



Comunicado 37

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Septiembre 30 y Octubre 1 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA C-335/21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente D-14102

Norma acusada: Código Civil (arts. 2513, 2536 y 2536)

LA AUSENCIA DE CERTEZA, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADOS CONTRA LAS NORMAS GENERALES QUE REGULAN LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA, EXTINTIVA, Y DE LA ACCIÓN EJECUTIVA Y ORDINARIA NO LE PERMITIERON A LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL REALIZAR UNA EXAMEN DE FONDO Y EMITIR UN FALLO DE MÉRITO SOBRE LA DEMANDA

1. Norma demandada

CÓDIGO CIVIL

Artículo 2513. Necesidad de alegar la prescripción. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio. La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella.

Artículo 2535. Prescripción extintiva. La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible.

Artículo 2536. Prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10). | La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5). Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.

2. Decisión

La Corte resolvió **INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 2513, 2535 y 2536 del Código Civil, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La presente demanda se dirigió contra el artículo 2535 del Código Civil y los artículos 2 y 8 de la Ley 791 de 2002 que adicionaron los artículos 2513 y 2536 del Código Civil, respectivamente, por la presunta vulneración de los artículos 1, 2, 13, 93, 152 y 229 de la Constitución. Inicialmente la demanda fue inadmitida por el magistrado

sustanciador y una vez corregida en el término fijado para ello, fue admitida por el ponente de manera parcial, en relación con tres de los cargos formulados que comprenden dos aspectos comunes: (i) omisión legislativa relativa por vulneración del artículo 13 de la Constitución, al no excluir de la prescripción de las acciones civiles a las víctimas de los delitos imprescriptibles, al establecer un término de 10 años, una regla igual para situaciones desiguales; y (ii) desconocimiento de los artículos 93 y 229 de la Carta Política y de los artículos 18 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que consagran el derecho de acceso a un recurso judicial efectivo que ampare los derechos vulnerados.

Para la Sala Plena, el demandante parte de una interpretación subjetiva de las normas acusadas que no se deriva de su texto, sin que exponga argumentos específicos acerca de la forma en que desconocen los postulados y reglas constitucionales invocadas. La pretensión del ciudadano se dirige a que no se aplique la prescripción para las acciones civiles que se instauran para reclamar la reparación de los daños causados por delitos imprescriptibles, mientras que las disposiciones demandadas contemplan las condiciones de aplicación de la prescripción tanto adquisitiva como extintiva (art 2513) y la exigencia del solo transcurso de cierto tiempo, sin especificar cuánto, para la extinción de las acciones y derechos (art. 2535), razón por la cual, no son estas normas las que contemplan la prescripción de las acciones civiles.

Advirtió que en tanto no resulte aplicable la prescripción contemplada en el artículo 2536, como lo pretende el actor, no aplicarían las precisiones o condiciones señaladas en los artículos 2513 y 2535 del Código Civil. En consecuencia, los cargos globales expuestos por el ciudadano respecto de las tres disposiciones demandadas carecen de la certeza, pertinencia y suficiencia requeridas para que la Corte pueda adoptar una decisión de fondo sobre su constitucionalidad, por lo cual se inhibió de dictar una sentencia de mérito.

SENTENCIA C-336/21

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente D-14079

Norma acusada: Ley 2056 de 2020 (arts. 6, parcial y 75)

EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CERTEZA Y SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADOS CONTRA LAS NORMAS QUE REGULAN LA REPRESENTACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN LOS ÓRGANOS REGIONALES DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN CON RECURSOS DE REGALÍAS, CODUJO A LA CORTE A INHIBIRSE E PROFERIR UN FALLO DE FONDO

1. Norma demandada

LEY 2056 DE 2020

(septiembre 30)

Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

ARTÍCULO 6o. ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN REGIONAL. Créanse los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional, como responsables de aprobar y designar el ejecutor de los proyectos de inversión que se financiarán con cargo al 40% de los recursos de la Asignación para la Inversión Regional, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Estarán constituidos por todos los gobernadores que componen cada región, dos alcaldes por cada uno de sus departamentos y un alcalde adicional elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos de la región, de conformidad con lo que se señale por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Los gobernadores serán miembros permanentes por la totalidad de su periodo de gobierno y los alcaldes serán por un período anual. También serán miembros el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y el Ministro de Minas y Energía o su delegado, según corresponda. En todo caso, cada nivel de Gobierno tendrá un voto.

Asistirán en calidad de invitados permanentes, con voz y sin voto, dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en la respectiva región y dos Representantes a la Cámara, los cuales serán designados por las mesas directivas de Senado de la República y Cámara de Representantes respectivamente, hasta por una legislatura sin que puedan repetir designación durante el cuatrienio constitucional como congresistas. Lo anterior no obsta para que cualquier Congresista pueda solicitar, ante las respectivas mesas directivas, su interés de participar en calidad de invitado.

En cada uno de estos órganos habrá un representante con voz de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; será elegido de manera conjunta por las Comisiones Consultivas Departamentales que conforman la respectiva región. La Dirección de Asuntos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior informará de la decisión a quien corresponda, anexando el acta respectiva. Un representante con voz de los Pueblos y Comunidades Indígenas, el cual será informado por la Instancia de Decisión de los Pueblos y Comunidades Indígenas. La participación de estos representantes se

realizará con plena autonomía, con voz y sin voto.

Cuando se sometan a votación proyectos de inversión sobre los cuales se hayan realizado procesos de consulta previa, tendrán derecho a un voto los representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras e Indígenas, mencionados anteriormente, sin que este voto requiera refrendación posterior.

Cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional contará con una Secretaría Técnica que estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Esta se encargará de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado, así como convocar a sus miembros, elaborar la relatoría y las actas de las sesiones y demás funciones asignadas en la presente ley.

El funcionamiento de estos órganos será definido por el reglamento que para el efecto dicte la Comisión Rectora.

PARÁGRAFO 1o. La elección o designación de los representantes para cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional se realizará de manera autónoma; para el efecto, no se generará costos a cargo del Sistema General de Regalías y, en todo caso, su participación será ad honórem.

PARÁGRAFO 2o. Constituirá quórum deliberativo y decisorio la presencia y voto mínimo de 1 representante de cada uno de los tres (3) niveles de gobierno.

PARÁGRAFO 3o. Para la designación del ejecutor, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión tendrá en cuenta: i) Las capacidades administrativas y financieras de la entidad propuesta y ii) los resultados del desempeño de la ejecución de los recursos definidos por el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías, cuando a esto haya lugar, conforme los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación. En todo caso, el ejecutor deberá ser de naturaleza pública y tendrá a su cargo la contratación de la interventoría.

PARÁGRAFO 4o. Las Secretarías Técnicas ejercerán sus funciones en coordinación con la entidad territorial respectiva en las distintas etapas del ciclo de los proyectos, con el órgano colegiado de administración y

decisión regional, de conformidad con lo establecido en la presente ley y la normativa que para ello expida la Comisión Rectora. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las funciones de las secretarías técnicas serán reglamentadas por la Comisión Rectora.

PARÁGRAFO 5o. Los miembros de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son responsables de aprobar los proyectos observando el impacto regional, así como de decidir sobre los ajustes que se sometan a su consideración. En consecuencia, los miembros de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión no son responsables por la ejecución de los proyectos."

(...)

"ARTÍCULO 75. NATURALEZA E INTEGRACIÓN DE LA INSTANCIA DE DECISIÓN DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. La instancia desempeñará funciones públicas en los términos establecidos en la ley, su propio reglamento y lo señalado por la Comisión Rectora y no tendrá personería jurídica.

Estará integrada por: (i) Un delegado de cada una de las cinco (5) organizaciones que conforman la Mesa Permanente de Concertación y (ii) Un delegado por cada

Macrorregión de conformidad con el artículo 10 del Decreto 1397 de 1996 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Elegidos para periodos de dos años.

Esta instancia contará con una secretaría técnica ejercida por uno de sus integrantes que será elegido conforme con su reglamento.

Para su funcionamiento la Instancia contará con el apoyo de un equipo técnico. La instancia podrá invitar a delegados de Ministerios o Departamentos Administrativos de acuerdo con los proyectos de inversión objeto de cada sesión, quienes participarán con voz y sin voto.

Los miembros de la instancia elaborarán su propio reglamento, así como el de la secretaría técnica, los cuales deberán estar en concordancia con las normas que regulan el Sistema General de Regalías.

PARÁGRAFO. Las decisiones sobre la regulación de esta instancia estarán guiadas por los mandatos de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, en el marco del Sistema General de Regalías.

2. Decisión

La Corte resolvió **INHIBIRSE** de proferir un pronunciamiento de fondo acerca de la acción de inconstitucionalidad instaurada contra los artículos 6 (parcial) y 75 de la Ley 2056 de 2020, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Los gobernadores del pueblo indígena Yukpa instauraron acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 6 (parcial) y 75 de la Ley 2056 de 2020, porque en su criterio infringen el artículo 330 de la Constitución, al establecer que las comunidades indígenas participan con voz pero sin voto en los órganos de decisión que aprueban los proyectos que se financian con recursos del sistema general de regalías, puesto que desconocen la efectiva representación en decisiones que los afectan. En particular, los demandantes cuestionan el proceso de consulta que se llevó a cabo durante el trámite de la Ley 2056 de 2020, debido a que el pueblo Yukpa no está representado en la Mesa Permanente de Concertación y por tanto, no tiene participación en las entidades y órganos a que se refieren las normas acusadas y que permiten a los grupos étnicos intervenir en los asuntos relacionados con el sistema general de regalías.

La Sala Plena encontró que la demanda incumplía los presupuestos de certeza y pertinencia de los cargos de inconstitucionalidad que se esgriman contra normas legales, en la medida en que se dirige contra un entendimiento propio de ley acusada y no contra su verdadero contenido dispositivo. Es por esta razón que ni siquiera acudiendo al principio *pro actione*, que obliga a interpretar cualquier duda en favor de los demandantes, es posible derivar el cargo que se pretende. Es decir, los planteamientos formulados contra la disposición acusada no se dirigen contra una proposición contenida en esta, sino contra aspectos que se encuentran en el Decreto 1397 de 1996, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones”, en particular, el concerniente a la integración de esos organismos”, en particular, el concerniente a los integrantes de la mesa de concertación en materia de consulta previa.

Adicionalmente, como lo observan algunos intervinientes, el cuestionamiento planteado en la demanda alude a un control concreto de constitucionalidad referido a la participación de una comunidad indígena dentro del trámite de aprobación de la Ley 2056 de 2020. Si bien la instancia de decisión de los pueblos y comunidades indígenas propende a incorporar un enfoque étnico que proporcione su visión especial sobre ciertas materias, de dicha medida no se desprende –como de manera incierta lo entienden los accionantes– el deber de contar con un representante de cada comunidad, sector poblacional específico o pueblo étnico en todas las instancias, pues estos se encuentran representados a través de los delegados de las macroregiones. Al respecto, la Corte ha distinguido entre (i) el proceso de consulta previa en la expedición de medidas que afecten a determinada comunidad indígena y (ii) el proceso de consulta previa en la expedición de medidas que afecten de manera indiscriminada a todas las comunidades indígenas, evento en el cual, el proceso de consulta se puede adelantar ante los órganos de representación que agrupen a dichas comunidades o ante las instancias que, de buena fe, se consideren más adecuadas para dar curso a ese proceso de consulta, como lo precisó en la sentencia C-068/13.

Por consiguiente, resultó forzoso que la Sala Plena se abstuviera de emitir un pronunciamiento de mérito en relación con la acusación formulada contra los artículos 6 (parcial) y 75 de la Ley 2056 de 2020 por la presunta transgresión del artículo 330 de la Carta Política.

4. Aclaración de voto

No obstante que acogió la postura mayoritaria de proferir un fallo inhibitorio respecto de la constitucionalidad de las dos normas acusadas, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS**, aclaró su voto en el sentido de que, a su juicio, pese a las deficiencias de la demanda advertidas, si la Sala hubiera aplicado el principio *pro actione*, habría sido viable un examen y decisión de fondo sobre el cargo planteado respecto del artículo 6 (parcial) de la Ley 2056 de 2020. De manera específica, los cuestionamientos de la demanda se dirigen contra los incisos cuarto y quinto del artículo 6 en mención, que están relacionados con la participación sin derecho al voto por parte los pueblos indígenas en los proyectos relativos al Sistema General de Regalías, lo cual desconoce sus derechos en relación con la participación efectiva en las decisiones que los afectan.

En criterio del magistrado Rojas Ríos, la argumentación expuesta por los demandantes contra los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la Ley 2050 de 2020, tenía la virtualidad de suscitar una duda de constitucionalidad que hacía necesario un pronunciamiento de mérito. En efecto, la acusación formulada contra los citados (i) era comprensible para el operador constitucional (claridad); (ii) cierta en la medida en que estaba dirigida contra un contenido que efectivamente se desprende de esa disposición (certeza); (iii) indicaba un parámetro de constitucionalidad y se aportaban razones de constitucionalidad para poner en entredicho su validez (pertinencia); la censura que se propuso era concreta y puntual en la medida en que exhibía un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le era atribuible (especificidad). Todo lo cual, en concepto del magistrado Rojas Ríos redundaba en generar una duda (suficiencia) consistente en determinar si el legislador, al establecer la participación sin derecho al voto de los pueblos indígenas en el marco de la ley de regalías, infringiría las prerrogativas que les están atribuidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 330 de la Carta Política.

SENTENCIA C-337/21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente D-14338

Norma acusada: Decreto 588 de 2017 (art. 1 y 24, parciales)

LA CORTE CONSTITUCIONAL RESOLVIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-017 DE 2017 Y EN CONSECUENCIA, ADVIRTIÓ QUE LAS EXPRESIONES “POR UN PERÍODO DE TRES (3) AÑOS DE DURACIÓN” Y “POR EL TÉRMINO DE TRES (3) AÑOS” PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 1 Y 24 DEL DECRETO LEY 588 DE 2017, SE REFIEREN A UN PERÍODO DE FUNCIONAMIENTO EFECTIVO, EL CUAL, COMO CONSECUENCIA DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO Y DISTANCIAMIENTO SOCIAL ADOPTADAS PARA CONTENER LA PANDEMIA POR LA COVID-19, VA HASTA EL 27 DE JUNIO DE 2022, SEGUIDO DEL PERÍODO DE SOCIALIZACIÓN DEL INFORME, QUE ES DE DOS MESES, Y QUE CULMINA EL 27 DE AGOSTO DE 2022

1. Norma demandada

DECRETO 588 DE 2017

(5 de abril)

*Por el cual se organiza la Comisión para el
Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y
la no Repetición*

TÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Naturaleza de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. De conformidad con el artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2017, póngase en marcha la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), como un ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeto a un régimen legal propio, **por un período de tres (3) años de duración.**

La CEV contará, **adicionalmente al periodo de 3 años de su mandato,** con un período previo de hasta seis (6) meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento, contados a partir de la elección de la totalidad de los comisionados, de conformidad con el artículo 24 del presente Decreto Ley. **El período de 3 años se contará a partir de la terminación del periodo de preparación.**

(...)

TÍTULO V

Órganos de Dirección, Composición y
Funciones

(...)

Artículo 24. Proceso de escogencia de los Comisionados. La CEV estará conformada por once (11) comisionados, incluyendo al Presidente de la misma, que serán elegidos por el Comité de Escogencia establecido en el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, para el cumplimiento de sus funciones **por**

el término de tres (3) años más el periodo previo de preparación de hasta seis (6) meses, al que hace referencia el artículo 1 del presente Decreto Ley. La selección de los comisionados se regirá por las siguientes reglas:

1. El Comité de escogencia pondrá en marcha un procedimiento de postulación y selección que ofrezca garantías de legitimidad, imparcialidad e independencia a toda la sociedad colombiana y en particular a las víctimas. El proceso de postulación de candidatos será amplio y pluralista, asegurando que todos los sectores de la sociedad, incluyendo las organizaciones de víctimas, entre otros, puedan postular candidatos.

2. La selección se basará exclusivamente en las postulaciones y la elección tendrá en cuenta criterios de selección individuales como la idoneidad ética, la imparcialidad, la independencia, el compromiso con los

derechos humanos y la justicia, la ausencia de conflictos de interés, el conocimiento del conflicto armado, del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos, y la reconocida trayectoria en alguno de estos campos.

3. La selección de los comisionados también deberá tener en cuenta criterios colectivos como la participación equitativa entre hombres y mujeres, la diversidad étnica, el pluralismo, la interdisciplinariedad y la representación regional.

4. Cerrada la fase de postulaciones el Comité de escogencia tendrá hasta tres (3) meses para la selección de los comisionados.

5. El Comité de escogencia podrá seleccionar comisionados y comisionadas extranjeros pero estos en todo caso no podrán ser más de tres (3).

2. Decisión

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-017 de 2018.

Segundo. ADVERTIR, en consecuencia, que las expresiones “*por un período de tres (3) años de duración*” y “*por el término de tres (3) años*” previstas en los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017, se refieren a un período de funcionamiento efectivo, el cual, por efecto de las medidas de aislamiento y distanciamiento social adoptadas para contener la pandemia por la Covid-19, va hasta el 27 de junio de 2022, seguido del período de socialización del informe, que es de dos meses, y que culmina el 27 de agosto de 2022.

Tercero. ORDENAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, adopten las medidas necesarias que aseguren el funcionamiento efectivo de la Comisión de la Verdad, incluyendo las respectivas apropiaciones presupuestales para los años 2021 y 2022.

3. Síntesis de los fundamentos

La decisión se produjo como consecuencia de una demanda de inconstitucionalidad que afirmaba que interpretar el término de tres años para el funcionamiento efectivo de la CEV de forma estricta, como sucesión de días calendario, era inconstitucional en tanto implicaba (i) una vulneración del derecho a la verdad y (ii) una violación de la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera (en adelante AF) contenida en el Acto Legislativo 02 de 2017. Esto, por cuanto, las medidas implementadas para contener y mitigar la pandemia generada por la Covid-19 habían impedido la ejecución de actividades en los territorios y el contacto directo con las víctimas mediante visitas de campo, eventos y reuniones presenciales, entrevistas y diálogos. De modo que, esa interpretación

La Corte señaló que el artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, declarado exequible mediante la Sentencia C-674 de 2017, creó la CEV como un ente autónomo

del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio. El Constituyente derivado concibió la CEV también como un órgano temporal y de carácter extra-judicial. Así mismo, estableció que sus fines son (i) conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto; (ii) contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas; (iii) ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; (iv) promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en conflicto armado; y, (v) promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición.

En el marco del Artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, la CEV es uno de los ejes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR),¹ el cual parte (i) del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; (ii) del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; (iii) del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y (iv) del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

Mediante el Decreto Legislativo 588 de 2017, se dispuso la organización y funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición como un ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeto a un régimen legal propio, por un período de tres (3) años de duración. Así mismo, se dispuso que la CEV contaría, adicionalmente al periodo de 3 años de su mandato, con un período previo de hasta seis (6) meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento, contados a partir de la elección de la totalidad de los comisionados. El período de 3 años se contará a partir de la terminación del período de preparación.

El citado decreto previó que la CEV debe cumplir los siguientes objetivos: 1. Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del Mandato y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros. 2. Promover y contribuir al reconocimiento. Eso significa el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país; el reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición; y en general el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir; y, 3. Promover la convivencia en los territorios, en el entendido de que la convivencia no consiste en

¹ Del que también hacen parte la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

el simple compartir de un mismo espacio social y político, sino en la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia. Para ello promoverá un ambiente de diálogo y creará espacios en los que las víctimas se vean dignificadas, se hagan reconocimientos individuales y colectivos de responsabilidad, y en general se consoliden el respeto y la confianza ciudadana en el otro, la cooperación y la solidaridad, la justicia social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y una cultura democrática que cultive la tolerancia, promueva el buen vivir, y nos libre de la indiferencia frente a los problemas de los demás. La CEV deberá aportar a la construcción de una paz basada en la verdad, el conocimiento y reconocimiento de un pasado cruento que debe ser asumido para ser superado.

Desde la Sentencia C-017 de 2018, la Corte Constitucional señaló que las Comisiones de la Verdad “son órganos temporales de investigación extrajudicial de lo sucedido en un periodo histórico específico. Esto implica que todas tienen un plazo máximo dentro del cual deben adoptar su metodología de trabajo, recabar pruebas y escuchar cientos o, en ocasiones, miles de testimonios, así como procesar técnicamente toda la información recibida y elaborar el informe final. Adoptar un término adecuado que permita llevar a cabo estas labores y, al mismo tiempo, garantice los fines de este específico mecanismo de justicia transicional, es por ello de la mayor relevancia”. En la misma sentencia la Corte señaló que “la fijación de tiempos razonables para los trabajos de las comisiones de la verdad resulta trascendental la importancia nacional de sus resultados, la cantidad de hechos que están por esclarecer y la demanda ciudadana de investigar violaciones muy variadas a los derechos humanos, ocurridas en un periodo considerable de tiempo. Sin embargo, al mismo tiempo es esencial el factor de oportunidad en la divulgación de los resultados. Es importante que el informe final aparezca cuando siga vivo el interés y apoyo públicos a las investigaciones y a la comisión, el impulso a la transición y el espíritu de reconciliación sean aún vigorosos y se mantengan las condiciones políticas, facilitadas por la transición, para poner en marcha las recomendaciones que se formulen. De la misma manera, si diversos mecanismos de justicia transicional han sido puestos en marcha y, en consecuencia, otros derechos de las víctimas han comenzado a ser satisfechos, es esencial que el informe brinde el componente de verdad, con el cual las otras garantías se articulan en favor de las víctimas.

Mediante la Sentencia C- 017 de 2018, la Sala Plena se pronunció sobre la constitucionalidad del término de duración de la CEV. Al respecto señaló que “el plazo de 3 años de labores de la CEV no infringe el derecho a la verdad de las víctimas, en la medida en que no resulta evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido y, por consiguiente, ha de considerarse como una válida manifestación de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz (*supra* fundamento 3). La Corte encuentra que en ese tiempo, el derecho a la verdad de las víctimas, consideradas las características de la CEV, puede ser satisfecho. Las siguientes razones muestran la razonabilidad del citado término para que la entidad pueda alcanzar sus fines constitucionales y justifican, en consecuencia, que constituya una legítima expresión de la potestad de desarrollo normativo del legislador extraordinario.”

En dicha providencia, la Corte señaló que además del periodo de tres (3) años de mandato, la CEV cuenta con un etapa previa de hasta seis (6) meses destinada a preparar todo lo necesario para su funcionamiento, "*contados a partir de la elección de la totalidad de los comisionados, de conformidad con el artículo 24 del presente decreto-ley*". Este último artículo, a su vez, prevé que los comisionados "*serán elegidos... para el cumplimiento de sus funciones por el término de tres (3) años más el periodo previo de preparación de hasta seis (6) meses, al que hace referencia el artículo 1° del presente decreto-ley*". Si se hace una interpretación conjunta de las dos disposiciones, como lo aconseja la remisión mutua que contienen, es claro que el momento a partir del cual debe comenzar a contabilizarse el plazo de preparación de la CEV se identifica con aquel en que se encuentren elegidos todos los comisionados y hayan comenzado a ejercer sus funciones". "Lo anterior, dijo la Corte, se deriva del hecho de que el periodo de funciones de 3 años y 6 meses de los comisionados, como es obvio, no puede empezar a transcurrir si no se encuentran fungiendo como tales. La regla del artículo 24 es clara a este respecto, pues prevé que serán elegidos *para el cumplimiento de sus funciones* durante los dos citados periodos, el de preparación y el de labores, de manera que, así mismo, el tiempo de preparativos de la CEV solo puede comenzar a contabilizarse cuando las personas seleccionadas para ser comisionadas y comisionados se encuentren debidamente vinculadas con el Estado en los términos del artículo 27 del Decreto Ley 588 de 2017 y, por lo tanto, se hallen en cumplimiento de sus funciones." Además, señaló que, "la vinculación de los comisionados con el Estado y la iniciación de la fase preparatoria habrán de comportar la existencia y disponibilidad de los recursos requeridos con fines de alistamiento, pues además la puesta en marcha de la CEV, de acuerdo con los tiempos previstos en el Decreto Ley 588 de 2017, constituye un compromiso del Gobierno nacional, a la luz de lo preceptuado en el Acto Legislativo 02 de 2017."

En la misma Sentencia C-017 de 2018, la Corte precisó el término para funcionamiento efectivo de la Comisión en los términos del Decreto 588 de 2017.

En tal virtud, al resolver la demanda, con la Sentencia proferida en la fecha, respetando la cosa juzgada que ampara la sentencia C-017 de 2018, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en ella, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió estarse a lo en ella resuelto.

Advirtió, en consecuencia, que expresiones "*por un período de tres (3) años de duración*" y "*por el término de tres (3) años*" previstos en los artículos 1 y 24 del Decreto Legislativo 588 de 2017, se refieren a un período de funcionamiento efectivo, el cual, por efecto de las medidas de aislamiento y distanciamiento social adoptadas para contener la pandemia por la Covid-19, va hasta el 27 de junio de 2022, seguido del período de socialización del informe, que es de dos meses, y que culmina el 27 de agosto de 2022.

Para llegar a esa conclusión, la Sala Plena tuvo en cuenta las intervenciones presentadas en el curso del proceso por las víctimas del conflicto armado, quienes explicaron que las medidas implementadas para mitigar y contener la pandemia generada por la Covid-19 —entre ellas, el distanciamiento social, el aislamiento preventivo obligatorio y la prestación del servicio pública a través de medios virtuales—impidieron la entrega de sus declaraciones y, en consecuencia, hicieron nugatorio su derecho a la verdad. Concretamente, señalaron que dichas medidas imposibilitaron que la CEV integrara su versión de los hechos al informe que debe

entregar al término de su mandato bien porque: (a) la entrega de sus declaraciones por medios virtuales genera temor, o impide la reconstrucción efectiva de la memoria del conflicto; o (b) porque no tenían acceso a las herramientas necesarias para participar en el proceso de esclarecimiento de la verdad mediante el uso de TIC.

Así, dado que los apartes normativos acusados fueron declarados exequibles mediante la Sentencia C-017 de 2018, que agotó el control constitucional automático y único previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016 para los actos legislativos y normas con rango de ley expedidas en el proceso de implementación normativa del AF, la Corte precisó que la exequibilidad declarada se refería a un periodo efectivo de funcionamiento de la Comisión. Comprender de otra manera la decisión adoptada en 2017 implicaría entender que el control de la Corte es puramente formal, y desconocería el principio de supremacía e integridad de la Constitución.

Finalmente, la Corte ordenó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, adopten las medidas necesarias que aseguren el funcionamiento efectivo de la Comisión de la Verdad, incluyendo las respectivas apropiaciones presupuestales para los años 2021 y 2022.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservaron la posibilidad de presentar sendas aclaraciones de su voto, en relación con la parte motiva de la sentencia C-337 de 2021.

SENTENCIA SU-338A/21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente T-8.131.911

Acción de tutela instaurada por Luis María Monje Rojas contra la Sala de Descongestión No. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Civil, Familia, Laboral del Tribunal Superior de Neiva

LA CORTE CONSTITUCIONAL SE PRONUNCIÓ SOBRE LAS REGLAS DE LA CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA EN TRATÁNDOSE DE PERSONAS QUE FUERON CALIFICADAS CON UNA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL IGUAL O SUPERIOR AL 50% EN VIGENCIA DE LA LEY 860 DE 2003, Y PRETENDEN ACCEDER A LA PENSIÓN DE INVALIDEZ DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY 100 DE 1993 (EN SU VERSIÓN ORIGINAL). LA CORTE CONSTITUCIONAL CONSTATÓ QUE EN EL CASO EXAMINADO, NO SE INCURRIÓ EN EL DEFECTO ORGÁNICO DE DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE REFERENTE A LA APLICACIÓN DE LA CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA EN MATERIA DE PENSIÓN DE INVALIDEZ, EN LA MEDIDA EN QUE EL ACCIONANTE NO CUMPLÍA LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE ESTA PRESTACIÓN.

1. Acción de tutela

El señor Luis María Monje Rojas formuló acción de tutela en contra de la Sala de Descongestión No. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, reclamando la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna, al debido proceso y a la igualdad, los cuales considera vulnerados con ocasión de las providencias dictadas por las citadas autoridades jurisdiccionales dentro del proceso ordinario laboral que promovió contra la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, para el reconocimiento de

una pensión de invalidez, al no dar aplicación al artículo 39 de la Ley 100 de 1993, en virtud de la condición más beneficiosa.

Colpensiones negó el reconocimiento de dicha pensión solicitada por el accionante el 17 de marzo de 2014, por cuanto estimó que si bien era cierto que el señor Monje Rojas cumplía con la pérdida de capacidad laboral (61.2%), también lo era que no contaba con las cincuenta (50) semanas de cotización dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez. En particular, se advirtió que las cotizaciones que siguió realizando el actor a partir de 2008, con posterioridad al cumplimiento de 65 años, no podían ser tenidas en cuenta por haberse efectuado de manera fragmentada e incompleta, toda vez que al llegar a esa edad finaliza el subsidio a la cotización a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional.

El proceso ordinario laboral que se adelantó contra la resolución anterior culminó con sentencia de casación mediante la cual la Sala de Descongestión Laboral No. 1 de la Corte Suprema de Justicia no casó el fallo del Tribunal Superior de Neiva que negó el reconocimiento de la pensión al accionante, por cuanto, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, no le asistía derecho a la prestación, en tanto el señor Monje Rojas contaba con 26 semanas cotizadas en el año inmediatamente anterior a la entrada de la vigencia de la Ley 860 de 2003 pero no tenía esa misma densidad de aportes dentro de la anualidad anterior a la estructuración de la invalidez, habida cuenta que entre el 8 de julio de 2010 y el 8 de julio de 2011 los aportes fueron incompletos. La Corte Suprema consideró que en este caso no se cumplió con el requisito previsto en el literal c) del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, en cuanto exige que la invalidez debe producirse entre el 26 de diciembre de 2003 y el 26 de diciembre de 2006, situación que no ocurrió, pues el estado de invalidez se estructuró en 2011.

La acción de tutela se dirigió contra las anteriores providencias, con fundamento en que habrían incurrido en el desconocimiento del precedente jurisprudencial. En relación con el fallo del Tribunal Superior de Neiva, Sala Civil-Familia- Laboral, el accionante adujo que debió inaplicar los artículos 29 de la Ley 100 de 1993 y 24 del Decreto 3771 de 2007 que establecen la edad de 65 años como límite para gozar del derecho de subsidio al aporte a la pensión, como lo dispuso la Corte Constitucional en las sentencias T-757 de 2011 y T-480 de 2017. En cuanto a la sentencia de casación dictada por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Descongestión Laboral No.1, el actor argumentó que pasó por alto el precedente sentado en las sentencias SU-442 de 2016 y SU-556 de 2019, conforme a las cuales la aplicación mecánica de la norma que estaba en vigor para la fecha de estructuración de la invalidez y la negativa al reconocimiento de la pensión a partir del estudio de ese único aspecto es violatorio de los derechos constitucionales.

2. Decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional **CONFIRMÓ** por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo de tutela del 9 de diciembre de 2020, proferido en segunda instancia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez confirmó la sentencia del 15 de septiembre de 2020, pronunciada en primera

instancia por la Sala de Casación Penal de esa misma Corporación, mediante la cual se negó la protección constitucional reclamada por el señor Luis María Monje Rojas frente a la Sala de Descongestión No. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que negó el reconocimiento de la pensión de invalidez.

3. Síntesis de los fundamentos

Luego de verificar que se cumplían los requisitos generales (formales) de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y de examinar los hechos y circunstancias del caso concreto, a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre aplicación del principio de la condición más beneficiosa en materia de pensión de invalidez, la Corte concluyó que no se configuraba el defecto orgánico aducido por el accionante en la sentencia de casación proferida por la Sala de Descongestión Laboral No. 1 de la Corte Suprema de Justicia el 22 de enero de 2020, que no casó el fallo de segunda instancia dictado por la Sala Civil-Familia- Laboral del Tribunal Superior de Neiva en el proceso ordinario laboral promovido por el accionante contra la negativa de Colpensiones de reconocer la pensión de invalidez.

Para la Corte Constitucional, el fallo de casación que se cuestiona por vía de la acción de tutela no desconoció el precedente jurisprudencial sentado en las sentencias SU-442 de 2016 y SU-556 de 2019 que unificaron las reglas de aplicación de la condición más beneficiosa para el reconocimiento de la pensión de invalidez.

Luego de caracterizar el defecto denominado *desconocimiento del precedente*, la Corte recordó que las sentencias SU-442 de 2016 y SU-556 de 2019 reconocieron la posibilidad de aplicar de forma *ultractiva* el Acuerdo 049 de 1990 en virtud del principio de la condición más beneficiosa. En particular, recordó que aquellas providencias fijaron una regla de decisión, según la cual, tal acuerdo puede ser aplicado en aquellos eventos en que los afiliados no reúnen los requisitos establecidos en la Ley 860 de 2003 para acceder a la pensión de invalidez, pero sí tuvieron una *expectativa legítima* de derecho pensional en vigencia del mencionado Acuerdo 049 de 1990. Lo anterior, al haber cumplido con el requisito para el reconocimiento de la pensión establecido en su artículo sexto. Esta, sostuvo la Corte, fue la subregla contenida en la Sentencia SU-442 de 2016, que se mantuvo en la Sentencia SU-556 de 2019 solo para los casos en los que se acreditaba una verdadera vulnerabilidad del solicitante.

La Sala explicó que el precedente indicado no podía ser tenido en consideración al resolver esta tutela, pues, lo cierto es que, en esta causa, la invalidez del actor se estructuró el 28 de febrero de 2014, esto es, tuvo lugar en vigencia de la Ley 860 de 2003, y el accionante dejó de cotizar el 31 de enero de 2008, por lo que no era plausible aplicarle las reglas previstas en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 en su versión original. De modo que, al existir diferencias sustanciales entre el presente caso y aquellos que fueron objeto de estudio en las Sentencias SU-442 de 2016 y SU-556 de 2019, no era posible advertir la existencia de un desconocimiento del precedente constitucional por parte de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, en el caso concreto, la Sala encontró que no era aplicable el precedente de la Sentencia SU-556 de 2019, sino la Ley 806 de 2003, habida cuenta que el

accionante no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 39 original de la Ley 100 de 1993, para el reconocimiento de la pensión de invalidez, en la medida en que efectuó unas cotizaciones posteriores al cumplimiento de la edad de pensión que no eran válidas según lo regulado en el artículo 29 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 24 del Decreto 3771 de 2007. A su vez, a la luz del Acuerdo 049 de 1990, no le es aplicable al accionante la condición más beneficiosa, puesto que revisado el expediente, se estableció que no cumplía con las 300 semanas mínimas de cotización al sistema de pensiones en cualquier tiempo, antes de la estructuración de la invalidez, razón por la cual, no procedía la tutela solicitada.

Además, la Sala advirtió también que la providencia censurada en esta causa fue respetuosa del precedente establecido por la Corte Suprema de Justicia, en lo referido a las reglas que deben seguirse en materia de condición más beneficiosa. Así, encontró que la autoridad enjuiciada no resolvió el recurso de casación de manera arbitraria o caprichosa, sino atendiendo al hecho cierto de que la invalidez del actor no sobrevino en el lapso comprendido entre el 26 de diciembre de 2003 y el 26 de diciembre de 2006, requisito indispensable para que, en conjunto con otros elementos y de acuerdo con la jurisprudencia de ese alto tribunal, un afiliado pueda pensionarse bajo las reglas de la Ley 100 de 1993 original, a pesar de haber contraído la invalidez en vigencia de la Ley 860 de 2003.

Finalmente, la Sala Plena recordó que: (i) la Corte Suprema de Justicia es el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria y, en cuanto tal, tiene la potestad de establecer las reglas de interpretación de las normas laborales y de la seguridad social. Dicha jurisprudencia también tiene fuerza de precedente y debe ser respetada por los jueces de igual e inferior jerarquía; y, (ii) la Corte Suprema de Justicia, al no casar la sentencia de segunda instancia en el marco del proceso ordinario laboral iniciado por el accionante, actuó de conformidad con los principios de la independencia y autonomía de los jueces.

En consecuencia, la Corte resolvió confirmar los fallos de instancia que habían negado el amparo requerido por el accionante.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS y ALBERTO ROJAS RÍOS se apartaron de la decisión de la mayoría que negó el amparo constitucional, toda vez que en su concepto, tras contrastar lo resuelto en el fallo de casación censurado con el precedente constitucional en cuanto al principio de la condición más beneficiosa, era evidente que la Sala de Descongestión No. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se había sustraído de la interpretación consolidada en decisiones de unificación jurisprudencial en torno a la materia proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Subrayaron, que al imponer condiciones más gravosas que aquellas decantadas en el precedente constitucional para el reconocimiento de la pensión de invalidez al amparo de la condición más beneficiosa, la autoridad jurisdiccional demandada obvió que esta Corte, en su calidad de órgano de cierre en materia constitucional, es

quien tiene por mandato de la Carta Política la competencia para unificar el contenido y alcance del referido principio. Por ello, y dado el alcance vinculante del precedente jurisprudencial unificado emanado de esta Corporación, al pronunciar el fallo de casación objeto de tutela, la accionada no podía desatenderlo o de considerar que en el caso concreto no era aplicable, debía justificarlo de manera expresa, lo cual no tuvo lugar.

A juicio de los magistrados Reyes y Rojas, contrario a lo decidido por la mayoría de la Sala Plena e inferido en el fallo de casación, el accionante sí reunía las condiciones contempladas en la jurisprudencia constitucional para que se reconociera a su favor la pensión de invalidez, en tanto alcanzó a generar una expectativa de pensionarse –en caso de sobrevenir la contingencia de invalidez– en vigencia de la Ley 100 de 1993, conforme a su redacción original, aunado a que demostró que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, en los precisos términos exigidos por la Sentencia SU-556 de 2019.

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA anunció la presentación de una aclaración de voto relativa al alcance del precedente sentado en la sentencia SU-556 de 2019. Por su parte, el magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO y las magistradas PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y CRISTINA PARDO SCHLESINGER se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto en relación con los fundamentos de esta sentencia.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia