer la reviviscencia de los artículos 99 a 104 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

#### 4. Aclaración de voto

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** aclaró su voto, y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

La magistrada **MENESES MOSQUERA** aclaró su voto con el objetivo de reiterar las razones por las que, en fallos anteriores, se ha apartado de la postura mayoritaria de la Sala Plena. En los salvamentos de voto a las Sentencias C-090, C-113 y C237 de 2022, argumentó que el parámetro adoptado por la Corte para valorar la extralimitación de las facultades extraordinarias es restrictivo y conduce, en la práctica, a la anulación de la potestad conferida al presidente de la República para reglamentar el régimen de control fiscal que buscó implementar el Acto Legislativo 4 de 2019.

La magistrada **MENESES MOSQUERA** recalcó que la habilitación contenida en el parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución fue otorgada para facilitar el desarrollo normativo y la adaptación institucional del nuevo modelo de control fiscal establecido en el Acto Legislativo Cuarto de 2019. Por tal motivo, en su criterio, resulta inadecuado limitar la competencia en cuestión a la regulación exclusiva de los asuntos expresamente referidos en el parágrafo transitorio citado. En cualquier caso, como consecuencia del deber de observar los precedentes fijados por esta corporación, la magistrada, en su condición de ponente de la decisión, acogió el criterio de valoración judicial de la Sala Plena, motivo por el cual suscribió aclaración, y no salvamento de voto.

#### **SENTENCIA SU-212/23**

**M.P. NATALIA ÁNGEL CABO**

**Expediente T-8.996.369**

**LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCEDIÓ LA TUTELA INTERPUESTA POR EL BANCO DE LA REPÚBLICA EN CONTRA DE LA SALA DE DESCONGESTIÓN N° 2 DE CASACIÓN LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE DICHA SALA DE DESCONGESTIÓN INCURRIÓ EN UN DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE, EN EL RECONOCIMIENTO DE UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN RELACIONADA CON LA CONVENCIÓN COLECTIVA DEL BANCO**

#### 1. Resumen del caso

El 11 de mayo de 2021, el Banco de la República interpuso acción de tutela en contra de la Sala de Descongestión No. 2 de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (en adelante Sala de Descongestión). En concepto del Banco, la Sala de Descongestión le vulneró sus derechos a la igualdad y al

debido proceso al proferir la sentencia SL 4650 del 26 de noviembre de 2020, pues en esta le reconoció a la señora Lucía Esperanza Romero Calderón una pensión de jubilación con fundamento en la Convención Colectiva del Trabajo del Banco de la República, pese a que para el 31 de julio de 2010 no había cumplido la edad que exige la Convención Colectiva para acceder a dicha pensión.

De acuerdo con el Banco, el artículo 48 de la Constitución, con la reforma que introdujo el Acto Legislativo 1 de 2005, tal como ha sido interpretado en el precedente de la Corte Constitucional y de la propia Corte Suprema de Justicia, establece que, para acceder a esta pensión convencional, las personas deben reunir todos los requisitos –edad y tiempo de servicios—para el 31 de julio de 2010. Por lo cual, insistió el Banco, no se le podía reconocer la pensión convencional a la señora Lucía Esperanza Romero Calderón, ya que ella cumplió la edad prevista en la Convención Colectiva después del 31 de julio de 2010.

En concepto del Banco, la Sala de Descongestión accionada desconoció el precedente de la Corte Constitucional y el de la Corte Suprema de Justicia. Además, indicó que dicha Sala incurrió en un defecto procedimental y orgánico pues cambió el precedente de la Sala Laboral Permanente por un procedimiento que no era el debido y sin tener competencia para ello. Igualmente, el Banco insistió en que la Sala de Descongestión incurrió en un defecto sustantivo, porque interpretó erróneamente la convención colectiva de trabajo. Sin embargo, el Banco, en esta oportunidad, no alegó falta de motivación en la providencia cuestionada.

Para entender algunos puntos del proceso de tutela estudiado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, es necesario precisar que el Banco de la República había interpuesto con anterioridad una acción de tutela, también contra la Sala de Descongestión No. 2 de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y a propósito de la pensión convencional de la señora Lucía Esperanza Romero Calderón. Esa primera tutela se dirigía específicamente contra un primer fallo de casación que dictó la Sala de Descongestión No. 2, la sentencia SL3407 del 31 de agosto de 2020, en la que también dicha Sala le concedió a una ciudadana la pensión convencional del Banco de la República. En esa primera tutela, el Banco alegó que la Sala de Descongestión incurrió en varios defectos entre ellos el de carencia de motivación de la providencia. Esa tutela fue resuelta a favor del Banco por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 27 de octubre de 2020. En esa oportunidad la Sala de Casación Penal consideró que, en efecto, la sentencia SL3407 del 31 de agosto de 2020, carecía de motivación. En consecuencia, le que le ordenó a la Sala de Descongestión 2 emitir un nuevo fallo (en adelante fallo de remplazo) en el que motivara su decisión.

La Sala de Descongestión profirió, pues, la sentencia SL 4650 del 26 de noviembre de 2020, que se demanda en esta ocasión. Contra la sentencia SL 4650 del 26 de noviembre de 2020, es que se interpuso la presente tutela. En este caso, en primera instancia, el Banco de la República obtuvo de nuevo un fallo favorable por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En dicho fallo, la Sala de Casación Penal estimó que la Sala de Descongestión había incurrido en un defecto por desconocimiento del precedente aplicable.



La Sala de Descongestión No. 2 expidió entonces la sentencia SL155 del 28 de enero de 2022, en la que le negó a la ciudadana la pensión de jubilación convencional. Sin embargo, como posterioridad a la expedición de esta nueva sentencia de la Sala de Descongestión, la Sala de Casación Civil, en respuesta a la impugnación presentada contra la decisión de tutela de la Sala de Casación Penal, expidió un fallo en el que negó el amparo al Banco de la República, con el argumento de que en este caso había cosa juzgada, producto de la primera tutela presentada.

## 2. Decisión

Primero. **LEVANTAR** la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia.

Segundo. **REVOCAR** el fallo del 11 de agosto de 2022, proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, y en su lugar CONFIRMAR la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2021 por la Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Acciones de Tutela No. 1, de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, **DISPONER** que queda en firme la sentencia SL155 del 28 de enero de 2022, expedida por la Sala de Descongestión No. 2 de Casación Laboral en cumplimiento del fallo de tutela del 30 de noviembre de 2021 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, en sede de revisión la Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que concurrían todos los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela y se daban las condiciones para dictar un fallo de fondo. La Corte hizo particular énfasis en el estudio sobre el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, pues la decisión que se cuestiona es una sentencia de la Sala de Descongestión Laboral No. 2, que da cumplimiento a un fallo de tutela. La Corte consideró que en este caso sí se cumplía con el requisito de subsidiariedad. Al respecto observó que en este caso no era procedente un incidente de incumplimiento del fallo de tutela que expidió la Sala de Casación Penal, porque la sentencia del 26 de noviembre de 2020, demandada en esta oportunidad, sí cumplió con la orden de motivación que allí se impartió, como lo reconoció el mismo accionante. Sin embargo, en este caso, la Sala de Descongestión incurrió en otros defectos.

La Sala Plena además señaló que, aunque el Banco de la República promovió una acción de tutela anterior contra la Sala de Descongestión No. 2, en este caso no existe cosa juzgada constitucional, pues para que ello se presente es necesario que confluya una triple identidad entre las dos acciones de tutela: (i) identidad de partes; (ii) de causa *petendi* (hechos jurídicos); y (iii) de objeto (petición). En el presente proceso, aunque hay identidad de partes, la causa *petendi* y el objeto varían, ya que la primera acción de tutela se dirigió contra la sentencia SL3407 del 31 de agosto de 2020, mientras que esta segunda acción de tutela se interpone contra una sentencia SL4650 del 26 de noviembre de 2020. El objeto además es parcialmente diferente, porque en la primera acción de tutela se alegó una causal de procedencia por ausencia de motivación, lo cual no se aduce en este caso. La Sala basó su conclusión en decisiones anteriores de la Corte, en las cuales también se estudió una tutela

interpuesta contra un fallo ordinario dictado en cumplimiento de una orden de tutela.

En cuanto al problema jurídico de fondo, la Corte Constitucional constató que, en efecto, la Sala de Descongestión No. 2 de Casación Laboral desconoció el precedente constitucional establecido en la sentencia SU-555 de 2014. En esta última sentencia, la Corte resolvió el caso de una tutelante que pedía que se le reconociera la pensión convencional del Banco de la República, pero cumplió la edad después del 31 de julio de 2010. La Corte Constitucional le negó el derecho a la pensión convencional, porque de acuerdo con el Acto Legislativo 1 de 2005, las reglas pensionales previstas en esa convención colectiva en específico expiraron o perdieron vigencia a partir del 31 de julio de 2010, de modo que ya luego de esa fecha no era posible adquirir el derecho a pensionarse por jubilación conforme a los requisitos de dicha convención. La Corte añadió, que no solo la Sala de Descongestión no siguió el precedente constitucional aplicables, sino que tampoco ofreció una argumentación suficiente para apartarse de él, como lo exige el ordenamiento.

Por lo tanto, la Corte concedió la tutela para proteger el derecho al debido proceso del Banco de la República. En consecuencia, revocó la sentencia de tutela de segunda instancia, proferida por la sala de Casación Civil, y confirmó la decisión de primera instancia expedida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 30 de noviembre de 2021. Asimismo, dispuso que queda en firme la sentencia SL155 del 28 de enero de 2022, expedida por la Sala de Descongestión No. 2 de Casación Laboral en cumplimiento del fallo de tutela del 30 de noviembre de 2021 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvó su voto a la sentencia de la referencia. Sostuvo que no era procedente concluir que la Corte Suprema de Justicia, al emitir la Sentencia SL4650-2020, desconoció el derecho al debido proceso del Banco de la República. De hecho, advirtió el Magistrado Ibáñez que la Sentencia en mención reconoció, con base en el principio de favorabilidad, que la señora Lucía Esperanza Romero Calderón tenía derecho al reconocimiento de la pensión convencional. Decisión que estuvo soportada en argumentos sólidos y que estaba protegida, entre otras cosas, por los principios de la independencia y la autonomía judicial.

En efecto, el magistrado **IBÁÑEZ** recordó: (i) que en la convención colectiva a la que pretendía darse cumplimiento se estableció que tendrían derecho a una pensión las personas que (i) hubieran acreditado un "*tiempo mínimo de servicio de veinte (20) años*", y (ii) cumplieran "*cincuenta y cinco (55) años si son varones, [o] cincuenta (50) años si son mujeres*"; (ii) que en lo relativo a este tipo de convenciones colectivas, el Acto Legislativo 01 de 2005 estableció que aquellas perderían vigencia el 31 de julio de 2010. De allí que, (iii) era importante establecer si los requisitos exigidos en la convención se acreditaron por la peticionaria antes o después de la fecha mencionada.

En su caso, la señora completó el tiempo de servicios el 6 de octubre de 2006 y cumplió la edad de pensión el 29 de agosto de 2014. Así, la autoridad judicial accionada se preguntó si la edad era un requisito de exigibilidad o de

causación a efectos de acceder a la prestación. Si era de exigibilidad, podía cumplirlo luego del 31 de julio de 2010. Si era de causación, debía cumplirlo antes de la mencionada fecha.

En la Sentencia objeto de reproche -recordó el Magistrado- la Corte Suprema de Justicia advirtió que de todas las lecturas posibles que admitía el artículo 18 de la Convención Colectiva (1997-1999) suscrita con el Banco de la República, debía adoptarse aquella que sostenía que, para acceder al derecho prestacional, la edad es un requisito de exigibilidad. Y esa era la interpretación que más beneficiaba a la demandante.

Esta argumentación, en la lectura del magistrado, encontraba pleno respaldo en el artículo 53 de la Constitución Política que reconoce como un principio mínimo fundamental el garantizar la *"situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho"*. Pero, además, recogía el precedente de la propia Corte Suprema de Justicia que, al interpretar convenciones colectivas de otro tipo de empresas, redactadas en los mismos términos contenidos en la convención del Banco de la República, concluyeron que la interpretación más favorable al trabajador es aquella, según la cual, la edad es un requisito de exigibilidad del derecho pensional.

El magistrado **IBÁÑEZ** sostuvo, al mismo tiempo, que cuando la Sentencia SL4650-2020 abogó por una interpretación favorable de la convención colectiva del el Banco de la República, se acercó con ello a lo dispuesto en la reciente Sentencia SU-165 de 2022 donde la Sala Plena de esta Corporación reconoció que, en aplicación del principio de favorabilidad, *"corresponde a las autoridades públicas, los jueces y los particulares que, en caso de duda frente a la aplicación o interpretación de una norma, prefieran aquella que resulte más benévola para el trabajador"*.

Por todo esto, y teniendo en cuenta que la Sentencia SL4650-2020 no fue arbitraria, lo que correspondía era negar la acción de tutela formulada por el Banco de la República en contra de la Corte Suprema de Justicia -Sala de Descongestión No. 2 de la Sala de Casación Laboral-. En contraste, la mayoría de la Sala Plena se apartó de las consideraciones contenidas en la Sentencia **SU-165 de 2022**, no dio aplicación directa al artículo 53 de la Constitución Política y, con ello, defendió una interpretación restrictiva de la convención colectiva objeto de debate.

Reiteró que ese mismo error se incurrió al proferir las sentencias **SU-227 de 2021**<sup>5</sup> y **SU-347 de 2022**,<sup>6</sup> cuando señaló que el precedente aplicable para resolver este caso era el contenido en la Sentencia **SU-555 de 2014**. Frente a esto, el Magistrado señaló -como ya lo había hecho en anteriores salvamentos de voto- que la Sentencia SU-555 de 2014 no era aplicable a este tipo de asuntos y por ende no podía servir de precedente *"toda vez que la Corte en esa oportunidad si bien analizó el alcance del requisito de la edad lo hizo en el marco de un problema jurídico totalmente distinto -presunta violación de las*

---

<sup>5</sup> Cfr., Corte Constitucional. Sentencia SU-227 de 2021, con salvamento de voto de los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos.

<sup>6</sup> Cfr., Corte Constitucional. Sentencia SU-347 de 2022, con salvamento de voto de los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar y José Fernando Reyes Cuartas.

*recomendaciones de la OIT- del planteado en [este tipo de demandas] - favorabilidad en pensiones convencionales.-"*

Por todo lo anterior, el magistrado consideró que en el presente caso la Corte Constitucional, en contraste con lo decidido, debió (i) negar el amparo solicitado por el Banco accionante, (ii) dejar sin efectos la Sentencia SL155-2022, y (iii) ordenar que se diera cumplimiento a la Sentencia SL4650-2020, tras comprobarse que a través de ella la accionada no desconoció derecho fundamental alguno.

### **SENTENCIA SU-213/23**

**M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**

**Expedientes: T-8.830.875 y T-9.127.605 AC**

## **LA CORTE AMPARÓ EL DERECHO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DE VIUDAS A QUIENES SE LES SUSPENDIÓ POR CONTRAER NUPCIAS O INICIAR VIDA MARITAL, ANTES DE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

*Con el fallo se unifica la jurisprudencia sobre este tema, para garantizar la igualdad de trato y erradicar la discriminación frente a quienes vieron suspendido su derecho por la decisión libre y autónoma de conformar nueva familia y, ahora, están en la tercera edad. Se actualizan además los criterios de fallos de constitucionalidad y de tutela, en diálogo con reciente decisión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.*

### **1. Antecedentes**

Las accionantes, dos mujeres cercanas a los 80 años de edad, obtuvieron el reconocimiento de pensiones de sobrevivientes en calidad de cónyuges supérstites, con fundamento en normas expedidas en vigencia de la Constitución de 1886. En estas se establecía la pérdida del derecho pensional por el hecho de que las viudas contrajeran nuevas nupcias o hicieran nueva vida marital. En ambos casos, las beneficiarias contrajeron segundas nupcias en la década de los 70's y, por este hecho, las entidades administradoras de pensiones suspendieron el pago de las mesadas pensionales.

En vigencia de la Constitución de 1991, las actoras presentaron reclamaciones a los responsables del pago de pensiones correspondientes, pero estas se negaron a restablecerles el derecho con base en las normas preconstitucionales. Posteriormente, promovieron procesos laborales ante la justicia ordinaria, pero los jueces tampoco accedieron a la reactivación del pago de las mesadas, con fundamento en dichas normas y, además, en una interpretación sobre fallos de la Corte Constitucional y en la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Por lo anterior, las reclamantes presentaron acciones de tutela en las que alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad social en pensiones, a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. Esto debido a la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones preconstitucionales señaladas y a los fallos de tutela en los que la Corte Constitucional había amparado los derechos de reclamantes en iguales situaciones. Sin embargo, los jueces constitucionales de instancia declararon la improcedencia del amparo.

## 2. Decisión

**Primero. REVOCAR** el fallo de segunda instancia emitido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 11 de mayo de 2022, que confirmó la decisión proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 9 de noviembre de 2021, mediante la cual se declaró improcedente el amparo invocado. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales a la seguridad social en pensiones, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital y al debido proceso de la accionante.

**Segundo. DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida, el 24 de julio de 2019, por la Sala de Descongestión 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que no casó el fallo de la Sala Sexta de Descongestión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, emitido el 28 de febrero de 2014, dentro del proceso ordinario laboral promovido por Rubiola de Jesús Cuartas Ramírez contra el Departamento de Antioquia.

Por lo anterior, ordenar a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que, en el término de treinta (30) días siguientes a la notificación del presente fallo, dicte una nueva sentencia que resuelva el recurso de casación promovido por la actora, en la que aplique el precedente constitucional y el horizontal ordinario, este último en los términos de la Sentencia CSJ SL413-2022, con fundamento en las reglas y subreglas de unificación establecidas en esta providencia.

**Tercero. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Única del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo, el 20 de octubre de 2022, que confirmó la decisión de primera instancia dictada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Sogamoso, el 20 de agosto de 2022, por medio de la cual se declaró improcedente el amparo solicitado. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad ante la ley, a la seguridad social en pensiones y al libre desarrollo de la personalidad de la accionante.

**Cuarto. DEJAR SIN EFECTOS** las Resoluciones GNR 235842 del 4 de agosto de 2015, GNR 595 del 04 de enero de 2016 y VPB 15196 del 05 de abril de 2016 proferidas por Colpensiones. En consecuencia, **ORDENAR** a Colpensiones que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a incluir en la nómina de pensionados activos a Inés Amarillo de Deaquiz, de forma inmediata y definitiva, a fin de reanudar el pago de las mesadas por concepto de pensión de sobrevivientes, en valor presente y en los términos en los que le fue reconocida y pudiese llegar a estar acrecentada.

Asimismo, reconocer y pagar, en el término máximo de seis (6) meses, el valor correspondiente a las mesadas pensionales que se causaron, de manera retroactiva, a partir de la fecha de notificación de la Sentencia C-568 de 2016, que declaró la inexecutable de las expresiones contenidas en la norma que sirvió de sustento para la pérdida del derecho pensional de Inés Amarillo de Deaquiz.

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

### 3. Síntesis de los fundamentos

#### 3.1. Cuestiones previas

Preliminarmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que no se configuró la cosa juzgada constitucional en el expediente T-9.127.605. Luego, como presupuesto para el estudio de fondo de las acciones presentadas, la Sala concluyó que se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y, en uno de los casos, de la tutela contra providencia judicial proferida por una Alta Corte. A continuación, expuso la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia -CSJ- relativa al derecho a la pensión de sobrevivientes de las viudas que obtuvieron el reconocimiento del beneficio y, posteriormente, contrajeron nupcias o iniciaron vida marital.

#### 3.2. Análisis de fondo

En primer lugar, analizó las sentencias de esta corporación que han declarado la inexecutable de expresiones contenidas en normas preconstitucionales que establecían la mencionada condición resolutoria de la pensión de sobrevivientes (Sentencias C-309-96, C-411-96, C-182-97, C-653-97, C-1050-00, C-464-04, C-121-10 y C-568-16). Y concluyó que la situación específica de las mujeres viudas beneficiarias de pensión de sobrevivientes, que rehicieron su vida marital con anterioridad al 7 de julio de 1991, no ha sido objeto de debate en los juicios de control abstracto adelantados por esta Corte y que no resultaba excluida de su protección.

En segundo lugar, determinó que existe una línea jurisprudencial, en sede de revisión de tutelas, consistente y en vigor, que garantiza la reactivación del pago de mesadas a las beneficiarias de pensión de sobrevivientes que lo tienen suspendido por haber contraído segundas nupcias con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 (Sentencias T-702-05, T-292-06, T-679-06, T-996A-06, T-592-08, T-693-09 y T-309-15).

En tercer lugar, encontró que la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia había sido consistente en aplicar una interpretación restrictiva del precedente constitucional, para negar el restablecimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes a dichas viudas. Evidenció también que en la Sentencia CSJ SL413-2022, esa máxima autoridad judicial se apartó de dicha posición para, en su lugar, extender la protección constitucional a una viuda que se encontraba en iguales circunstancias que las accionantes. Con esto, la Sala determinó que la actual posición de la Sala de Casación Laboral de la CSJ se adecúa sustancialmente a la propia del precedente constitucional vigente, interpretado sistemáticamente a partir de decisiones en control abstracto y concreto.

Por ello, la Sala evidenció que, si bien en principio no existió una posición unificada entre la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, los estándares de protección de los dos altos tribunales, hoy en día, son sustancialmente similares. Ambas corporaciones entienden que el



reconocimiento de este derecho prestacional es de carácter vitalicio e imprescriptible, al tiempo que no puede ser suspendido al haber sido legalmente causado, por un criterio discriminatorio fundado en la afectación de los derechos a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a conformar una familia.

Se recordó que este trato discriminatorio afectó, desde un comienzo y mayoritariamente, a mujeres que, para la época, no derivaban un sustento económico propio y como las accionantes, hoy por hoy, son personas mayores, cercanas a los 80 años de edad, que no pueden atender sus necesidades básicas debido a la falta de recursos para su sustento vital. En consecuencia, no resulta constitucionalmente admisible que continúen produciendo efectos jurídicos normas preconstitucionales que consagraban cláusulas extintivas del derecho a la pensión de sobrevivientes por el hecho de contraer nupcias o hacer vida marital. Mucho menos, mantener una diferenciación de trato entre mujeres beneficiarias de pensión de sobrevivientes que contrajeron nupcias o hicieron vida marital, en función de la fecha de entrada en vigencia de la Constitución de 1991, porque esto convalidaría una discriminación entre sujetos que están en igualdad de condiciones y, por tanto, deben recibir un trato idéntico según la Carta, y generaría una grave e insostenible inequidad de género.

La Corporación también consideró necesario establecer una regla con el fin de precisar el momento a partir del cual se reanuda y garantiza, en adelante, el pago de las mesadas pensionales. Para ello definió que el reconocimiento y pago del retroactivo pensional causado surgiría desde la fecha de la notificación de la sentencia de la Corte Constitucional que, en cada caso, declaró inexecutable la norma que sirvió de sustento para la pérdida del derecho pensional y teniendo en cuenta el momento de la reclamación administrativa correspondiente, con la que se entiende suspendido el término de prescripción.

### **SENTENCIA SU-214/23**

**M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

**Expediente: T-9.045.117**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ QUE LA SALA DE CASACIÓN PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA INCURRIÓ EN DEFECTO SUSTANTIVO Y VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN AL RESOLVER NEGATIVAMENTE LA SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL DE LA ACCIONANTE, PESE A QUE YA HABÍA TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE CINCO AÑOS, QUE SE ENCUENTRA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 189 DE LA LEY 906 DE 2004, SIN QUE SE HUBIERE DICTADO LA SENTENCIA DE CASACIÓN**

#### **1. Antecedentes**

Una ciudadana interpuso acción de tutela por considerar que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso. Esto, por cuanto la autoridad demandada negó una solicitud de declaración de prescripción de la acción penal por prescripción, sin tener en cuenta la regla contenida en el artículo 189 de la Ley 906 de 2004. La accionante añadió que la interpretación ajustada a la Constitución de dicha disposición había sido establecida de manera reciente por este tribunal en la Sentencia SU-126 de 2022.

La acción de tutela fue interpuesta en el marco de un proceso penal adelantado contra la demandante. En primera instancia, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá la declaró penalmente responsable por los delitos de estafa agravada y falsedad material en documentos público y privado, en concurso heterogéneo y sucesivo. En segunda instancia, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá revocó parcialmente la sentencia dictada por el *a quo*, confirmando la condena por el delito de estafa agravada y declarando la prescripción de la acción penal respecto de los demás ilícitos. Contra esta última providencia la accionante interpuso el recurso extraordinario de casación.

Durante el trámite del recurso, la demandante presentó un escrito en que solicitó a la Sala de Casación Penal que declarara la prescripción de la acción penal, y, en consecuencia, dispusiera su puesta en libertad de manera inmediata. La petición se basó en la Sentencia SU-126 de 2022, cuyo contenido habría conocido a través del comunicado de prensa de la decisión. En criterio de la accionante, en dicha providencia la Sala Plena determinó que la interpretación conforme a la Constitución del plazo previsto en el artículo 189 de la Ley 906 de 2004 impone concluir que el lapso de cinco años que se refiere en la norma es un término preclusivo, que no admite un día adicional, so pena de que opere la prescripción de la acción penal.

Mediante sentencia del 1º de junio de 2022, la Sala de Casación Penal decidió no casar la sentencia dictada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Bogotá. También resolvió no acceder a su la petición de prescripción, al considerar que no había operado dicho fenómeno. Sostuvo que, de acuerdo con su propio precedente, al término de cinco años previsto en esa norma se debía sumar el lapso de interrupción de la prescripción que discurrió entre la formulación de la imputación hasta la emisión de la sentencia de segunda instancia, según lo previsto en el inciso 2º del artículo 292 de la Ley 906 de 2004.

Con fundamento en los hechos referidos, la ciudadana formuló acción de tutela solicitando que se ordenara dejar sin efecto la sentencia del 1º de junio de 2022, declarar la prescripción de la acción penal y realizar las gestiones necesarias para su liberación inmediata. En su opinión, la decisión de negar el reconocimiento de la prescripción habría configurado los defectos sustantivo —al aplicar en su caso concreto una interpretación del artículo 189 de la Ley 906 de 2004 contraria a la Constitución—, por desconocimiento del precedente —al abstenerse de aplicar la jurisprudencia constitucional— y procedimental por exceso ritual manifiesto —por haber dado prevalencia a las normas de trámite sobre las sustanciales—.

## 2. Decisión

**Primero. REVOCAR** las sentencias dictadas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 3 de agosto de 2022, y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, del 31 de agosto de 2022. En su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al debido proceso.

**Segundo. DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia STP6929, del 1º de junio de 2022, dictada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que



negó las solicitudes de prescripción de la acción penal y resolvió no casar la providencia emitida el 29 de marzo de 2017 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

**Tercero. DEVOLVER** el proceso a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para que, en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, emita una nueva sentencia en la cual observe la interpretación establecida por la Corte Constitucional en los fallos SU-126 y C-294 de 2022 y en esta providencia, a propósito del término de prescripción de la acción penal en el marco del recurso extraordinario de casación. Así mismo se le **ORDENA** a dicha autoridad que, en el mismo término improrrogable, declare la prescripción de la acción penal, decrete la preclusión del proceso seguido contra la señora Coronado Noriega y, si la accionante estuviere privada de la libertad por virtud exclusiva de dicho proceso, realizar las gestiones necesarias para su liberación inmediata.

### 3. Síntesis de los fundamentos

Antes de abordar el problema jurídico, la Sala Plena de la Corte Constitucional comprobó el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. En primer lugar, estableció que la acción de revisión no es, en la actualidad, un medio idóneo, toda vez que la doctrina que ha aplicado la Sala de Casación Penal a propósito del alcance del artículo 189 de la Ley 906 de 2004 permitía anticipar el fracaso de la acción. En segundo término, concluyó que la acción de revisión no era eficaz, por cuanto carecía de la entidad necesaria para salvaguardar de manera efectiva el derecho fundamental invocado, dadas las circunstancias particulares de la accionante.

Resuelta esta cuestión preliminar, la Corte procedió a analizar el fondo de la controversia planteada. La Sala Plena estimó que, a partir de las circunstancias fácticas planteadas en el caso *sub examine*, la cuestión a resolver se limitaba a la estructuración de los defectos sustantivo y de violación directa de la Constitución. Para dar respuesta a las dos acusaciones, analizó el alcance de la figura de la prescripción de la acción penal prevista en el artículo 189 de la Ley 906 de 2004, teniendo en cuenta los pronunciamientos efectuados por este tribunal en las Sentencias SU-126 y C-294 de 2022.

Al analizar el alcance del artículo 189 de la Ley 906 de 2004, la Sala Plena observó que, según fue señalado en las sentencias SU-126 y C-294 de 2022, la única interpretación constitucionalmente admisible del término de cinco años previsto en esa norma, es aquella que afirma que dicho lapso es un término perentorio, que no puede extenderse ni un día más allá de los cinco años, contabilizados desde que se dicta la sentencia de segunda instancia, no desde que se realiza la lectura del sentido del fallo. Esto, por cuanto una interpretación distinta implicaría el desconocimiento de los principios *pro homine* (a favor de la persona), *pro libertate* (En caso de duda, se favorecerá la libertad), *in dubio pro reo* (en caso de duda, se favorecerá al acusado), así como la exigencia del plazo razonable; máximas que orientan el desarrollo de las actuaciones penales. De igual manera, la Sala Plena estableció que la lectura hecha por la Sala de Casación Penal del aludido artículo 189 conlleva el desconocimiento del artículo 29 de la Constitución, precepto que reconoce el derecho fundamental al debido proceso.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte concluyó que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia incurrió en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución, al responder negativamente la solicitud de declaración de prescripción de la acción penal. Tales falencias acarrearán la violación del derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ** salvó el voto, mientras que la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** aclaró el voto. La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.



**DIANA FAJARDO RIVERA**

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia