



Comunicado 35

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Septiembre 16 y 17 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA C-314/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-14115

Norma acusada: Ley 1564 de 2012 (art. 307, parcial)

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL EXPRESIÓN EN NORMA QUE ESTABLECE QUE CUANDO LA NACIÓN SEA CONDENADA AL PAGO DE UNA SUMA DE DINERO, PODRÁ SER EJECUTADA PASADOS 10 MESES DESDE LA EJECUTORIA DE LA PROVIDENCIA, O DE LA QUE RESUELVA SU COMPLEMENTACIÓN O ACLARACIÓN

1. Norma demandada

LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Artículo 307. Ejecución contra entidades de derecho público. Cuando la Nación o una entidad territorial sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*la Nación*" contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte estudiar la demanda presentada contra el artículo 307 (parcial) del Código General del Proceso, por la presunta violación de los principios de igualdad, sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero establecidos en los artículos 13, 334 y 339 de la Constitución, al contemplar a la Nación como una de las entidades contra las cuales procede la ejecución de providencias judiciales dentro del término de diez (10) meses.

Advirtió la Corte que en la sentencia C-385 de 2017, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión “Nación”, por ineptitud sustantiva de la demanda. En consecuencia, por tratarse de una decisión inhibitoria señaló que no hace tránsito a cosa juzgada respecto de la disposición acusada, y procedió con el estudio de la demanda.

Tras realizar el análisis de aptitud de la demanda, correspondió a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera el legislador los principios de igualdad, sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero establecidos en los artículos 13, 334 y 339 de la Constitución, al definir en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) que la Nación cuando sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados 10 meses desde la ejecutoria de la providencia, o de la que resuelva su complementación o aclaración?

Para resolver dicho problema jurídico, la Corte reiteró su jurisprudencia respecto de (i) la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales, en virtud de lo dispuesto en los numerales 1º y 2º del artículo 150 de la Constitución, y dentro de los límites relacionados con referencias explícitas al procedimiento señaladas en el texto superior, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y la eficacia de las garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia; (ii) el concepto de administración pública y las diferencias entre entidades descentralizadas por servicios y las autoridades nacionales del sector central, enfatizando en que las primeras gozan de unas características y finalidades específicas; y (iii) el principio de sostenibilidad financiera, por el cual, el Estado debe evitar los desequilibrios producidos en el otorgamiento de mesadas y de lograr la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan a la seguridad social; y el criterio de sostenibilidad fiscal dirigido a las autoridades del poder público cuyo propósito es la consecución de los objetivos del Estado Social de Derecho.

Con fundamento en lo anterior, al analizar el caso concreto, la Corte encontró que la norma acusada se ajustaba a la Constitución y, en consecuencia, decidió rechazar las pretensiones del actor de declarar la exequibilidad condicionada de la disposición parcialmente demandada. Esta conclusión se fundamentó en los siguientes argumentos:

(i) La decisión del legislador de limitarse a la expresión “la Nación” permite inferir que fueron expresamente excluidas otras entidades de la administración pública (como es el caso de las entidades descentralizadas por servicios) de la regla establecida en la norma. Dicha determinación se ajusta a la amplia potestad que le asiste en materia procesal al legislador, en concreto, la posibilidad de determinar la naturaleza de las actuaciones judiciales y establecer los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Asimismo, al delimitar las entidades que serán la parte demandada, el legislador no hace cosa distinta que precisar la

naturaleza de la actuación judicial, esto es, la ejecución de providencias judiciales contra entidades de derecho público.

(ii) Si bien las entidades del sector central y las entidades del sector descentralizado por servicios y funcionalmente son entidades públicas y ambas pertenecen a la administración pública, no pueden ser equiparables pues su naturaleza es disímil. En consecuencia, al no ser equiparables estas entidades no puede adelantarse el juicio integrado de igualdad, pues esta herramienta parte de la existencia de un patrón de igualdad entre supuestos de hecho o sujetos o situaciones de la misma naturaleza, para efectos de analizar la medida dispuesta por parte del legislador.

(iii) La definición del término especial de ejecución contra la Nación previsto en la norma demandada, de forma alguna vulnera el principio de sostenibilidad financiera, ni el criterio de sostenibilidad fiscal.

(iv) Lo anterior conduce a afirmar que la amplia potestad de configuración del legislador resulta razonable y proporcional al determinar el juez natural del asunto, el cual no puede quedar al arbitrio de los propios jueces, ya que, en el Estado de Derecho, solo la Constitución y la ley se encuentran habilitadas para realizar los repartos competenciales.

En consecuencia, esta corporación declaró la exequibilidad de la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), por los cargos analizados.

4. Aclaración de voto

Aunque la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** estuvo de acuerdo con la decisión de exequibilidad de la expresión demandada, se reservó la posibilidad de aclarar su voto, respecto de la motivación.

SENTENCIA C-315/21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-14091

Norma acusada: Ley 1955 de 2019 (art. 183, parcial)

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE LA EXPRESIÓN “EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL ESTABLECERÁ LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE ESTOS RECURSOS, CON CRITERIOS DE EQUIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, ENTRE OTROS”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 183 (PARCIAL) DE LA LEY 1955 DE 2019, LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”

1. Norma demandada

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

SECCIÓN III.
PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA
SOCIAL MODERNA CENTRADA EN LA
FAMILIA, EFICIENTE, DE CALIDAD Y
CONECTADA A MERCADOS.

SUBSECCIÓN 1.
EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN.

ARTÍCULO 183. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA. La Ley Anual de Presupuesto para 2020 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2021 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,5 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2022 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,65 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros.

La Nación asignará recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello el Ministerio de

Educación Nacional establecerá anualmente con estas instituciones, el mecanismo de inversión en los presupuestos institucionales.

La Nación financiará proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, que incluyen saneamiento de pasivos y aportes adicionales de inversión.

Estos programas incluirán medidas orientadas al pago de acreencias laborales, reestructuración y saneamiento de pasivos, adquisición de cartera, y estarán precedidos del estudio que realizará cada Institución de Educación Superior Pública, el cual deberá ser validado por el Ministerio de Educación Nacional.

Los recursos adicionales para inversión también se podrán destinar para el mejoramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas, de acuerdo con las líneas definidas por el Ministerio de Educación Nacional.

El Gobierno nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Públicas con miras a plantear una reforma al esquema de financiación de las mismas, que permita la garantía de su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** condicionada de la expresión “El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros”, contenida en el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en el entendido según el cual los criterios de “equidad y fortalecimiento institucional, entre otros”, son aquellos a que se refiere el documento de las Bases del Plan de

Desarrollo 2018-2022, concretamente aquellas incluidas en el “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, línea “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, Objetivo 5 “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”.

3. Síntesis de los fundamentos

El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 autorizó la apropiación, mediante la ley anual de presupuesto, de recursos adicionales para el financiamiento de las IESP, en cumplimiento de lo acordado entre el Gobierno nacional y los representantes de estudiantes y profesores de IESP, en el marco de la Mesa de Diálogo creada en el 2018 para atender a las inconformidades de dicha comunidad. La Sala estudió la demanda presentada en contra de la expresión «[e]l Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros», contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, por la vulneración del principio de reserva de ley (artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política). Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre el principio de reserva de ley, en general, y respecto de la reserva de ley en servicios públicos y en materia educativa, en particular. Posteriormente, expuso los principales aportes que efectúa la Nación a las IESP y explicó el contenido del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019.

La Sala concluyó que, en virtud de los artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política, existe reserva de ley respecto de la definición de los mecanismos de distribución de los recursos que aporta la Nación para el financiamiento de las IESP. Esto por cuanto dichos recursos son determinantes para la adecuada prestación del servicio público de educación superior por parte de instituciones públicas, en los términos previstos por el artículo 67 constitucional. Esta conclusión también tiene sustento jurisprudencial, en particular en la Sentencia C-926 de 2005 en la cual la Corte sostuvo que existe reserva de ley sobre la definición de los procedimientos y criterios para distribuir recursos de la Nación entre universidades oficiales.

En este sentido, la Sala consideró que la expresión demandada aisladamente considerada no satisface las exigencias del principio de reserva de ley, debido a que el legislador no definió en su propio texto los mecanismos para la distribución de los recursos entre las IESP y tampoco señaló criterios claros y determinados de distribución de los mismos. En cambio, la disposición menciona criterios en extremo vagos e indeterminados que no tienen contenido normativo propio y, por tanto, no tienen la capacidad de dirigir al ejecutivo en sentido específico, al ejercer su potestad reglamentaria. No obstante, la Corte reparó en que se trata de una norma recogida en la Ley del Plan de Desarrollo Económico 2028-2022. En ese sentido, para establecer el verdadero alcance de tales mecanismos y criterios de distribución es imprescindible acudir al documento de las Bases del Plan correspondiente, concretamente aquellas incluidas en el “Pacto por la equidad:

política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados", línea "Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos", Objetivo 5 "Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad", puntos 1) Fortalecimiento de la educación superior pública, 2) Financiación de la educación superior, 3) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable, 4) Reconocimiento de la excelencia académica, 5) Cierre de brechas regionales y urbano-rurales, 6) Educación virtual 7) Fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad, 8) Formación de capital humano de alto nivel.

En virtud de lo anterior, se condicionó la exequibilidad de la expresión demandada, en el sentido según el cual los criterios de "equidad y fortalecimiento institucional, entre otros", son aquellos a que se refiere el documento de las Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, en los apartes mencionados anteriormente.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** presentó aclaración de voto. Señaló que comparte la decisión de declarar la exequibilidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que prevé la asignación a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP) de incrementos del IPC más 4.50 y 4.65 puntos para los años 2020 a 2022, en lo que hace relación a la facultad otorgada al Ministerio de Educación Nacional para establecer los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional entre otros, porque con ella, no se viola el principio de reserva de ley.

Se trata, dijo, de una norma que guarda relación con la financiación de las instituciones de educación superior en la cual la Ley sí señaló los criterios con sujeción a los cuales el Ministerio de Educación establece, como ya lo ha hecho, los mecanismos de distribución de esos recursos, esto es, los criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros, cuyo contenido y alcance están definidos en los programas y proyectos de inversión pública contenidos en la Ley 1955 de 2019 que contiene el Plan Nacional de Inversiones y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo que forman parte de aquella por expreso mandato contenido en su artículo 2.

En efecto, al explicar el objetivo 5, "Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad", se señala que el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel, para lo cual, las principales apuestas comprenden el fortalecimiento de la educación superior

pública mediante la asignación a las IES públicas de recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

En todo caso, dijo, la norma examinada no regula la prestación del servicio público de educación en los términos a que se refieren los artículos 67 a 69 y 150 numeral 3 de la Constitución Política, conforme a los cuales, la educación, como servicio público, está sometida a la cláusula general de competencia y al principio de reserva de ley.

La norma examinada, señaló, se refiere a la financiación de las instituciones de educación superior cuyo parámetro de análisis está contenido en otras normas constitucionales. Si se trata de incrementos del IPC más 4.50 y 4.65 puntos para los años 2020 a 2022, con cargo al Presupuesto General de la Nación ordenados por la Ley del Plan Nacional de Inversiones Públicas, como ocurre en este caso, ellos deben examinarse a la luz de lo previsto en los artículos 339, 341 y 346 de la Constitución, con sujeción a los cuales la misma ley que contiene el Plan Nacional de Inversiones Públicas a través de sus normas instrumentales fija los criterios de distribución; si se tratara de normas relacionadas con la financiación con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, ellas deben ser examinadas conforme a los parámetros previstos en los artículos 356 y 357 de la Constitución, con sujeción a los cuales la ley fija los criterios de distribución, como ocurre con el artículo 16 de la Ley 715 de 2001; y, si se tratara de normas relacionadas con la financiación con cargo a los recursos provenientes de rentas obtenidas por la explotación de monopolios con arbitrio rentístico, ellas deben ser analizadas conforme a los parámetros previstos en el artículo 336 de la Constitución Política y con sujeción a los cuales la ley debe fijar igualmente los criterios de distribución.

De conformidad con lo anterior, es que la Corte Constitucional ha precisado que los criterios de distribución de recursos de financiación entre las IESP deben ser determinados por el Legislador, como lo señaló v.gr., en la Sentencia C-926 de 2005, en la que se determinó que el artículo 84 de la Ley 812 de 2003, vulneró el principio de reserva de ley porque él no fijó los criterios de distribución sino que los defirió a la concertación que se hiciera con los rectores de las universidades públicas para la distribución de máximo el 12% de los aportes a la Nación a las IESP. En dicha Sentencia C-926 de 2005, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003, por el cual se había adoptado un sistema de concertación con los rectores de las universidades públicas para la redistribución de máximo el 12% de los aportes de la Nación a las IESP. En esa oportunidad, la Corte declaró inexecutable la segunda parte del primer inciso del citado artículo por cuanto, dijo, el legislador no puede ceder o autorizar al Gobierno nacional para concertar con los rectores de las universidades públicas los indicadores de gestión para la distribución de recursos que la Nación transfiere, independientemente si son de la base presupuestal o adicionales, puesto que solo el legislador puede

establecer los criterios y procedimientos para distribuir los recursos que la Nación transfiere a las universidades.

Ahora, en el caso concreto examinado, previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, atendiendo el principio de reserva de ley, sí se fijaron los criterios de distribución, cuyo alcance debe observarse a la luz de la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones y de sus Bases que forman parte de ella, razón por la cual esa norma se ajusta a la Constitución Política y debía declararse exequible como lo dispuso la Corte, incluido su condicionamiento, para que tales criterios se interpreten y apliquen de conformidad con los programas y objetivos contenidos en la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones y las Bases del Plan que forman parte de ella.

Adicionalmente, el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

SENTENCIA SU-316/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente T-7347389

Acción de tutela instaurada por Gustavo Francisco Petro Urrego y otro contra el Consejo Nacional Electoral

AL TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA OPOSICIÓN POLÍTICA, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN, LA CORTE CONSTITUCIONAL ORDENÓ AL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL RECONOCER LA PERSONERÍA JURÍDICA AL MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA Y EXHORTA AL GOBIERNO NACIONAL Y AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A AVANZAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS EN MATERIA DE PROMOCIÓN DEL PLURALISMO POLÍTICO, PREVISTOS EN EL PUNTO 2.3.1 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ, EN PARTICULAR DE LAS MEDIDAS ACORDADAS PARA PROMOVER EL ACCESO AL SISTEMA POLÍTICO Y PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE CONDICIONES EN LA COMPETENCIA POLÍTICA

1. Síntesis de la decisión

En el presente caso, el ciudadano Gustavo Francisco Petro Urrego, en calidad de adjudicatario de la curul a que se refiere el artículo 112 de la Constitución y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 -Estatuto de la Oposición y representante del movimiento político Colombia Humana, así como el representante del comité inscriptor del Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana - GSC interpusieron acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral-CNE, con el objeto de que se dejara sin efectos la Resolución No. 3231 de 2018. En dicha decisión, el CNE negó la solicitud de reconocimiento de personería jurídica al movimiento político Colombia Humana, bajo el argumento de que su solicitud se basó en una participación en elecciones a la Presidencia de la República, más no en elecciones al Congreso, tal como lo exige el artículo 108 de la Constitución Política.

En detalle, los accionantes consideraron que el CNE desconoció los derechos fundamentales a la participación política y oposición del movimiento político

Colombia Humana, y del senador Gustavo Francisco Petro Urrego como adjudicatario de la curul de la oposición en el Congreso de la República. En tal sentido, sostuvieron que la decisión cuestionada conllevó a que Colombia Humana (i) no pudiera ejercer plenamente su derecho a la oposición; (ii) no pudiera participar en los comicios electorales, ni en general, ejercer su derecho a la participación; y (iii) dicha situación conllevó a un escenario o situación “de desigualdad frente a otras agrupaciones políticas”.

En consecuencia, le correspondió a la Sala Plena resolver si el CNE al negar el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana, mediante la Resolución No. 3231 de 2018, vulneró el derecho fundamental a la oposición política (artículo 112 superior), tanto del movimiento político Colombia Humana y del GSC, como del señor Gustavo Francisco Petro Urrego, como asignatario personal de la curul de la oposición en el Senado de la República.

Tras verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, como cuestión previa, señaló la Corte que se presentó una carencia actual de objeto por situación sobreviniente, respecto de la pretensión de participación política en las elecciones locales del año 2019. Sin embargo aclaró la Corte que en todo caso la pretensión principal del movimiento político Colombia Humana, del comité inscriptor del GSC Colombia Humana así como del senador Petro Urrego no ha sido cumplida a la fecha, y además de ello, los accionantes conservan un interés intacto en la prosperidad de sus pretensiones. Por lo cual, procedió la Corte a pronunciarse sobre el problema jurídico formulado.

En primer lugar, la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido de señalar que (i) todos los ciudadanos tienen el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, sin limitación alguna (arts. 1, 3, 40 numeral 3 y 107 superiores); (ii) las formas de agrupación política reconocidas en las Leyes Estatutarias 130 de 1994 y 1475 de 2011, reflejan alternativas de participación democrática, y se ven profundamente influenciadas por el concepto de democracia participativa adoptado en la Constitución Política de 1991; y (iii) el artículo 108 superior, según ha sido modificado a través de dos actos legislativos de los años 2003 y 2009, busca fortalecer y consolidar partidos políticos como célula básica del sistema electoral, con identidad ideológica, plataforma programática y apoyo popular suficientes para garantizar su permanencia en el tiempo por encima de la tradición personalista.

En segundo lugar, precisó que (i) el derecho fundamental a la oposición e independencia política es una condición esencial de la democracia participativa; y (ii) el artículo 24 del Estatuto de Oposición constituye un desarrollo directo del inciso cuarto del artículo 112 superior, y permite la consolidación de una alternativa de poder mediante la incorporación del candidato derrotado a la bancada de su organización política en el Congreso, permitiendo, además, que “las personas que votaron por la opción derrotada también se encuentren representadas”.

Con fundamento en lo anterior, y de cara al caso concreto, manifestó la Corte que la Autoridad Electoral desconoció las garantías para el ejercicio del derecho a la oposición política (artículo 112 superior) tanto del movimiento político Colombia Humana, como del Senador Gustavo Francisco Petro Urrego en su calidad de adjudicatario de la curul a la que se refieren los artículos 112 de la Constitución y 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, por las razones que se señalan a continuación:

- a. No cabe duda de que lo dispuesto en los artículos 112 del texto superior y en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, representan un cambio normativo reciente. De esta manera, la Constitución reconoce el derecho al candidato que le siga en votos al Presidente y Vicepresidente de la República, de ocupar una curul en el Senado y la Cámara de Representantes respectivamente. Sobre el particular, recordó la Sala Plena que en la sentencia C-018 de 2018 el artículo 24 mencionado se definió como un desarrollo directo del inciso 4º del artículo 112 de la Constitución Política, modificado mediante el Acto Legislativo 02 de 2015.
- b. Constató el tribunal que existe un vacío en el acceso a la personería jurídica, para aquellos casos en que candidatos independientes que participan en las elecciones a la Presidencia de la República inscritos por grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales o agrupaciones políticas sin personería jurídica, en el sentido de que se les reconoce un escenario de representación en el Congreso pero no el conjunto de garantías y derechos consagrados en el artículo 112 de la Constitución y en la Ley Estatutaria 1909 de 2018, siempre que decidan constituirse en partidos o movimientos políticos y declararse en oposición al Gobierno.
- c. En consecuencia, en aplicación de una interpretación expansiva del principio democrático, señaló que dichas curules son ontológicamente de mandato representativo, según lo ha entendido la Corte Constitucional; lo que buscan es brindar a la fórmula presidencial derrotada en las elecciones presidenciales la oportunidad de: (i) integrarse a la bancada de su partido o movimiento político, si ella existiere; y (ii) participar en el ejercicio de la oposición política, de manera que consolide una alternativa de poder, pero por lo demás garantiza que las personas que votaron por la opción derrotada también se encuentren representadas. De esta manera, dichas curules pretenden garantizar un escenario de representación en el Congreso de las ideas políticas que, aunque derrotadas, recibieron un apoyo significativo de ciudadanos en ejercicio de su derecho a la participación política.
- d. Cabe precisar que dado que las curules en Senado y Cámara se otorgan en el marco de las garantías para el ejercicio de la oposición, el derecho al reconocimiento de la personería jurídica se encuentra condicionado a que la fórmula electoral hubiere obtenido la votación prevista en el artículo 108 de la Carta Política, al menos uno de los candidatos de la fórmula acepte la curul, se organicen como partido o movimiento político y adopten la decisión de ejercer la oposición, en los términos del artículo 112 superior y del parágrafo del artículo 3º de la Ley 1475 de 2011.

- e. En este caso concreto, a partir de los hechos probados, el Senador Petro Urrego -segundo en las elecciones a la presidencia de la República en 2018- contó, naturalmente, con un respaldo ciudadano significativo que superó los 8 millones de votos. Lo cual, denota la importancia de que la agrupación política a la que pertenece el candidato derrotado cuente con personería jurídica, pues, sin duda, sus programas de gobierno representan un contenido ideológico y programático que fue objeto de ese significativo apoyo ciudadano, reflejado en la adopción de los estatutos del movimiento político. En tal sentido, se hace imperativo que, en el marco de un Estado pluralista, el segundo en votación a las elecciones presidenciales a quien naturalmente corresponde ejercer oposición, acceda a las garantías y derechos derivados de la misma, incluyendo aquellas propias de la Ley Estatutaria 1909 de 2018.
- f. Consideró esta corporación que garantizar, en estas condiciones, el ejercicio del derecho fundamental a la oposición política es la interpretación que más se ajusta a la finalidad de consolidar nuevas fuerzas políticas en el escenario electoral, y que garantiza en la práctica la garantía del derecho fundamental a la oposición política a quien naturalmente corresponde ejercerlo.

Tras reconocer la vulneración de ciertos derechos alegados por los accionantes, la Corte reconoció la importancia de pronunciarse sobre el logo-símbolo de la Colombia Humana, el cual se encuentra registrado en el partido político Colombia Humana – Unión Patriótica. Tras un análisis de la normatividad aplicable, señaló este tribunal que excepcionalmente y de forma transitoria, para el caso de las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado de la República de marzo de 2022, en el caso de la personería jurídica que deberá ser reconocida por el CNE, esta autoridad deberá inscribir temporalmente los nombres y símbolos originales de Colombia Humana. Asimismo, manifestó que dichos movimientos políticos deberán acordar los términos y condiciones de su separación y/o escisión, incluida la regulación de uso del nombre o signo distintivo para las elecciones de 2022, previendo mecanismos que permitan evitar la confusión del electorado. Igualmente, el CNE deberá verificar que no se otorguen duplicidad de garantías al mismo partido político, teniendo en cuenta la existencia a la fecha del partido político Colombia Humana – Unión Patriótica.

Por último, la Corte exhortó al Congreso de la República a avanzar en el cumplimiento de la implementación de los compromisos en materia de promoción del pluralismo político previstos en el punto 2.3.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en particular de las medidas acordadas para promover el acceso al sistema político y para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia, mediante el auto del 31 de mayo de 2021.

Segundo. REVOCAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, de fecha 14 de marzo de 2019, y el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, de fecha 29 de enero de 2019; y en su lugar **DECLARAR** la carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de la pretensión de participación política en las elecciones locales del año 2019, y **TUTELAR** el derecho fundamental a la oposición política en los términos del artículo 112 de la Constitución, del movimiento político Colombia Humana, así como del Senador Gustavo Francisco Petro Urrego en su calidad de titular de la curul a la que se refiere esta disposición.

Tercero. DEJAR SIN VALOR Y EFECTO la Resolución No. 3231 de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral, y en su lugar **ORDENAR** a dicha autoridad reconocer la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana, para lo cual deberá proferir una nueva decisión en el término de 10 días calendario contados a partir de la notificación del presente fallo, acogiendo los términos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

Cuarto. Una vez sea reconocida la personería jurídica del movimiento político Colombia Humana, el nombre y símbolo de dicha organización registrados en el Consejo Nacional Electoral, deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 5º de la Ley 130 de 1994.

Quinto. EXHORTAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, a avanzar en la implementación de los compromisos en materia de promoción del pluralismo político previstos en el punto 2.3.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en particular de las medidas acordadas para promover el acceso al sistema político y para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.

Sexto. LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes -a través del juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

3. Salvamento parcial de voto y aclaraciones de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó parcialmente el voto por considerar que la tutela no reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, en particular porque los accionantes no agotaron el medio de control judicial previsto en el ordenamiento jurídico contra el acto administrativo proferido por el Consejo Nacional Electoral mediante el cual le negó la personería jurídica al Movimiento Colombia Humana. En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tiene previsto el medio de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de contenido electoral, cuyo trámite en única instancia ante el Consejo de Estado resulta eficaz para la protección de los derechos alegados, máxime si se tiene en cuenta que son aplicables medidas

cautelares idóneas para evitar los perjuicios irremediables que se querían evitar con la solicitud de tutela.

Señaló el magistrado Lizarazo que las reglas estatutarias aplicables al trámite de las tutelas señalan expresamente que esta acción no procederá cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, excepción que, en todo caso, no exime del ejercicio de los medios de control judicial ordinarios, razón por la que el artículo 7 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que en estos casos el juez de tutela señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo la acción instaurada por el afectado. En el presente caso, la Sala Plena ha decidido la tutela como mecanismo definitivo, desconociendo las competencias atribuidas por la Constitución y la ley al Consejo de Estado, juez de los actos de la administración.

Advirtió igualmente que la decisión se basa en una confusión sobre la naturaleza y alcance de una regla de asignación de curules, como la prevista en el artículo 112 de la Constitución, y las reglas del sistema de partidos -que establecen requisitos para la obtención de personería jurídica-. La asignación de las curules en Senado y Cámara previstas en el artículo 112 garantiza un escenario en el Congreso de la República para la representación de las ideas y programas de quienes perdieron la elección presidencial, incluso para el ejercicio de la oposición -que es un derecho de todos los ciudadanos-, función que no se impide por el hecho de que tales congresistas no pertenezcan a un partido o movimiento político con personería jurídica. La decisión igualmente confunde el derecho a la oposición con las garantías que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos con personería jurídica que se declaran en oposición al Gobierno.

Agregó que comparte con la mayoría que el reconocimiento de personería jurídica fortalecería la capacidad de dichos Congresistas para ejercer la oposición y para constituirse en alternativa de gobierno, pero recordó que esa es una decisión del Congreso, órgano competente para definir las reglas de juego del sistema democrático mediante la más amplia deliberación y la aprobación de mayorías calificadas, competencia que también invadió la Corte al adoptar la presente decisión.

A pesar de no compartir la decisión anterior, el magistrado Lizarazo acompañó el resolutivo mediante el cual se exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a implementar los compromisos en materia de promoción del pluralismo político previstos en el punto 2.3.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en particular de las medidas acordadas para promover el acceso al sistema político y para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** aclaró su voto. A juicio del magistrado, la Resolución 3231 de 2018 mediante la cual el Consejo Nacional Electoral le negó al Movimiento Político Colombia Humana el reconocimiento de la personería jurídica,

podía ser cuestionada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante el ejercicio de la acción y pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho que es el medio idóneo para controvertir esa clase de decisiones, pero ello no ocurrió. La acción de tutela procedía pero como mecanismo transitorio para precaver un perjuicio irremediable, pero ello no exoneraba al accionante de demandar la nulidad de la decisión administrativa ante el Consejo de Estado.

Además de lo anterior, desde 2019, Colombia Humana pasó a formar parte del Partido Político con personería jurídica reconocida por la autoridad electoral como Colombia Humana - Unión Patriótica, de suerte que pudo presentar listas de candidatos a las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019 y puede seguir haciéndolo para las elecciones futuras, con fundamento en la modificación de los Estatutos del Partido Político que desde ese año se denomina Colombia Humana – Unión Patriótica, la cual fue aprobada por el CNE con la Resolución 3287 de 2019, novedad que implica la existencia de un hecho superado respecto de las elecciones de 2019, como de manera correcta lo destaca la sentencia, por lo que no es posible afirmar que se haya afectado el derecho a ejercer la oposición política ni que se pudiere afectar lo relativo al calendario electoral de 2022.

En efecto, si el Partido UP se reformó, para incluir dentro de él a la Colombia Humana por medio de una reforma a sus Estatutos que, de una parte, tiene vocación de permanencia y, de otra, fue aprobada por el CNE, es legítimo predicar respecto de la CH lo que puede predicarse del CH-UP.

Dado que el Partido Unión Patriótica se había declarado en oposición, en realidad la Colombia Humana, en tanto desde 2019 es parte del Partido Político con personería jurídica Colombia Humana – Unión Patriótica, no ha tenido ni tiene ningún obstáculo o siquiera riesgo de ejercer los derechos de la oposición que ejerce como Partido de Oposición en los términos de la Resoluciones 4130 de 2019 y 2423 de 2020 del Consejo Nacional Electoral.

Además, si la reforma antedicha tiene vocación de permanencia, tampoco cabe duda sobre la posibilidad que tiene el Partido Colombia Humana – Unión Patriótica de presentar listas de candidatos para las elecciones de 2022, en tanto y en cuanto se trata de un partido político con personería jurídica con vocación de permanencia según lo señala el acto en el que se acordó la alianza-uniión entre esas dos organizaciones bajo una sola personería jurídica.

Con todo, es posible aceptar el reconocimiento de la personería jurídica de la Colombia Humana como Partido Político independiente de la Unión Patriótica, con base en la interpretación que de manera sistemática se haga de los artículos 108 y 112 de la Constitución y de lo dispuesto en los artículos 40.3, 107 y 262 de la misma Carta, a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 2 de 2015 y la Ley Estatutaria de 1909 de 2018.

En efecto, el Acto Legislativo No. 02 de 2015, en su artículo 1º, adicionó el artículo 112 de la Constitución Política, señalando que la fórmula que ocupe el segundo puesto en las elecciones para Presidente de la República ocupará dos (2) curules

en el Congreso de la República, lo cual significa que en las elecciones para Presidente de la República, la fórmula que ocupa el segundo lugar tiene derecho a ocupar una curul en el Senado y otra en la Cámara, lo que implica a su vez, de manera indirecta, que las elecciones a la Presidencia deben considerarse también como elecciones tanto de Senado de la República como de la Cámara de Representantes para la fórmula que ocupa el segundo lugar en esas elecciones.

En otros términos, con la adición al artículo 112 de la Constitución y lo previsto en la Ley Estatutaria 1909 de 2018, se creó una forma adicional de acceder a integrar los cuerpos colegiados de elección popular, lo cual implica que quien allí llega representa a la agrupación política o al grupo significativo de ciudadanos que lo inscribió y respaldó, lo cual no se puede desconocer cuando se pretenda aplicar el artículo 108 de la Constitución para efectos de otorgarle personería jurídica.

Como Colombia Humana no puede tener dos personerías jurídicas, antes que el CNE proceda a conferirle la personalidad jurídica en los términos señalados por la decisión de la Corte Constitucional, deberá haberse escindido del Partido Colombia Humana – Unión Patriótica y cumplir todas las reglas que como partido político exigen la Constitución y las leyes estatutarias respectivas.

La decisión adoptada por la Corte Constitucional demuestra que el líder de la Colombia Humana que será un nuevo Partido Político, ha tenido siempre el respeto y la garantía plena de los derechos fundamentales, con sujeción al orden constitucional y al Estado de Derecho, incluido los Tratados Internacionales de los cuales es signataria la República de Colombia, vigente antes y después de 1991 y lo cual le ha permitido participar siempre activamente en la vida política y ser elegido miembro del Congreso de la República y servidor público.

Los magistrados **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**, **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **José FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron eventuales aclaraciones de voto.

SENTENCIA SU-317/21

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente T-8145134

Acción de tutela instaurada por Gonzalo Arturo Triviño Quiroga contra la Sala de Casación Laboral de Descongestión No. 4 de la Corte Suprema de Justicia

CORTE REITERÓ QUE PARA EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE VEJEZ, ES POSIBLE ACUMULAR LOS TIEMPOS DE SERVICIO COTIZADOS A LAS CAJAS O FONDOS DE PREVISIÓN SOCIAL, CON LAS SEMANAS DE COTIZACIÓN EFECTUADAS AL ISS, INDEPENDIEMENTE DE SI LA AFILIACIÓN A DICHO INSTITUTO SE DIO CON POSTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 100 DE 1993, POR CUANTO SE TRATA DE EXIGENCIAS NO CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO 049 DE 1990 (DECRETO 758 DE 1990)

1. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela promovida por una persona de 76 años de edad, el señor Gonzalo Arturo

Triviño Quiroga, quien manifestó que los jueces laborales ordinarios -de instancia y de casación-, desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital, al haberle negado el reconocimiento de la pensión de vejez, bajo el argumento según el cual, en el marco del régimen pensional del Decreto 758 de 1990, no es posible tener en cuenta cotizaciones realizadas a instituciones distintas al extinto Instituto de Seguros Sociales, a efectos de acreditar los requisitos para acceder a la prestación solicitada. Para la Sala, este caso planteaba un problema jurídico que ya ha sido resuelto en otras ocasiones por esta Corporación y que ha dado lugar a la protección de las personas que tienen derecho a recibir su pensión de vejez.

En concreto, la Sala Plena concluyó que las autoridades judiciales accionadas incurrieron en las causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial, correspondientes al defecto sustantivo y el defecto por desconocimiento del precedente constitucional, lo cual ocasionó la trasgresión de los derechos fundamentales invocados por el demandante.

Respecto del defecto sustantivo, la Corte consideró que las autoridades judiciales accionadas, y en particular la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, hicieron una interpretación indebida del artículo 12 del Decreto 758 de 1990 y no aplicaron una norma necesaria para resolver el caso, como lo es el segundo inciso del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en armonía con el parágrafo 1 del artículo 33 de la misma legislación. En esa medida, no consideraron que, siendo el accionante beneficiario del régimen de transición, le eran aplicables no sólo los requisitos de edad, semanas cotizadas y monto establecidos en el artículo 12 ya referido, sino también las demás condiciones y requisitos consagrados en el Sistema General de Pensiones, tales como el cómputo de las semanas de que trata el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

En relación con el defecto por desconocimiento del precedente constitucional, la Sala Plena concluyó que las autoridades judiciales desatendieron la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que permite la suma y acumulación de los tiempos cotizados al ISS y a otras cajas o fondos pensionales. Jurisprudencia que ha sido proferida por distintas salas de revisión de la Corte Constitucional desde por lo menos el año 2009, sistematizada y unificada en la Sentencia SU-769 de 2014. Asimismo, la Corte reiteró que, tal como se explicó principalmente en las sentencias T-370 de 2016 y T-522 de 2020, es factible la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, y la acumulación de cotizaciones en el marco de dicha normatividad, en aquellos casos en los que el solicitante no estaba afiliado al Instituto de

Seguros Sociales con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, pero estaba vinculado a algún otro régimen pensional.

En ese sentido, la Sala recordó que de la jurisprudencia constitucional se desprende una subregla clara, determinante en el caso objeto de revisión, según la cual, a efectos del reconocimiento de la pensión de vejez, es posible acumular los tiempos de servicio cotizados a las cajas o fondos de previsión social, con las semanas de cotización efectuadas al ISS, independientemente de si la afiliación a dicho Instituto se dio con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por cuanto se trata de exigencias no contempladas en el Acuerdo 049 de 1990 (Decreto 758 de 1990).

Con base en lo anterior, la Sala amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, y al mínimo vital del señor Gonzalo Arturo Triviño Quiroga. Como consecuencia de esta decisión, y una vez revisada la situación pensional del demandante, la Sala dejó sin efectos la sentencia de casación cuestionada en la acción de tutela y dispuso el reconocimiento de la pensión de vejez en favor del actor, así como del pago del retroactivo pensional causado y no prescrito. Finalmente, se ordenó la celebración de un acuerdo de pago en virtud del cual el demandante deberá garantizar, sin afectar su mínimo vital, la devolución de las sumas de dinero que efectivamente haya recibido por concepto de indemnización sustitutiva.

2. Decisión

La Corte amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, y al mínimo vital del señor Gonzalo Arturo Triviño Quiroga. En consecuencia, dejó sin efectos la sentencia de casación cuestionada en la acción de tutela y dispuso el reconocimiento de la pensión de vejez en favor del actor, así como del pago del retroactivo pensional causado y no prescrito.

De igual manera, se ordenó la celebración de un acuerdo de pago en virtud del cual el demandante deberá garantizar, sin afectar su mínimo vital, la devolución de las sumas de dinero que efectivamente haya recibido por concepto de indemnización sustitutiva.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia