

## COMUNICADO No. 13

Marzo 11 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

**LA CORTE REITERÓ LAS REGLAS JURISPRUDENCIALES UNIFICADAS EN RELACIÓN CON EL REQUISITO DE CONVIVENCIA CON EL CAUSANTE, PARA TENER DERECHO A ACCEDER EN CALIDAD DE CÓNYUGE O COMPAÑERO (A) PERMANENTE A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES**

### I. EXPEDIENTE T-7.599.111 AC - SENTENCIA SU-108/20 (marzo 11)

M.P. Carlos Bernal Pulido

#### 1. Hechos

Las señoras María Emma Cardona (T.7.599.111) y María Analfi Santa (T-7.607.991) interpusieron acción de tutela en contra de las providencias judiciales que, dentro de los respectivos procesos ordinarios laborales, les negaron la sustitución pensional en calidad de cónyuges supérstites.

En el primer caso, María Emma Cardona consideró que la sentencia proferida por la Sala de Descongestión No. 4 de la Corte Suprema de Justicia desconoció sus derechos fundamentales “*al acceso a la justicia, al mínimo vital en pensiones, a la salud y a la vida digna*”. Por lo anterior, pidió que se revocaran las siguientes providencias judiciales: (i) la sentencia de casación, proferida el 19 de marzo de 2019 por la Sala de Descongestión No. 4; (ii) la sentencia de segunda instancia del proceso ordinario laboral, proferida el 30 de mayo de 2014 por la Sala Sexta de Descongestión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, y (iii) la sentencia de primera instancia del proceso ordinario laboral, proferida el 16 de noviembre de 2012 por el Juzgado Noveno Laboral de Descongestión del Circuito de Medellín. En adición, solicitó que se reanudara el pago de su mesada pensional y se condenara al Municipio de Medellín a reconocerle “*las mesadas pensionales y los demás beneficios dejados de pagar*”. La accionante cuestionó la sentencia de casación con fundamento en la presunta configuración de los defectos sustantivo, fáctico, desconocimiento del precedente y procedimental por exceso de ritual manifiesto. En particular, señaló que la providencia demandada aplicó indebidamente el artículo 47 original de la Ley 100 de 1993 y omitió que, bajo ciertas condiciones, la falta de convivencia entre los cónyuges puede estar justificada. Así, expuso que, en su caso, se debió considerar que la interrupción de la convivencia fue consecuencia de la embriaguez habitual del causante.

En el segundo caso, María Analfi Santa alegó que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el Juzgado Treinta y Dos Laboral del Circuito de Oralidad de Bogotá, Colpensiones y María Patricia Martínez desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso, la vida, el mínimo vital, el acceso a la administración de justicia, la seguridad social y el principio de confianza legítima. Por consiguiente, solicitó (i) la revocatoria de las decisiones del proceso ordinario laboral, (ii) la nulidad de todo lo actuado, y, en consecuencia, (iii) el reconocimiento de la sustitución pensional y (iv) la reanudación del pago de la pensión de sobrevivientes. La accionante fundamentó su solicitud de tutela en dos consideraciones: la primera, referida a “*la ausencia de defensa técnica*” en el proceso ordinario laboral, que afectó su derecho fundamental “*al mínimo vital (...) toda vez que perdió el derecho a la pensión que le había sido reconocida desde 2013*” y, la segunda, a la falta de valoración de las pruebas disponibles por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

## 2. Decisión

**Primero. LEVANTAR** la suspensión de términos decretada por medio del auto del 20 de noviembre de 2019.

**Segundo. CONFIRMAR PARCIALMENTE**, por las razones expuestas, la sentencia proferida el 6 de agosto de 2019 por la Sala de Decisión de Tutelas No. 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que amparó los derechos al debido proceso, seguridad social y mínimo vital de María Emma Cardona (expediente T-7.599.111).

**Tercero. DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida el 3 de septiembre de 2019 por la Sala de Descongestión No. 4 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por las razones expuestas en esta providencia (expediente T-7.599.111).

**Cuarto. ORDENAR** al Municipio de Medellín que, en el término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente fallo, profiera acto administrativo mediante el cual reconozca la sustitución pensional a María Emma Cardona y Sol Amparo Rivera, en proporción al tiempo convivido con el causante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia (expediente T-7.599.111).

**Quinto. REVOCAR** la sentencia proferida el 20 de agosto de 2019 por la Sala de Decisión de Tutelas No. 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión de 10 de julio de 2019 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que negaron el amparo de los derechos de María Analfi Santa. En su lugar, **AMPARAR** el derecho al debido proceso de la accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia (expediente T-7.607.991).

**Sexto. DEJAR SIN EFECTOS** todas las actuaciones surtidas tras la contestación de la demanda en el proceso ordinario laboral identificado con el número 11001-3105-032-2014-0073400, con el fin de que el Juez Treinta y Dos Laboral del Circuito de Bogotá adelante nuevamente dichas actuaciones, en aras de garantizar el debido proceso de María Analfi Santa, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia (expediente T-7.607.991).

**Séptimo. DEJAR SIN EFECTOS** la Resolución SUB 36144 del 12 de febrero de 2019, proferida por Colpensiones. En consecuencia, **ORDENAR** a Colpensiones que restablezca el pago de la mesada pensional a María Analfi Santa y a María Patricia Martínez, en los términos dispuestos por la Resolución SUB 59894 del 3 de septiembre de 2015, hasta tanto la Jurisdicción Ordinaria Laboral resuelva el conflicto entre las solicitantes de la prestación social (expediente T-7.607.991).

**Octavo.** Por medio de la Secretaría General, **DEVOLVER** los expedientes identificados con los números 05001-31-05-006-2011-01423-00 (CUI) y 11001-3105-032-2014-00734 a sus juzgados de origen, los cuales fueron allegados en calidad de préstamo.

**Noveno. LIBRAR** por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 3. Síntesis de la providencia

En el primer caso, correspondiente a María Emma Cardona (T.7.599.111), la Sala Plena advirtió que la acción de tutela satisfacía los requisitos de procedibilidad de tutela en contra de providencia judicial. Al analizar el fondo del asunto, señaló que (i) el caso debía ser examinado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 original de la Ley 100 de 1993, dado que el causante falleció el 30 de abril de 1995, y (ii) la sentencia proferida por la Sala de Descongestión No. 4 incurrió en defecto sustantivo, por

cuanto aplicó el artículo 47 original de la Ley 100 de 1993 al caso concreto de una manera que desconoció su contenido normativo definido por la jurisprudencia constitucional y ordinaria laboral. En relación con este punto, la Sala Plena consideró que la Sala de Descongestión No. 4 no analizó la posible configuración de justa causa, que excusara la falta de convivencia –*vida marital o cohabitación*– entre María Emma Cardona y el causante. Por el contrario, la autoridad judicial verificó el requisito de convivencia, sin analizar que, en virtud de la jurisprudencia de esta Corte y de la Sala de Casación Laboral, la interrupción de la convivencia de los cónyuges o compañeros no implica, necesariamente, la pérdida del derecho. El estudio de esta *excepción jurisprudencial al requisito de convivencia* le era manifiestamente exigible por dos razones. Primero, esta excepción ha sido definida por la Sala de Casación Laboral, cuya jurisprudencia es vinculante para todas las salas de descongestión creadas por la Ley 1781 de 2016, y, segundo, la posible configuración de justa causa fue alegada expresamente por la accionante durante las instancias del proceso ordinario laboral. De conformidad con lo expuesto, la Sala Plena sostuvo que en el caso *sub examine* se configuró una justa causa para la interrupción de la convivencia, por el consumo habitual de alcohol por parte del causante, lo que derivó en la separación de cuerpos de la pareja. Ahora bien, dado que tanto la compañera como la cónyuge acreditaron haber convivido con el causante en distintos periodos de tiempo, y de conformidad con los mandatos constitucionales de igual protección a todas las formas de familia (art. 42) e igualdad (art. 13), la Sala Plena dispuso que la sustitución pensional fuera distribuida entre estas por la entidad pagadora, en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En el segundo caso, correspondiente a María Analfi Santa (T-7.607.991), la Sala Plena concluyó que se satisface el requisito de procedibilidad de tutela en contra de providencia judicial. Si bien la accionante no interpuso los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles dentro del proceso ordinario laboral, dicha inactividad no le es imputable. Esto, por cuanto (i) la accionante se encuentra en especiales condiciones de vulnerabilidad, consistentes en baja escolaridad y carencia de otros medios de subsistencia, y (ii) no le era exigible conocer cuáles eran las actuaciones judiciales que se debían adelantar en el proceso, o ejercer actuación alguna a nombre propio. Al analizar el fondo del asunto, la Sala concluyó que se desconoció el derecho al debido proceso de la accionante, por lo que se configuró un defecto procedimental absoluto. El juez ordinario laboral no advirtió que la accionante careció de la debida representación judicial a lo largo del proceso, dado que esta confirió poder a su abogada únicamente para contestar la demanda ordinaria laboral. En efecto, una vez la apoderada contestó la demanda, el juez ordinario le reconoció personería para actuar “*según poder visto a folio 28 del expediente*”. Por consiguiente, a partir de dicha actuación, la accionante no tuvo garantizada su defensa, aunque el juzgado tenía conocimiento de los límites del poder. Con esto, desconoció que, (i) de conformidad con el artículo 33 del Código de Procedimiento Laboral, en el proceso ordinario laboral es necesario actuar por medio de abogado, salvo en los procesos de única instancia y en las audiencias de conciliación, y (ii) pudo requerir a la accionante para que nombrara un nuevo apoderado, o para asignarle un defensor público, en aras de garantizar su derecho al debido proceso. Por lo anterior, la Sala dejó sin efectos las actuaciones surtidas, tras la contestación de la demanda, para que la Jurisdicción Ordinaria Laboral resuelva el conflicto entre las solicitantes de la prestación social.

#### 4. Aclaración de voto

El Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la posibilidad de aclarar su voto.

**LA CONTRIBUCIÓN POR LAUDOS ARBITRALES ESTABLECIDA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CORRESPONDE A UN EJERCICIO VÁLIDO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL LEGISLADOR QUE TIENE UNA FINALIDAD LEGÍTIMA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y NO DESCONOCE EL DERECHO DE IGUALDAD, PUESTO QUE QUIENES ACUDEN A LA JUSTICIA ARBITRAL O A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ESTATAL NO SE ENCUENTRAN EN LA MISMA SITUACIÓN**

**II. EXPEDIENTE D-13283 - SENTENCIA C-109/20 (marzo 11)**

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

**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'*

**Artículo 130. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.** Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del sector Justicia y de la Rama Judicial.

Serán sujetos activos de la contribución especial, el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo.

La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%). En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La entidad pagadora, ya sea persona natural o entidad pública o privada, en el momento en que efectúe pagos totales o parciales de las cuantías ordenadas en el laudo arbitral, deberá retener en la fuente la totalidad de la contribución especial causada con el respectivo pago. La retención practicada deberá ser incluida y pagada en la respectiva declaración mensual de retenciones en la fuente del agente retenedor, de acuerdo con las normas que regulan la retención en la fuente contenidas en el Estatuto Tributario. En el evento de que el pagador no tenga la calidad de agente retenedor, el perceptor del pago deberá autorretener el monto de la contribución especial causada de acuerdo con las disposiciones establecidas sobre el particular en el Estatuto Tributario.

Esta contribución no aplica para laudos arbitrales internacionales.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional deberá girar en la primera quincena de cada semestre al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, el monto recaudado por concepto de la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019.

**3. Síntesis de la providencia**

Le correspondió a la Corte establecer si el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 viola el mandato de trato igual y de equidad tributaria al establecer una contribución que grava las condenas establecidas en laudos arbitrales de contenido económico, a pesar de que ello no se encuentra previsto para las providencias judiciales adoptadas por la justicia estatal.

Este tribunal reiteró que de conformidad con los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, el Congreso de la República es titular de la competencia para establecer los diferentes tributos y, en esa dirección, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, las tarifas y su tiempo de vigencia. Ello le permite fijar la política fiscal mediante la creación, modificación, disminución, aumento o eliminación de impuestos, tasas y contribuciones. En todo caso, la actuación del Congreso encuentra límites en varios mandatos constitucionales entre los cuales se encuentran los principios de igualdad y equidad tributaria que proscriben, entre otras cosas, *la adopción de tratos diferentes injustificados*

*entre sujetos, grupos o situaciones comparables.*

La Corte Constitucional ha establecido que el arbitraje constituye un medio alternativo para impartir justicia que se diferencia en varios aspectos relevantes de la jurisdicción estatal. Tales aspectos se relacionan con su carácter voluntario, temporal, oneroso y excepcional. Con apoyo en dichas características y en el amplio margen de configuración del legislador para apreciarlas, la Sala Plena encontró que la decisión del Congreso no comporta una vulneración de los mandatos de igualdad y equidad tributaria. A su juicio, dicho órgano representativo se encuentra habilitado para regular las formas de administrar justicia reconocidas en las Constitución (art. 116) y, en esa dirección, puede prever reglas diferenciadas en materia tributaria. De allí que entonces pueda concluirse desde el inicio, que bien puede el legislador, con base en esas sustanciales diferencias entre una y otra forma de administrar justicia, imponer una contribución fiscal al arbitraje, con miras a lograr la modernización, descongestión y bienestar de la justicia estatal, y de esa manera afianzar el servicio público. En este norte argumentativo no puede desconocerse que *prima facie*, la justicia arbitral es un privilegio, que debe pagarse y costearse, en tanto la administración de justicia estatal, se financia vía impuestos generales. Por ello quienes acuden a una y otra forma de administrar justicia, no están en la misma situación.

Precisó la Corte, en adición de lo anterior, que la contribución examinada y su destinación al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, constituye un instrumento para financiar -con arreglo a las disposiciones presupuestales correspondientes- esas tres facetas medulares de la administración de justicia. En esa dirección destacó que el fortalecimiento de la Rama Judicial no es un asunto que pueda considerarse distante o indiferente para la justicia arbitral en tanto existen relaciones de múltiple naturaleza reconocidas en la regulación vigente entre las instituciones y procedimientos de la justicia estatal y el arbitraje.

#### **EL INCUMPLIMIENTO DE UNO DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS DEL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA, NO PERMITIÓ A LA CORTE EMITIR UNA DECISIÓN DE FONDO**

### **III. EXPEDIENTE D-13395 - SENTENCIA C-110/20 (marzo 11)** M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

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

##### **LEY 1563 DE 2012** (julio 12)

*Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 40. RECURSO EXTRAORDINARIO DE ANULACIÓN.** Contra el laudo arbitral procede el recurso extraordinario de anulación, que deberá interponerse debidamente sustentado, ante el tribunal arbitral, con indicación de las causales invocadas, dentro de los treinta (30) días siguientes a su notificación o la de la providencia que resuelva sobre su aclaración, corrección o adición. Por secretaría del tribunal se correrá traslado a la otra parte por quince (15) días sin necesidad de auto que lo ordene. Vencido aquel, dentro de los cinco (5) días siguientes, el secretario del tribunal enviará los escritos presentados junto con el expediente a la autoridad judicial competente para conocer del recurso.

**ARTÍCULO 45. RECURSO DE REVISIÓN.** Tanto el laudo como la sentencia que resuelva sobre su anulación, son susceptibles del recurso extraordinario de revisión por las causales y mediante el trámite señalado en el Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, quien tuvo oportunidad de interponer el recurso de anulación no podrá alegar indebida representación o falta de notificación. Cuando prospere el recurso de revisión, la autoridad judicial dictará la sentencia que en derecho corresponda.

#### **2. Decisión**

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012 “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustancial de la demanda.

### 3. Síntesis de la providencia

En esta oportunidad, se demandaron los artículos 40 y 45 de la Ley 1563 de 2012 por considerar que, en concepto del accionante, desconocerían el debido proceso (art. 29 CP) y la garantía de doble instancia (art. 31 CP), por no prever la procedencia del recurso de apelación contra laudos arbitrales y la sentencia que resuelve sobre la anulación de un laudo. Es decir, que el Legislador habría incurrido en una omisión legislativa violatoria del derecho fundamental y principio constitucional mencionado.

La Corte encontró que el accionante no logró demostrar la existencia de un deber impuesto directamente por el Constituyente al Legislador que se hubiera omitido en las disposiciones cuestionadas. Observó que a partir de los artículos 29 y 31 de la Constitución en los cuales se sustenta el cargo de inconstitucionalidad no se puede derivar tal deber. Si bien es cierto que el artículo 31 superior establece que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada”, también es claro que faculta al legislador para establecer excepciones. Esto significa, que el principio de doble instancia no es absoluto y su límite está previsto en el mismo precepto constitucional. El demandante se centra en caracterizar la garantía de doble instancia como un mandato absoluto, que, no está consagrado en esos términos en el ordenamiento superior.

Por consiguiente, al no haber demostrado la existencia de un deber superior específico de garantizar la doble instancia en los trámites arbitrales, el accionante incumplió con una exigencia de argumentación indispensable para estudiar de fondo una eventual legislativa relativa y, por ende, el cargo carece de aptitud sustantiva que condujo a la inhibición de la Corte.

**VINCULACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROCESO DE TUTELA QUE SE REVISÓ MEDIANTE SENTENCIA T-198/19, POR LAS CONSECUENCIAS FISCALES QUE SE DERIVAN DE LA MISMA. DE OTRO LADO, LA CORTE REITERÓ QUE EN SEDE DE TUTELA NO PROCEDE DECIDIR ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL**

#### **IV. SOLICITUD DE NULIDAD DE LA SENTENCIA T-198/19- AUTO 105/20 (marzo 11)** M.P. Alberto Rojas Ríos

La Corte Constitucional declaró oficiosamente la nulidad del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-198 del catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Consideró que se vulneró el debido proceso del Ministerio de Educación Nacional, comoquiera que, aun cuando la orden está dirigida a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, las consecuencias fiscales de la misma implican que el Ministerio de Educación Nacional realice gestiones en torno a la afectación de las finanzas de dicha institución educativa. En ese sentido, la Sala encontró una *afectación indirecta* al Ministerio de Educación Nacional y, por lo tanto, debió ser vinculada al trámite de revisión de sentencia de tutela llevado a cabo por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, la Corte Constitucional constató de manera oficiosa que la sentencia T-198 de 2019 desconoció las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de carácter general, personal y abstracto. En efecto, aun cuando protegió los derechos fundamentales de Carlos Manuel Bayona Hernández, estudió la constitucionalidad del Acuerdo 067 de 2017, lo cual, conforme con el artículo 6, numeral 5º del Decreto 2591 de 1991 no es posible realizarse a través de la acción de tutela.

#### • **Salvamento parcial de voto**

El Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente el voto frente al Auto del 11 de marzo de 2020. Consideró que, en primer lugar, se desconoció las reglas jurisprudenciales fijadas sobre la legitimidad en la causa por activa para la solicitud

de nulidad (**Auto 563 de 2016**). En efecto, para verificar si un tercero se encuentra afectado por una orden judicial, debe existir una posición actual y directa o inmediata entre la orden judicial y el tercero que alega la nulidad. Sin embargo, estos requisitos no se ven reflejados en el escrito de nulidad, toda vez que **(i)** a quien va dirigida la orden es directamente a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- y no al Ministerio de Educación Nacional -en expresión del principio de autonomía universitaria administrativa-; y **(ii)** no existe una relación inmediata, pues las acciones que tomará el Ministerio de Educación Nacional son, por una parte, ajenas a las ordenes proferidas en la sentencia T-198 de 2019; y, por la otra, son en virtud del cumplimiento de sus funciones de rector de la política pública de educación nacional en garantía del servicio público de educación.

En segundo lugar, estimó que la Sala Plena de la Corte vulneró las reglas de competencia de la misma para resolver las solicitudes de nulidad. En efecto, declaró la nulidad de oficio de dicho ordinal, pues consideró que el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-198 de 2019 desconoció las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, lo cual no fue argumentado en el escrito de nulidad presentado por el Ministerio de Educación Nacional -a su vez desconociendo la línea jurisprudencial sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto-. Por otro lado, este argumento desnaturaliza el carácter restrictivo de las solicitudes de nulidad, pues reabrió el debate concluido en la sentencia T-198 de 2019.

**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
Presidente