



CORTE CONSTITUCIONAL  
DE COLOMBIA

## COMUNICADO No. 33

Agosto 10 y 11 de 2016

**EL CAMBIO DE DENOMINACIÓN COMO "ESTÍMULO" DE LA "PENSIÓN VITALICIA" QUE SE RECONOCE A LOS DEPORTISTAS CONSIDERADOS COMO GLORIAS DEL DEPORTE QUE CUMPLAN CIERTOS REQUISITOS, NO CONFIGURA VULNERACIÓN DE UN DERECHO ADQUIRIDO. LA CORTE CONSTITUCIONAL REAFIRMÓ QUE LA MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES PARA EJERCER UN DERECHO PUEDEN CAMBIAR, SIEMPRE Y CUANDO LA EXISTENCIA DEL DERECHO PERMANEZCA INDEMNTE. ADEMÁS, REITERÓ QUE DICHO INCENTIVO CARECE DE LA NATURALEZA DE UN DERECHO PENSIONAL PERTENECIENTE AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

**I. EXPEDIENTE D-11100 - SENTENCIA C-421/16** (Agosto 10)  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

### 1. Norma acusada

**LEY 1389 DE 2010**  
(Junio 18)

*Por la cual se establecen incentivos para los deportistas y se reforman algunas disposiciones de la normatividad deportiva*

**Artículo 5º.** A partir de la vigencia de la presente ley, la expresión "pensión vitalicia" para las Glorias del Deporte Nacional, consagrada en el artículo 45 de la Ley 181 de 1995 y en el Decreto 1083 de 1997, se sustituye por la expresión "estímulo". Tal sustitución se entenderá también realizada en toda la normatividad deportiva vigente que regule específicamente estas materias.

**A las glorias del deporte actualmente reconocidas se les continuará entregando el estímulo al cual se hicieron merecedores de conformidad con el procedimiento indicado en los artículos 4º, 7º y 8º del Decreto 1083 de 1997.**

**El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos generales para los nuevos reconocimientos.**

### 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos formulados en el presente asunto, los incisos segundo y tercero del artículo 5º de la Ley 1389 de 2010, en el entendido de que deberá seguir entregando la pensión a los deportistas a quienes se les haya asignado efectivamente la "pensión vitalicia" como "Glorias del Deporte", o a quienes, antes del 29 de enero de 2003, habían cumplido con los requisitos para ello.

### 3. Síntesis de la providencia

En este caso, se plantearon dos cargos de inconstitucionalidad: de un lado, se adujo el desconocimiento de los derechos adquiridos en virtud de la Ley 181 de 1995 y el Decreto 1083 de 1997, que concedieron y regularon una "pensión vitalicia" para los deportistas reconocidos como glorias del deporte, al haber reemplazado su carácter de pensión por el de un simple estímulo; de otro, la demandante considera que esta transformación vulnera el principio de progresividad de los derechos sociales, toda vez que generó un retroceso en la protección de los derechos sociales de los deportistas más destacados que no pudieron acceder a una pensión digna. No obstante, el análisis de la Corte se circunscribió al primer cargo, por considerar que la acusación por vulneración del principio de progresividad carecía de certeza, al fundarse en una proposición jurídica que no se deriva del contenido normativo que se impugna.

En esa medida, el problema jurídico que debía dilucidar la Corte consistió en determinar, si el legislador desconoció derechos adquiridos en materia pensional de los deportistas destacados como glorias del deporte, al haber modificado la denominación de "pensión vitalicia" que se le había dado a la prestación especial que se les reconoció en la Ley 181 de 1995, por el de un "estímulo" de carácter económico.

Luego de reiterar la validez constitucional de medidas que incentivan el fomento de la cultura y el deporte, que hacen parte del gasto público social, como el incentivo previsto para deportistas destacados, inicialmente, en el artículo 148 de la Ley 100 de 1993 y después, en el artículo 45 de la Ley 181 de 1995, en desarrollo del artículo 52 de la Carta Política, la Corporación precisó las diferencias entre pensión y un estímulo económico. Lo primero que resaltó, fue que a partir de las reformas introducidas por la Ley 1389 de 2010, no es viable hablar de naturaleza pensional del estímulo conferido a los deportistas destacados como glorias del deporte, puesto que conforme con el ordenamiento jurídico vigente, no tiene ninguno de los elementos estructurales que definen a las prestaciones propias del régimen pensional. Así, en desarrollo de los principios constitucionales de eficiencia, universalidad y solidaridad (art. 48 C.Po.), el derecho fundamental a la seguridad social en pensiones: (i) debe garantizarse a todas las personas, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida; (ii) únicamente depende de la acreditación de los requisitos establecidos en la ley aplicable al caso concreto, los cuales están relacionados con la edad, el tiempo y el monto de las cotizaciones; (iii) en virtud del carácter universal del derecho, no puede ser protegido exclusivamente a determinadas personas, porque un trato diferenciado de esta naturaleza carecería de justificación constitucional y se tornaría por tanto, en un trato discriminatorio; y (iv) los beneficiarios del derecho a la seguridad social en pensión deben ser afiliados directos y sus familiares que vivan bajo su dependencia económica.

Lo primero que se advierte es que, contrario a lo que se establece para una pensión, el incentivo reconocido por el legislador a las personas consideradas como "glorias del deporte", no tiene un método de cotización previa por parte del beneficiario, ni requisitos de tiempo de servicios, ni de monto de cotización, ni edad mínima (aunque requiere ser mayor de 50 años), sino que somete su concesión al nivel socioeconómico del beneficiario, ya que no debe haber realizado cotizaciones al sistema general de seguridad social en pensiones, al menos de cuatro (4) salarios mínimos. De cambiar esta situación, el beneficiario pierde esta condición en razón de la modificación de su nivel socioeconómico. Esto muestra que en realidad, el incentivo concedido a esos deportistas es "*una subvención económica para un grupo de la población, a partir de un criterio de focalización del gasto público social*", como ya lo determinó el tribunal constitucional en la sentencia C-221 de 2011 y por lo tanto, no pertenece en la actualidad al régimen de seguridad social en pensiones. El propósito de esta subvención, además de fomentar el deporte, es el de proveer condiciones dignas a quienes, a pesar de haberse destacado internacionalmente, no consolidaron los recursos económicos suficientes que les permitan contar con una pensión para su tercera edad. Con esta medida, el Estado busca compensar, aunque sea en una mínima proporción, el invaluable bien que esos deportistas le han generado al país, en el fortalecimiento de la identidad nacional, la construcción de valores y generación de bienestar y cultura ciudadana, a costa de enorme sacrificios y en muchas ocasiones, de graves lesiones y desgaste físico. De esta forma, los logros deportivos del país hacen parte del patrimonio deportivo conformado por aquellos símbolos de la identidad nacional que fortalecen la unidad, fomentan el deporte como un valor de la sociedad y construyen cultura ciudadana.

Para determinar si se consolidaban en el presente caso, derechos pensionales, la Corte examinó la vigencia de las normas que regulan la materia, respecto de la cual encontró que ya en la sentencia C-525 de 2013, pudo establecer que se había presentado una derogación orgánica y tácita del artículo 148 de la Ley 100 de 1993, en virtud de la expedición del artículo 45 de la Ley 181 de 1995, que específicamente regulaba la "pensión vitalicia para las Glorias del Deporte", ampliando la cobertura, los requisitos y regulando cuestiones relacionadas con esta prestación. Posteriormente, este artículo fue derogado de manera tácita por el artículo 2º de la Ley 797 de 2003 (que modificó el art. 13 de la Ley 100 de 1993), al establecer que solo la cotización efectiva de semanas o tiempo de servicio prestado era requisito irremplazable para obtener el reconocimiento de la pensión y prohibió otorgar pensiones que no correspondan a tiempos de servicio efectivamente prestados o cotizados.

Habida cuenta que la "pensión vitalicia" que otorgaba el artículo 45 de la Ley 181 de 1995 a las glorias del deporte que obtuvieran medallas en campeonatos mundiales oficiales o de los Juegos Olímpicos, con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales, contemplaba requisitos distintos a los regulares, desapareció del ordenamiento, toda vez que la Ley 797 de 2003 prohíbe el reemplazo de semanas de cotización por otros requisitos diferentes a cotizaciones o tiempos de servicios efectivamente realizados. Si la Ley 797 fue publicada el 29 de enero de 2003, quiere decir que entre el 18 de enero de 1995 (fecha de publicación de la Ley 181) y el 29 de enero de 2002, tuvo plena vigencia el artículo 45 de la Ley 181 de 1995, de modo que varios deportistas destacados fueron beneficiados con la "pensión vitalicia" entregada por Coldeportes, y por tanto, se consolidó un derecho en cabeza de los beneficiarios que no pueden ser desconocidos por leyes posteriores.

En conclusión, el reemplazo efectuado por el artículo 5º de la Ley 1389 de 2010 del vocablo "pensión vitalicia" por el de "estímulo" en el artículo 45 de la Ley 181 de 1995, no vulnera derechos adquiridos y por tanto, se declaró exequible. No obstante, esta exequibilidad se condicionó a que se siga entregando la "pensión vitalicia" como glorias del deporte, a quienes fueron beneficiarios de la misma o a quienes antes del 29 de enero de 2009, habían cumplido los requisitos legales para ello.

#### **4. Salvamentos y aclaraciones de voto**

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Iván Palacio Palacio** manifestaron su salvamento de voto parcial. Aunque coincidieron en que en la modificación que se introdujo por la norma demandada, a la denominación como estímulo de la pensión vitalicia que se reconoce a los deportistas destacados, no desconoce derechos adquiridos, se separaron cada uno de algunos de los fundamentos de esta decisión.

De un lado, la magistrada **Calle Correa** consideró que el cargo de inconstitucionalidad formulado por vulneración del principio de progresividad de los derechos sociales cumplía las condiciones para ser analizado de fondo. Observó que, como se indica en la ponencia, este cargo se fundamenta en una extensa exposición de las diferencias entre una pensión y un estímulo, lo que en concepto de la demandante, infringía el principio progresividad, ya que en su concepto hizo desaparecer toda la protección que rodea el derecho fundamental a la seguridad social en pensiones. A su juicio, los argumentos expuestos en la demanda cumplían con los requisitos de certeza, claridad, suficiencia y pertinencia para valorar, si el cambio en la denominación de esa prestación, implicaba la regresividad de un derecho social reconocido a personas que se destacaron en el desempeño del deporte a nivel mundial. Cosa distinta, es que la demandante tuviera o no razón.

Por su parte, el magistrado **Palacio Palacio**, además de estar de acuerdo con lo anterior, manifestó su discrepancia con los conceptos que se exponen en la sentencia, en relación con el alcance de la garantía de los derechos adquiridos con justo título y conforme a la ley, que en su criterio arrasa con todo lo que ha sido una construcción doctrinal y jurisprudencial a este respecto, que en su sentir se desconoció en la sentencia C-258 de 2013, la cual se cita extensamente en esta providencia. En particular, en esta ocasión, se reafirma algo que quebranta abiertamente los artículos 48 y 58 de la Constitución Política, al reconocer una cláusula abierta de configuración del legislador en materia de regulación de las pensiones, que incluye la afectación del monto de pensiones ya reconocidas y por tanto, derechos consolidados inmodificables por leyes o decisiones judiciales posteriores.

El magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de la decisión de exequibilidad condicionada adoptada en la sentencia C-421 de 2016, al considerar que se desconoció el precedente constitucional establecido en la sentencia C-211 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), en cuya oportunidad la Corte determinó que la naturaleza jurídica del "estímulo" por ningún motivo podía ser clasificado como una pensión vitalicia, al no requerir para su reconocimiento y pago el cumplimiento de semanas de cotización, afiliación al sistema o edades mínimas pensionales, sino que por su finalidad, se ubica en un gasto social dirigido a los medallistas y representantes del deporte nacional. Ello, además en armonía con el numeral 4º del artículo 136 de la Constitución, el cual prohíbe decretar a favor de personas donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones o *pensiones* que no estén reconocidas en la ley. En concepto del magistrado **Linares Cantillo**, la norma en mención no infringía los preceptos constitucionales de derechos adquiridos en materia pensional y

regresividad invocados en la demanda y por tanto, ha debido ser declarada exequible sin ningún condicionamiento. Sin perjuicio de que la Corte Constitucional aclarara que el estímulo reconocido al deportista es vitalicio, no puede ser suspendido o revocado unilateralmente siempre y cuando se mantengan las condiciones de acceso exigidas en la Ley 1389/10 y su decreto reglamentario.

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos** anunciaron sendas aclaraciones de voto sobre distintos aspectos de la motivación de esta sentencia.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE EL CONGRESO NO INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA QUE VULNERARÍA LA IGUALDAD Y LA SEGURIDAD SOCIAL, POR NO HABER INCLUIDO EN LAS DEDUCCIONES A LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD, CREE, LAS RESERVAS DE ESTABILIZACIÓN Y SUS RENDIMIENTOS, TODA VEZ QUE SON PARTE DEL PATRIMONIO PROPIO DE LAS SOCIEDADES ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y NO DE LAS CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL DE LOS AFILIADOS AL RAIS Y POR TANTO, NO TIENEN LA NATURALEZA DE RECURSOS PARAFISCALES**

**II. EXPEDIENTE D-11129 - SENTENCIA C-422/16 (Agosto 10)**  
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

**1. Norma acusada**

**LEY 1739 DE 2014**  
(Diciembre 23)

*Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 11.** Modifíquese el artículo 22 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

**"Artículo 22. Base gravable del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).** La base gravable del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, se establecerá restando de los ingresos brutos susceptibles de incrementar el patrimonio realizados en el año gravable, las devoluciones rebajas y descuentos y de lo así obtenido se restarán los que correspondan a los ingresos no constitutivos de renta establecidos en los artículos 36, 36-1, 36-2, 36-3, 45, 46-1, 47, 48, 49, 51, 53 del Estatuto Tributario. De los ingresos netos así obtenidos, se restarán el total de los costos susceptibles de disminuir el impuesto sobre la renta de que trata el Libro I del Estatuto Tributario. También se restarán las deducciones de los artículos 107 a 117, 120 a 124, 126-1, 127-1, 145, 146, 148, 149, 159, 171, 174 y 176 del Estatuto Tributario, siempre que cumplan con los requisitos de los artículos 107 y 108 del Estatuto Tributario, así como las correspondientes a la depreciación y amortización de inversiones previstas en los artículos 127, 128 a 131-1 y 134 a 144 del Estatuto Tributario. Estas deducciones se aplicarán con las limitaciones y restricciones de los artículos 118, 124-1, 124-2, 151 a 155 y 177 a 177-2 del Estatuto Tributario. A lo anterior se le permitirá restar las rentas exentas de que trata la Decisión 578 de la Comunidad Andina y las establecidas en los artículos **4o del Decreto número 841 de 1998**, 135 de la Ley 100 de 1993, 16 de la Ley 546 de 1999 modificado por el artículo 81 de la Ley 964 de 2005, 56 de la Ley 546 de 1999. Para efectos de la determinación de la base mencionada en este artículo se excluirán las ganancias ocasionales de que tratan los artículos 300 a 305 del Estatuto Tributario.

Para todos los efectos, la base gravable del CREE no podrá ser inferior al 3% del patrimonio líquido del contribuyente en el último día del año gravable inmediatamente anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 189 y 193 del Estatuto Tributario.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Para los periodos correspondientes a los cinco años gravables 2013 a 2017, se podrán restar de la base gravable del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), las rentas exentas de que trata el artículo 207-2, numeral 9 del Estatuto Tributario".

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado, la expresión "**4o del Decreto número 841 de 1998**", contenida en el artículo 11 de la Ley 1739 de 2014, que modificó el artículo 22 de la Ley 1607 de 2012.

**3. Síntesis de la providencia**

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte Constitucional en esta oportunidad, radicó en determinar, si en la definición de la base gravable del Impuesto sobre la Renta para la Equidad, CREE, el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa, al permitir deducir del cálculo de dicha base las reservas matemáticas de los seguros de pensiones de jubilación o vejez, invalidez y sobrevivientes, así como sus rendimientos, pero sin tener en cuenta la reserva de estabilización y sus rendimientos, a pesar de que la demandante aduce que tienen una naturaleza similar y estar afectadas a garantizar el pago de las pensiones de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS.

Después de referirse a la actividad aseguradora en Colombia, el sistema pensional de la Ley 100 de 1993 y en particular, a las reservas técnicas en el régimen de ahorro individual con solidaridad, RAIS, a la política tributaria y sus límites, a la naturaleza jurídica del impuesto sobre la renta para la equidad CREE y la exención de la reserva matemática en materia pensional, así como al control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en materia tributaria, la Corte concluyó que la expresión normativa acusada del artículo 11 de la Ley 1739 de 2014, no adolece de una omisión legislativa relativa por desconocimiento de los derechos de igualdad y seguridad social. Además del amplio margen de configuración que le asiste al legislador en materia tributaria, cuyas exenciones son de aplicación restrictiva, el tribunal constitucional pudo determinar que aunque las reservas de estabilización y sus rendimientos comparten con las reservas matemáticas y sus rendimientos cierta relación al comprender el pago de pensiones, no son en estricto sentido equiparables dada su naturaleza, conformación y finalidad, al provenir las primeras del patrimonio exclusivo de la sociedad AFP, mientras que las otras del ahorro pensional que como recursos de la seguridad social tienen carácter parafiscal y destinación específica. Si bien el CREE es análogo al impuesto sobre la renta y complementarios, en definitiva son gravámenes diferentes como lo determinó el propio legislador a partir del ámbito conceptual y de los elementos que los componen como son el sujeto, la base gravable, la tarifa y la destinación específica, por lo que las exenciones establecidas para uno no necesariamente deben extenderse al otro.

La Corte recordó que el artículo 48 de la Constitución señala que no podrán destinarse ni utilizarse los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. Por su parte, el artículo 135 de la Ley 100 de 1993 establece que los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, entre otros, gozan de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen, del orden nacional, lo cual obedece al carácter parafiscal de tales recursos que no pueden ser destinados a un objeto diferente, que incluye la prohibición para el Estado de imponer tributos sobre ellos. Además, precisó que el vocablo técnico es "exclusión" y no "exención" porque este presupone la existencia de un sujeto u objeto susceptible de gravamen del cual se le exonera.

De manera específica, el régimen de ahorro individual con solidaridad RAIS es uno de los regímenes dispuesto por el legislador, basado en el ahorro de las cotizaciones a título individual y sus rendimientos financieros, así como en la solidaridad, primas de seguros y costos de administración. Los afiliados tiene derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, las cuales a su vez pueden adoptar la modalidad de renta vitalicia (contratada con la aseguradora), retiro programado (se obtiene de la sociedad de la sociedad AFP) y retiro programado con renta vitalicia diferida. En este régimen, las cotizaciones obligatorias o voluntarias se abonan a la cuenta individual de ahorro pensional del afiliado a prorrata del Fondo de Pensión que escoja o sea asignado. Estas cotizaciones que tienen naturaleza parafiscal solo pueden destinarse a los fines autorizados por la ley y una parte se destina a la cancelación de la prima de seguro de invalidez y sobrevivientes, contratado para garantizar el pago de la pensión a su favor o de sus sobrevivientes en aquellos casos en que la pérdida de capacidad laboral o la muerte impidan acumular en su cuenta de ahorro individual, el capital necesario para financiar su pensión. La aseguradora que tenga a su cargo la póliza por estos conceptos, cuya prima se paga con una porción de la cotización del afiliado al RAIS, tiene el deber de constituir una *reserva matemática* que garantice la cobertura de la suma adicional necesaria para completar el capital suficiente y así financiar el monto de la pensión. El conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional constituye un patrimonio autónomo de propiedad de los afiliados denominado Fondo de Pensiones, que es independiente del patrimonio de

la sociedad AFP. De otro lado, las sociedades AFP deben garantizar una rentabilidad mínima de cada uno de los Fondos de Pensiones que administra. De no alcanzarse ésta, tales sociedades deben responder con sus propios recursos afectando inicialmente la reserva de estabilización de rendimientos. Además, si esta no es suficiente para cubrir el defecto observado, las sociedades administradoras deben afectar la parte restante de su patrimonio. De esta forma, se busca proteger al afiliado de un riesgo en el manejo financiero de los recursos confiados a las AFP.

En consecuencia, las reservas matemáticas y sus rendimientos constituyen recursos de la seguridad social al fundamentarse en los aportes parafiscales (cotizaciones trabajadores-empleadores) que son de destinación específica (garantía de las prestaciones). Las pensiones de invalidez y sobrevivientes son garantizadas mediante la contratación de seguros con parte de las cotizaciones. Así, en ellas están presentes los rasgos de la contribución parafiscal como son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial. De otra parte, las reservas de estabilización y sus rendimientos se establecieron para garantizar una rentabilidad mínima como resultado de la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones. Su fuente de recursos es el patrimonio propio de las sociedades AFP, que en situaciones extremas pueden provenir de una orden de capitalización dispuesta por la Superintendencia Financiera, para sí recomponer su patrimonio en orden a dar cumplimiento a las normas sobre margen de solvencia y de capital mínimo. Por ello, de ningún modo es válido afirmar que ante la ocurrencia de un riesgo financiero que obligue a las sociedades AFP a cubrir el defecto de rentabilidad mínima, se conviertan por sí mismas en recursos parafiscales y de destinación específica.

Por lo expuesto, el Congreso no incurrió en una omisión legislativa relativa, al no incluir las reservas de estabilización y sus rendimientos como renta exenta que de debiera deducir para establecerla base gravable del impuesto CREE, que no resulta fundamental ni forzosa para que sea compatible con la Constitución.

#### **4. Salvamento y aclaración de voto**

La magistrada **María Victoria Calle Correa** manifestó su salvamento de voto, por cuanto en su criterio, el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa formulado contra una expresión normativa del artículo 11 de la Ley 1739 de 2014, adolecía de claridad y certeza. Señaló que la demanda parte de un supuesto incorrecto, cual es el de que la reserva de estabilización y sus rendimientos son un recurso amparado por las mismas garantías de los recursos de la seguridad social, asimilando dos figuras que son diferentes y con base en ello, estableciendo proposiciones inexistentes que no corresponden con la naturaleza que la ley le ha dado a dichos recursos. Advirtió que los recursos del sistema de seguridad social que se encuentran exentos de manera expresa de cualquier gravamen están previstos en el artículo 135 de la Ley 100 de 1993, entre los cuales no están comprendidos la reserva de estabilización y sus rendimientos.

Observó que la demanda descansa en un fundamento errado al asimilar *per se* las reservas de estabilización y sus rendimientos con las reservas matemáticas y sus rendimientos, sin tener en cuenta la distinta naturaleza de esos recursos y por tanto, no serles aplicable las mismas consecuencias tributarias que tienen recursos de naturaleza parafiscal. Por consiguiente, no se cumplía con uno de los presupuestos esenciales para que la Corte pudiera abordar de fondo el cargo por omisión legislativa relativa, de modo que a su juicio, la decisión ha debido ser de inhibición.

Por su parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, aunque comparte la declaración de exequibilidad del aparte demandado del artículo 11 de la Ley 1739 de 2014, presentará una aclaración de fondo en relación con algunos de los fundamentos de esta sentencia.

**LA AUSENCIA DE CLARIDAD, ESPECIFICIDAD Y SUFICIENCIA DEL CARGO FORMULADO POR LA PRESUNTA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, IMPIDIERON QUE LA CORTE PUDIERA PROFERIR UN FALLO DE MÉRITO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TÉRMINOS DE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

**III. EXPEDIENTE D-11208 - SENTENCIA C-423/16 (Agosto 10)**  
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

**1. Norma acusada**

**LEY 610 DE 2000**

(Agosto 15)

*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*

**ARTICULO 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCION. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.** Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, **contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal,** si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública.

**2. Decisión**

**INHIBIRSE** para emitir un pronunciamiento de fondo en la demanda del ciudadano Paulo César Rodríguez Acevedo contra el artículo 9º (parcial) de la Ley 610 de 2000 "*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*".

**3. Síntesis de la providencia**

Revisadas en conjunto la demanda y la corrección de la misma, la Corte constató que no cumplía con la carga de argumentación requerida para controvertir la validez constitucional del aparte acusado del artículo 9º de la Ley 610 de 2000, por el presunto desconocimiento del artículo 29 de la Carta Política.

El actor se limitó a sostener que la modificación que introdujo la disposición demandada, al cambiar los términos de caducidad y prescripción de la acción fiscal resulta desproporcionada, ya que el régimen anterior señalaba tan solo dos (2) años y en la actualidad se computan diez (10), lo cual vulnera garantías constitucionales, sin que exponga las razones en que sustenta tal afirmación. El cuestionamiento se restringe a señalar que el legislador amplió hasta por diez (10) años sin justificación alguna, el término para fallar en firme los procesos de responsabilidad fiscal, pero sin explicar en dónde su configuración la desproporción, como tampoco, por qué el término de prescripción debería ser de cinco (5) años, como lo sostiene el demandante. Por el contrario, para la Corte, el replanteamiento de los términos de caducidad para la apertura del proceso de responsabilidad fiscal y de prescripción de tal proceso no responde a posiciones caprichosas del legislador sino a la necesidad de garantizar el derecho a la justicia que tiene la sociedad en materia fiscal y la protección del patrimonio público que se persigue con tales procesos. Esto justificaría el establecimiento de un término de cinco (5) que en todo caso goza de presunción de constitucionalidad y en principio corresponde al normal ejercicio de la potestad de configuración del legislador en materia procesal, salvo que se demuestre lo contrario, que es justamente de lo que adolece la presente demanda.

Además, los cuestionamientos que se expusieron por el actor eran muy amplios y lacónicos, al punto de limitarse a hacer referencias genéricas, globales e indeterminadas en relación con la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución. Estos razonamientos vagos y abstractos impidieron un debate concreto en perspectiva constitucional, por cuanto la norma acusada no se enfrenta con el precepto superior invocado. En este sentido, la Corte observó que en ningún punto del libelo se puede establecer una relación lógica entre las alegaciones del actor y la norma constitucional que invoca como vulnerada. El ciudadano omitió explicar el alcance de la norma superior y ofrecer un hilo argumentativo que permitiera comprender

adecuadamente el contenido y alcance de su reproche. Las falencias de la demanda, no le permitieron a la Corte realizar un examen de fondo y emitir un fallo de mérito sobre la constitucionalidad del aparte impugnado del artículo 9º de la Ley 610 de 2000.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** anunció una aclaración de voto, en cuanto considera que la línea que ha seguido la Corte en materia de inhabilitación aplica criterios muy estrictos para una acción ciudadana, que no requiere de conocimientos especializados para presentar una demanda de inconstitucionalidad, A su juicio, el principio que se debe aplicar siempre es el *pro actione* que permita con unos requisitos mínimos admitir un pronunciamiento de fondo, más aún cuando dada la oportunidad de corrección de la demanda, esta es admitida para cursar todo el proceso, que debería concluir con un fallo de fondo.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE EN LA VALORACIÓN DE LAS CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA, POR TRATARSE DE UN PROCESO SANCIONATORIO, NO CABE EN PRINCIPIO, UNA RESPONSABILIDAD OBJETIVA, SINO QUE DEBE TENER EN CUENTA EL ELEMENTO DE CULPABILIDAD**

**IV. EXPEDIENTES T-3331156/T-4524335 - SENTENCIA SU-424/16 (Agosto 11)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Sala Plena de la Corte Constitucional concedió la tutela solicitada de manera separada por dos ciudadanos, a quienes se había decretado la pérdida de su investidura como Representantes a la Cámara para el período 2010-2014, por haber incurrido en la causal de inhabilitación establecida en el artículo 179, numeral 5 de la Constitución, esto es, tener vínculo de matrimonio o parentesco en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil con personas que para el momento de la elección ejerzan autoridad política, civil o militar en la circunscripción donde debe realizarse la elección. La acción de tutela se instauró contra la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que profirió las sentencias de 15 de febrero de 2011 y 21 de agosto de 2012, mediante las cuales se declaró la pérdida de investidura a los accionantes, por considerar que estas providencias vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso y el derecho de participación política.

Para la Corte, el amparo constitucional procedía para proteger el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes sancionados con pérdida de investidura, toda vez que encontró que en las dos sentencias que se impugnan por la vía de tutela se incurrió en un *defecto sustantivo* con la interpretación que hicieron del precepto constitucional que establece la citada inhabilitación y su aplicación a los dos accionantes, a quienes se impuso la pérdida de su investidura como Representantes a la Cámara. A su juicio, por tratarse de un proceso sancionatorio, esta interpretación debía partir del artículo 29 de la Constitución, con acatamiento de todas las garantías procesales y una visión *pro homine*, que tuviera en cuenta el elemento de culpabilidad, fundamental en el derecho sancionatorio, en el cual no se puede aplicar una responsabilidad objetiva.

En los casos revisados, la Corporación constató que los accionantes habían obrado con la debida diligencia para dilucidar antes de inscribirse como candidatos al Congreso, el alcance de la prohibición prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Carta Política y si les era aplicable, ante la circunstancia de que en un caso, la esposa del aspirante a ser elegido Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda para el período 2010-2014 había sido elegida alcaldesa del municipio Dosquebradas, Risaralda, en el periodo 2008-2011 y en el otro, el padre del candidato se desempeñaba como Secretario de Despacho-Secretaría General de Sincelejo para el momento de la elección de Representantes a la Cámara por el departamento de Sucre. Así, la inquietud que se dirigió a este respecto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado fue remitida al Ministerio del Interior, que la absolvió en el mismo sentido adoptado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, al determinar que las circunscripciones departamental y municipal no coincidían para efectos

de aplicar la inhabilidad consagrada en el artículo 179.5 de la Constitución. Este concepto, corroborado además por el Consejo Nacional Electoral que también fue consultado, determinó que los accionantes actuarán con el total convencimiento y la confianza legítima de no estar inhabilitados para ser elegidos en dicho periodo como Representantes a la Cámara, como lo había dispuesto en varios fallos la Sección Quinta del Consejo de Estado.

No obstante, en ambos casos, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que debía declararse la pérdida de investidura de los congresistas con una tesis distinta, por haber sido elegidos estando incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución, puesto que tanto la esposa, en un caso, como el padre, en el otro, de cada uno de los accionantes desempeñaban cargos de autoridad civil y política dentro de la misma circunscripción territorial por las que fueron elegidos Representantes a la Cámara, como quiera que las respectivas circunscripciones municipales en la que ejercían dichos cargos hacían parte de las mismas circunscripciones departamentales.

La Corte determinó que por tratarse de un proceso sancionatorio de graves implicaciones, ya que la pérdida de investidura genera una inhabilidad permanente para volver a ser elegido, en principio no resulta válido aplicar una responsabilidad objetiva en la valoración de la causales previstas para la imposición de dicha sanción, sino que en cada caso deberá comprobarse la existencia del elemento de culpabilidad que en este caso no tuvo lugar, puesto que los accionantes obraron con la plena convicción respaldada en la postura jurisprudencial adoptada por la Sección Quinta del Consejo de Estado y los conceptos emitidos con autoridad por parte de los órganos especializados en la materia.

Habida cuenta de lo anterior y en virtud de que se cumplían en los casos concretos los requisitos de inmediatez y subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Corte concedió el amparo constitucional solicitado. Con tal objeto, resolvió revocar la sentencia de tutela de única instancia proferida el 22 de noviembre de 2011 por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjueces de la Subsección Segunda y el fallo de tutela de 31 de julio de 2014 dictado en única instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado que en el primer caso declaró improcedente el amparo y en el segundo, no accedió a la tutela constitucional. En su lugar, se dejaron sin validez ni efecto, las sentencias proferidas por la Sala Plena de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado el 15 de febrero de 2011 y el 21 de agosto de 2012, mediante la cuales se declaró la pérdida de investidura como Representantes a la Cámara para el período 2010-2014 a los accionantes Noel Ricardo Valencia Giraldo y Héctor Javier Vergara Sierra, en guarda de su derecho fundamental al debido proceso en la imposición de esa sanción política.

La Sala Plena de la Corte Constitucional aclaró que en el presente caso, el juez constitucional debía proceder directamente a dejar sin efecto las sentencias cuestionadas, sin devolver al Consejo de Estado los procesos para que se profirieran las providencias judiciales correspondientes, en la medida en que por la especificidad de las situaciones examinadas, no había un margen de autonomía en la decisión judicial, sino que habría que ordenar dictar una sentencia en determinado sentido, lo cual resultaría mucho más invasivo del ámbito de competencia del tribunal que decide sobre la pérdida de investidura.

#### **4. Salvamento de voto**

El magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** se apartó de la decisión anterior, toda vez que si bien en ambos casos se cumplían los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, no ocurría lo mismo con algunos de los defectos específicos planteados, razón por la cual, en su concepto, el amparo impetrado ha debido ser denegado.

En cuanto al defecto sustantivo alegado en las providencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 15 de febrero de 2011 y el 21 de agosto de 2012, que declararon la pérdida de investidura de los dos accionantes, por estar incurso en la inhabilidad prevista en el artículo 179, numeral 5 de la Constitución, el magistrado **Mendoza Martelo** observó que al sustentar la acción de tutela los accionantes citaron varios fallos de la Sección Quinta del Consejo de Estado en los que disponía que para los efectos de esta inhabilidad, no existe coincidencia entre las circunscripciones departamental y municipal,

pero omitieron relacionar los pronunciamientos de la misma Sección Quinta en los que, de acuerdo con la Sala Plena del Consejo de Estado, se aceptó la tesis de que para la configuración de dicha inhabilidad, la circunscripción territorial mayor de manera lógica, comprendía a la menor.

En este caso, señaló que la regla jurisprudencial que se extraía de los pronunciamientos de la Sección Quinta en una primera fase en relación con la inhabilidad contemplada en el numeral 5º del artículo 179 de la Constitución Política, era la de que las circunscripciones nacional, departamental y municipal no son coincidentes y como quiera que los Representantes a la Cámara se eligen por circunscripción departamental, era necesario que la persona respecto de la cual se predica el vínculo que da lugar a la inhabilidad ejerciera autoridad civil y política en todo el departamento. Sin embargo, indicó que esa tesis corresponde a fallos dictados en procesos de nulidad electoral y no de pérdida de investidura, cuyo conocimiento corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado, lo cual tiene relevancia en la medida se trata de procesos que tienen notables diferencias, como se estableció en las sentencias SU-399 de 2012 y SU-400 de 2012 proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. A su juicio, debe descartarse el que se haya quebrantado el debido proceso y el derecho a la igualdad de los accionantes, puesto que se trataba de dos procesos distintos y de dos instancias diferentes dentro del Consejo de Estado. En su criterio, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no estaba obligada atender los planteamientos de la Sección Quinta de esa misma Corporación.

De otra parte, en su criterio, la Corte ha debido tener en cuenta el fin moralizador que persiguió el constituyente con el establecimiento de la inhabilidad contemplada en el numeral 5 del artículo 179 de la Carta Política, cual fue el de eliminar las ventajas desproporcionadas, que se derivan en nepotismo –mal que tanto se controvirtió y se buscó neutralizar en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente- dada la incuestionable influencia que pudieran tener los referidos mandatarios locales en beneficio de las aspiraciones del Representante a la Cámara. Por esta razón, en su sentir, el reparo formulado contra las providencias enjuiciadas, que los accionantes fundamentaron en los principios de favorabilidad, *pro homine*, *pro libertatis* y en la interpretación restrictiva en materia sancionatoria, no estaba llamado a prosperar.

**AL CONSTATAR QUE EN LA CONDENA POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL IMPUESTA POR EL CONSEJO DE ESTADO A UN FUNCIONARIO JUDICIAL LLAMADO EN GARANTÍA NO SE INCURRIÓ EN LOS DEFECTOS ALEGADOS, LA CORTE PROCEDIÓ A CONFIRMAR LA DENEGACIÓN DEL AMPARO CONSTITUCIONAL SOLICITADO POR EL RESPONSABLE**

**IV. EXPEDIENTES T 5383748 - SENTENCIA SU-425/16 (Agosto 11)**  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

En el presente proceso, la Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la sentencia de tutela proferida el 15 de diciembre de 2015 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que a su vez había confirmado la sentencia del 15 de octubre de 2015 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó el amparo solicitado por el Juez 19 Civil del Circuito de Bogotá contra la sentencia dictada el 19 de agosto de 2014, por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual se declaró a la Nación-Rama Judicial patrimonialmente responsable de los perjuicios ocasionados a la Caja Compensación Familiar, CAFAM, como consecuencia de un proceso de restitución de inmueble arrendado, así como al juez llamado en garantía en proporción del 100% respecto de la condena impuesta. El Consejo de Estado ordenó a la entidad demandada pagar a CAFAM la totalidad de la condena impuesta y repetir contra el funcionario judicial llamado en garantía, por haber vulnerado el debido proceso de dicha Caja, al no permitirle ejercer su derecho de defensa.

Aunque la Corte constató que en el caso examinado se cumplían los presupuestos formales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, también estableció que

no tenían lugar los defectos señalados por el accionante en la sentencia cuestionada. Después de hacer un recuento de los antecedentes del proceso de reparación directa en el cual se condenó a la Nación-Rama Judicial al pago de los perjuicios causados a CAFAM en el trámite del proceso de restitución de inmueble arrendado adelantado por el Juzgado 19 de Circuito de Bogotá y de analizar los argumentos expuestos por el accionante, para sustentar la existencia de un defecto fáctico en la sentencia proferida por la demandada el 19 de agosto de 2014 en la que también se ordenó el pago del 100% de la condena impuesta al ser llamado en garantía, la Corte concluyó que no le asistía razón al accionante, por cuanto el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B hizo un análisis detallado y juicioso del material fáctico y probatorio obrante en el expediente, alcanzando mediante la construcción lógica y la ponderación de principios, las razones suficientes para tomar una decisión que no tiene ninguno de los elementos que puedan calificarla como arbitraria. Los asuntos cuestionados no fueron resultado de un aspecto subjetivo ni arbitrario que amerite la intervención del juez de tutela; por el contrario, se advierte que el peticionario pretende anteponer su propio criterio a la autoridad judicial accionada, finalidad ajena a este mecanismo de amparo. La Corte reiteró que la acción de tutela contra decisión judicial es concebida como un "juicio de validez" y no como un "juicio de corrección" del fallo cuestionado, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado, que dieron origen a la controversia. En realidad, los cuestionamientos que hacen de la sentencia impugnada por vía de tutela aluden a un sinnúmero de supuestas falencias en que habría incurrido el Consejo de Estado, por valoración indebida las pruebas aportadas al proceso la equivocada o falsa motivación como soporte de la condena y la violación del precedente del Consejo de Estado sobre los requisitos para reestructurar el daño y generar la indemnización, que busquen reabrir la controversia de fondo ya resuelta por el Consejo de Estado, sin que se demuestre la existencia de un defecto fáctico de relevancia constitucional que invalide la decisión por vulneración de derechos fundamentales del accionante. En particular la Corte resaltó que la ausencia de responsabilidad de orden penal o disciplinaria decretada a favor del accionante, no conducen necesariamente a que el funcionario no pueda ser hallado responsable patrimonialmente por actuaciones u omisiones que causaron el daño por el que fue condenado el Estado, la cual tiene fundamento en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte procedió a confirmar la sentencia de tutela proferida el 15 de diciembre de 2015 por la Sección Quinta del Consejo Estado, que a su vez confirmó la sentencia del 15 de octubre de 2015 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el sentido de negar el amparo solicitado por el Juez 19 Civil del Circuito de Bogotá.

- **Salvamento y aclaraciones de voto**

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se apartó de la anterior decisión, porque a su juicio, en la valoración de la culpa que da lugar a la responsabilidad patrimonial del funcionario frente a la condena al Estado por un daño antijurídico, se deben aplicar criterios de proporcionalidad frente al daño causado y en función del servicio prestado. Observó, que una aplicación literal del artículo 90 de la Constitución conduce a condenas de montos excesivos decretados mediante la acción de repetición, los cuales están fuera de la capacidad de pago del funcionario declarado responsable (en el caso concreto, el 100% de \$ 441.789.0345.51) con la grave consecuencia de verse obligado a marginarse del servicio público, al estar inhabilitado para el mismo, hasta tanto pague la suma a la que fue condenado. Al no haberse hecho esta valoración en el caso concreto, la tutela ha debido prosperar con el fin de se aplicaran una gradualidad en la proporción de la condena por responsabilidad patrimonial del Juez 19 Civil del Circuito, del 100% respecto de la condena impuesta a la Nación-Rama Judicial por los perjuicios causados a CAFAM.

Las magistradas **María Victoria Calle Correa**, **Gloria Stella Ortiz Delgado** y los magistrados **Alejandro Linares Cantillo**, **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron sendas aclaraciones de voto.

**LA CORTE CONCEDIÓ EL AMPARO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE UN GRUPO DE POBLACIÓN CAMPESINA QUE HABITA EN LA VEREDA EL PORVENIR DE MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN, META, REFERENTES AL ACCESO A LA TIERRA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN**

**CONTRA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, FRENTE A LA INACCIÓN DEL ESTADO. ORDENÓ LLEVAR A CABO UN PLAN ESTRATÉGICO PARA ACLARAR LA SITUACIÓN DE ESTOS POBLADORES EN RELACIÓN CON LOS PREDIOS BALDÍOS OCUPADOS EN ESA REGIÓN Y ADELANTAR LOS PROCESOS CORRESPONDIENTES POR LAS AUTORIDADES Y ÓRGANOS COMPETENTES**

**V. EXPEDIENTE T-5353319 - SENTENCIA SU-426/16 (Agosto 11)**  
M.P. María Victoria Calle Correa

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió el caso de 73 ciudadanos (37 mujeres y 36 hombres), que manifestaron ser campesinos de la vereda El Porvenir, jurisdicción del municipio Puerto Gaitán (Meta) y haber mantenido allí un asentamiento generacional desde por lo menos el año 1960. Sin embargo, afirman que su permanencia en el lugar se ha visto afectada por el traspaso de la titularidad de un empresario de la zona que se hizo en 1979 de cerca de 27.000 hectáreas al empresario de las esmeraldas Víctor Carranza, a partir de la cual se notó la presencia de "grupos paramilitares" en la región, procesos de hostigamientos contra los pobladores, homicidios masivos y desplazamientos forzados internos. Adicionalmente en 1992, el hoy desaparecido Incora adjudicó las 27.000 hectáreas a 27 personas que no tenían ninguna relación con estos bienes, que posteriormente fueron englobados en cinco grandes haciendas, adjudicaciones que fueron revocadas por el Incoder el 30 de julio de 2014, luego de encontrar que las mismas habían sido irregulares. Estos inmuebles fueron constituidos como baldíos y en consecuencia su propiedad pasó a la Nación. No obstante, actualmente el dominio material del lugar sigue estando en manos de una empresa ganadera perteneciente a la familia del señor Víctor Carranza, cuyos propietarios han venido ejerciendo actos violentos contra los campesinos ocupantes, sin que hasta la fecha se haya adelantado ninguna gestión encaminada a adjudicarle a los ocupantes históricos la propiedad de los mismos, ni recibido apoyo institucional efectivo para contrarrestar las condiciones de inseguridad y la alerta de desplazamiento masivo. Sostienen que han tenido que permanecer en El Porvenir sin acceso a servicios públicos, vías de comunicación o asistencia estatal para desarrollar proyectos productivos que propendan por su digna supervivencia.

La Corte determinó que la acción de tutela promovida por este grupo de pobladores de El Porvenir era procedente por no existir otro medio de defensa judicial materialmente idóneo para estudiar la protección de los derechos fundamentales de los accionantes y resolver los problemas jurídicos constitucionalmente relevantes, planteados con ocasión del caso concreto. De un lado, la corporación debía establecer si el Incoder ha vulnerado el derecho fundamental a la tierra y el territorio de los accionantes, al no adelantar la identificación de los ocupantes que se encuentran en predios baldíos ubicado en El Porvenir, municipio de Puerto Gaitán, Meta- ni la titulación de estos inmuebles, en los términos de la Ley 160 de 1994, pese a que desde el 14 de julio de 2014 se declaró la revocatoria directa de las 27 adjudicaciones que desde el 15 de enero de 1992 realizó el extinto Incora sobre dichos terrenos y como consecuencia de ello la titularidad como baldíos está en cabeza de la Nación. De otra parte, le correspondía definir si se han vulnerado los derechos fundamentales a la vida digna y seguridad colectiva de la comunidad campesina de El Porvenir al no garantizar medidas de protección ciertas y suficientes, destinadas a contrarrestar las circunstancias de inseguridad derivadas del conflicto armado del que han sido víctimas, pese a que los pobladores han denunciado en reiteradas ocasiones ante distintas instituciones, su situación de riesgo, como también entidades públicas como la Defensoría del Pueblo y miembros del Congreso de la República.

Después de examinar las actuaciones emprendidas por los líderes campesinos de esta comunidad ante las autoridades competentes y constatar que a pesar de la revocatoria de las adjudicaciones ilegales de predios en esa región decretadas en 1992, no ha cambiado de forma notoria la situación de los campesinos, la Sala Plena de la Corte Constitucional procedió a confirmar parcialmente la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación

Penal el 26 de noviembre de 2015 en cuanto concedió el derecho a la seguridad personal de los peticionarios. Al mismo tiempo, revocó la decisión de negar el amparo del derecho al acceso a la tierra y concedió la tutela del derecho de acceso a la propiedad de la tierra y al territorio en favor de la población campesina que cumpla con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria, en relación con los predios baldíos a que alude la Resolución No. 6423 del 30 de julio de 2014, expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo.

Con tal objeto, el tribunal constitucional ordenó la constitución de una nueva mesa de trabajo interinstitucional para solucionar la situación del derecho a la tierra y al territorio de la comunidad campesina de El Porvenir, integrada por el Incoder, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Policía Nacional, con el fin de que, conjuntamente y en el marco de sus competencias legales, adopten un plan estratégico destinado a que en el plazo de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta providencia, se logre:

**(i)** Establecer si en los predios baldíos de que trata la Resolución No. 6423 de 2014, continúa haciendo presencia la empresa ganadera "La Cristalina" ya sea de forma directa o a través de terceros. En caso de así corroborarse, adelantar la recuperación material de dichos bienes. **(ii)** Censar la población ocupante de los terrenos baldíos consignados en la resolución No. 6423 de 2014 y definir quiénes serían sujetos de reforma agraria, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. **(iii)** Realizar un intercambio de información entre el Incoder y la Unidad de Restitución de Tierras, de manera que sea posible establecer qué parte de El Porvenir se encuentra en el trámite de restitución, cuál debe ingresar a ese proceso y cuál seguirá el cauce del trámite administrativo de adjudicación. **(iv)** Advertir al Incoder acerca de su obligación de evaluar los requisitos de reforma agraria, de manera que no se imponga a los peticionarios una carga que no puedan cumplir por negligencia y corrupción estatal. Es decir, debido a la permisividad del Estado a la apropiación de El Porvenir por parte de un actor privado poderoso, en perjuicio de un amplio número de familias campesinas, según los hechos descritos en esta providencia. Bajo esta perspectiva, el Instituto deberá adelantar e impulsar hasta su culminación el proceso de adjudicación de bienes baldíos de que trata la Ley 160 de 1994 y sus respectivas normas reglamentarias. **(v)** Solicitar a la Unidad de Restitución de Tierras continuar el proceso de microfocalización iniciado en torno a los predios de El Porvenir, con el fin de determinar quiénes son los miembros de la población campesina que poseen derechos en el marco específico de la Ley de Víctimas y restitución de tierras e impulsar hasta su culminación los procesos judiciales a que haya lugar, para lo cual se solicitará a los órganos de control prestar apoyo inmediato a la Unidad.

La Corte también ordenó remitir copias de este proceso a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y la Superintendencia de Notariado y Registro, para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adelanten las investigaciones que estimen pertinentes. Además, se es insta a redoblar sus esfuerzos institucionales frente al conocimiento de las denuncias y quejas que ya se encuentran en trámite, con ocasión de los hechos contenidos en la acción de tutela estudiada en esta providencia.

- **Aclaraciones de voto**

La magistrada **María Victoria Calle Correa** anunció la presentación de una aclaración de voto y de parte de los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservaron eventuales aclaraciones de voto.

**LA CORTE CONSTITUCIONAL UNIFICÓ LA JURISPRUDENCIA EN TORNO DE LA VIABILIDAD Y LEGITIMIDAD DE LA UGPP PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ART. 20 DE LA LEY 797 DE 2003, CON EL OBJETO DE CONTROVERTIR DECISIONES JUDICIALES QUE RECONOCIERON Y LIQUIDARON PENSIONES CON ABUSO DEL DERECHO**

**VI. EXPEDIENTES T 5161230 - SENTENCIA SU-427/16 (Agosto 11)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Establecida la legitimidad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, para instaurar una acción de tutela contra la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín y el Juzgado 16 Laboral del Circuito de la misma ciudad, como quiera que la jurisprudencia constitucional ha admitido que las personas jurídicas están legitimadas para ejercer la acción de tutela, debido a que son titulares de algunos derechos fundamentales, la Corte verificó que se cumplían en el presente caso, los demás presupuestos para la procedencia de esta acción constitucional.

En efecto, la Sala Plena determinó la relevancia y trascendencia constitucional del caso, puesto que, por una parte, versaba sobre la posible vulneración del núcleo básico de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la UGPP y, por otro lado, planteaba una tensión entre los principios superiores de seguridad jurídica y de sostenibilidad del sistema de seguridad social. Ante la existencia en la Corte de dos líneas jurisprudenciales opuestas respecto a la improcedencia o procedencia de la tutela en cabeza de a UGPP que dependía de que se cumplieran o no los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez, según se privilegiara la seguridad jurídica frente a la negligencia de Cajanal o la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, la Sala Plena procedió a unificar la jurisprudencia, con las siguientes reglas:

**(i)** La UGPP está legitimada para acudir a la Corte Suprema de Justicia o al Consejo de Estado, según corresponda, para interponer el recursos de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a su cargo Cajanal.

**(ii)** Ante la inexistencia de dicho recurso de revisión, en principio, las acciones de tutela interpuestas por la UGPP contra providencias judiciales en las que presuntamente se incurrió en un abuso del derecho en el reconocimiento y/o liquidación de una prestación periódica son improcedentes, salvo en aquellos casos en los que de manera palmaria se evidencie la ocurrencia de dicha irregularidad.

**(iii)** En caso de verificarse la configuración de un abuso del derecho, el juez constitucional deberá dejar sin efectos las providencias judiciales que avalaron el mismo y disponer que se ajuste la prestación conforme el ordenamiento jurídico constitucional. Sin embargo, deberá advertirle a la UGPP que los efectos de la disminución en el monto de la prestación no regirán de forma inmediata, sino que lo mismos entrarán a regir luego de transcurridos seis meses contados a partir de la notificación de la resolución que se expida por la entidad demandante, en cumplimiento de la respectiva providencia de tutela, así como no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya percibidas

La Sala Plena señaló que a la UGPP no le eran exigibles las cargas de haber agotado los instrumentos judiciales dentro del proceso cuestionado, así como de interponer la acción de tutela dentro de un término cercano a la fecha de expedición del fallo controvertido, ya que solo hasta el 12 de junio de 2013 se inició la sucesión procesal y defensa judicial de los asuntos que tenía a su cargo Cajanal, quien atravesó por una situación administrativa que le impedía cumplir sus funciones correctamente, lo que condujo a esta Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional. Además, las mesadas pensionales son una prestación que se debe cancelar periódicamente, por lo que su afectación por un yerro en su reconocimiento o liquidación continúa en el tiempo y atenta contra la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte concedió el amparo solicitado por la UGPP y dejó sin efectos las sentencias proferidas por el Juzgado 16 Laboral de Circuito de Medellín el 12 de septiembre de 2007 y el Tribunal Superior de la misma ciudad, el 13 de junio de 2008,

que habían reajustado la pensión de vejez de una funcionaria judicial, sin tener en cuenta que según el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, debía aplicarse el régimen prestacional de la Rama Judicial (Decreto 546 de 1971), pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad y tiempo de servicios y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación, respecto del cual debían utilizarse los parámetros del sistema general. De esta forma, el reajuste de la pensión efectuado tuvo en cuenta el último salario más alto de la funcionaria judicial, con fundamento en una vinculación precaria en encargo como fiscal delegada ante los tribunales superiores, por espacio de un (1) mes y seis (6) días, periodo en el cual se le incrementó considerablemente su asignación salarial.

Por lo expuesto, la Sala Plena dispuso que la UGPP, en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia deberá reliquidar esa pensión, teniendo como ingreso base de liquidación el promedio de los ingresos obtenidos por la afiliada durante los diez (10) últimos años de servicio, incluyendo los factores sobre los cuales se hicieron efectivamente cotizaciones.

**LA CORTE PROTEGIÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMPAÑERA PERMANENTE PARA OBTENER EL RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE, DESPUÉS DE HABER AGOTADO LOS MECANISMOS ORDINARIOS Y DEMOSTRADO LA CONVIVENCIA DURANTE LOS AÑOS ANTERIORES AL FALLECIMIENTO DE SU COMPAÑERO PERMANENTE**

**VII. EXPEDIENTES T 4697245 - SENTENCIA SU-428/16 (Agosto 11)**  
M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

La Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró los criterios establecidos para el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la compañera permanente, que demuestra la convivencia durante los años anteriores al fallecimiento de su compañero. Si bien en el caso concreto no se cumplía con el requisito de inmediatez para controvertir por la vía de la acción de tutela, la sentencia proferida el 11 de febrero de 2009 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que revocó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente causada por el compañero permanente de la accionante, la Corporación procedió a conceder la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, la seguridad social en pensiones y al mínimo vital.

Por consiguiente, la Corte dejó sin efectos la Resolución 19638 de 2005 (proferida por el ISS), la Resolución GNR 411758 de 2015 (proferida por Colpensiones) y la Resolución GNR 85424 de 2016, (proferida por Colpensiones) y en su lugar, ordenó a Colpensiones que en un lapso no superior a diez (10) días contados desde la notificación de esta providencia, emita un nuevo acto administrativo de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la accionante. La ciudadana había acreditado la unión marital de hecho con el causante por más de siete (7) años anteriores a su fallecimiento, mediante testimonios y declaraciones extraproceso de terceros y por tanto cumplía con los requisitos legales para ser beneficiaria de la pensión de sobreviviente de su compañero fallecido.

Por último, la Sala Plena advirtió que aunque el derecho a la pensión no prescribe por cuanto es un componente fundamental que integra el concepto y la figura de la seguridad social y de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución, es de índole imprescriptible, lo cierto es que en abundante jurisprudencia de esta Corporación se ha reafirmado que dicha imprescriptibilidad se predica del derecho en sí mismo, más no de las prestaciones periódicas o mesadas que de él se deriven y que no hayan sido cobradas, puesto que en tal caso, se someten a la regla de tres (3) años de prescripción.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidenta