



**I. EXPEDIENTE D-11762-SENTENCIA C-333/17 (Mayo 17)**

M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo

**1. Norma acusada**

**"LEY 1780 DE 2016**

(mayo 2)

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

*Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 3o. EXENCIÓN DEL PAGO EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN.** Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal."

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 3º de la Ley 1780 de 2016 "*por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones*".

**3. Síntesis de la providencia**

La Corte, en primer lugar se pronunció sobre la aptitud de la demanda y estableció que los cargos por los vicios de procedimiento no cumplen los requisitos mínimos para emitir un pronunciamiento de fondo, toda vez que omitió los requisitos de especificidad y suficiencia por cuanto el acto se limita a señalar que en el trámite del proyecto de ley se vulneraron los artículos 142 y 150 superiores, sin explicar en qué consiste dicho desconocimiento. Sin embargo, la acusación planteada como vicio material cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia, motivo por el cual se procedió al estudio de fondo de la demanda.

La Sala Plena, entró a analizar si el artículo 3º de la Ley 1780 de 2016 desconoce el principio de igualdad tributaria al establecer una exención al pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente en favor de las llamadas pequeñas empresas jóvenes que inician su actividad económica principal.

La Corte advirtió que la Carta Política le confiere una amplia potestad de configuración legislativa en materia de tributos al Congreso de la República quien "*goza de un margen de maniobra para crearlos, modificarlos, eliminarlos, así como para regular todo lo referente a su vigencia, sujetos activos y pasivos, hechos, bases gravables, tarifas, formas de cobro y recaudo*". También puede "*conceder beneficios tributarios, deducciones y derogarlos*", sin que con ello desconozca los mandatos constitucionales.

En consecuencia, le compete al legislador, a iniciativa del Gobierno (art. 154 C.P.), "*evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social*

que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal". Sin embargo, esta potestad debe respetar "los principios de equidad, eficiencia y progresividad en los que se debe fundar el sistema tributario". Por ello, el establecimiento de exenciones por parte del legislador debe acatar, entre otros, el principio constitucional de igualdad y es a la Corte Constitucional a quien le corresponde identificar si las distinciones previstas respetaron o no este principio, pues de lo contrario la norma sería contraria a la Constitución.

La Sala Plena advirtió que si bien frente al deber general de tributar, el establecimiento de una exención constituye un trato diferenciado y excepcional, éste no representa por sí mismo una violación al artículo 13 de la Constitución Política, en la medida que este tipo de medidas fiscales tiene fundamento constitucional.

Igualmente se argumentó que la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup> ha indicado que el test de igualdad frente a este tipo de medidas tributarias debe ser débil, es decir, cuando se trata de normas que contemplan medidas tributarias, se debe adelantar un juicio leve o débil de proporcionalidad, en el que se analiza (i) el fin que busca el legislador al establecer el tributo; (ii) valorar el medio empleado para tal fin; y (iii) evaluar la relación existente entre el medio y el fin.

En el caso en concreto se encontró: (i) que el fin buscado por el legislador es constitucionalmente legítimo pues busca fortalecer el emprendimiento juvenil al advertir que los jóvenes colombianos tienen dificultades y se enfrentan a discriminaciones cuando se trata de participar en la vida económica del país, por las barreras que les impiden vincularse al mercado laboral, por lo que resulta razonable incentivar y promover el emprendimiento juvenil, lo que es armónico con los valores y principios consagrados en la Constitución. (ii) En cuanto a la legitimidad y la adecuación de la medida objeto del reproche, el medio elegido por el legislador para lograr el fin propuesto de promover el empleo y el emprendimiento juvenil otorgando una exención tributaria, no está prohibido y es legítimo pues el legislador puede hacer uso de su libertad configurativa para fomentar a un grupo poblacional y hacer efectiva su vinculación al campo laboral y económico. (iii) La medida es conducente para la consecución del fin propuesto, debido a que a través del beneficio fiscal se incentiva a las pequeñas empresas jóvenes, las cuales impulsan la economía nacional y brindan a los jóvenes la posibilidad de incorporarse laboralmente, lo cual incide en la reducción del desempleo en este grupo poblacional.

La Sala concluyó que el beneficio fiscal otorgado por el legislador a las personas y empresas jóvenes se enmarca dentro de la amplia potestad de configuración normativa otorgada por la Constitución al legislador en materia de exenciones tributarias. Agregó que dicha potestad, en este caso, le permite al Estado garantizar a los jóvenes la igualdad real de oportunidades en materia laboral a través del comercio y la industria, asuntos íntimamente ligados al derecho al trabajo, sin que con ello se desconozca el principio de igualdad tributaria. Por lo tanto, para Corte la exención tributaria contenida en el artículo 3º de la Ley 1780 de 2016 se encuentra justificada en términos constitucionales.

**II. EXPEDIENTE D-11717 -SENTENCIA C-334/17 (Mayo 17)**  
M.P. José Antonio Cepeda Amarís<sup>2</sup>.

**1. Norma acusada**

**"LEY 1801 DE 2016**  
(Julio 29)

*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.*

**ARTÍCULO 149. MEDIOS DE POLICÍA.** Los medios de Policía son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código.

<sup>1</sup> C-015 de 2014 entre otras

<sup>2</sup> Anteriormente por una imprecisión se había anotado como Magistrado Ponente al doctor Antonio José Lizarazo Ocampo.

Los medios de Policía se clasifican en inmateriales y materiales.

Los medios inmateriales son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de Policía.

Son medios inmateriales de Policía:

1. Orden de Policía.
2. Permiso excepcional.
3. Reglamentos.
4. Autorización.
5. Mediación policial.

Los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de Policía.

Son medios materiales de Policía:

**1. Traslado por protección.**

2. Retiro del sitio.
3. Traslado para procedimiento policivo.
4. Registro.
5. Registro a persona.
6. Registro a medios de transporte.
7. Suspensión inmediata de actividad.

**8. Ingreso a inmueble con orden escrita.**

**9. Ingreso a inmueble sin orden escrita.**

10. Incautación.
11. Incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos.
12. Uso de la fuerza.
13. Aprehesión con fin judicial.
14. Apoyo urgente de los particulares.
15. Asistencia militar.

[...]

**ARTÍCULO 155. TRASLADO POR PROTECCIÓN.** Cuando la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección o la de terceros, en los siguientes casos:

Quando deambule en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental, o bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas, cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros.

Quando esté involucrado en riña o presente comportamientos agresivos o temerarios, realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros, o esté en peligro de ser agredido cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros.

**PARÁGRAFO 1o.** Cuando el comportamiento señalado en el inciso 3 del presente artículo se presente en contra de una autoridad de Policía, se podrá utilizar este medio.

**PARÁGRAFO 2o.** Antes del traslado y como primera medida, la autoridad de Policía entregará la persona a un allegado o pariente que asuma la protección; en la ausencia de estos, se trasladará la persona a un centro asistencial o de protección, de salud u hospital o a un lugar especialmente destinado para tal fin por la administración municipal, según sea necesario, o, en cuanto fuera posible, se intentará llevarla a su domicilio.

En ningún caso se hará traslados a sitios destinados a la privación de libertad y la duración del mismo no podrá ser mayor a doce (12) horas. Es deber de las Alcaldías definir el lugar al que pueden ser enviadas las personas, separadas en razón del sexo.

En el centro asistencial o de protección deberá hacer presencia un representante del Ministerio Público.

**PARÁGRAFO 3o.** La autoridad de Policía que ordena y ejecuta el traslado, deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial y elaborar un informe escrito donde consten los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio; de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada y el nombre del allegado o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser ello posible. A la persona, sujeto de la medida, se le deberá entregar copia de dicho informe.

**PARÁGRAFO 4o.** La autoridad de Policía permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un allegado o con quien pueda asistirlo para informarle, entre otras cosas, el motivo y sitio de traslado. Si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará. Si se niega a informar a otra persona o no es factible hacerlo, se enviará copia de inmediato del respectivo informe escrito al Ministerio Público.

**PARÁGRAFO 5o.** Cuando se trate de un traslado por alteración del estado de conciencia, porque la persona se encuentra bajo el efecto del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas no podrá ser trasladada por el simple hecho de estar consumiendo sino que deben existir motivos fundados y el agente de Policía con fundamento en el principio de proporcionalidad determinará si existen las razones objetivas previstas en este Código.

[...]

**ARTÍCULO 162. INGRESO A INMUEBLE CON ORDEN ESCRITA.** Los alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público, en los siguientes casos:

1. Para aprehender a persona con enfermedad mental que se encuentre en un episodio de la enfermedad de crisis o alteración que pueda considerarse peligrosa o enfermo contagioso.
2. Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública o transgresión de las normas ambientales.
3. Para obtener pruebas, cuando existan motivos fundados, sobre la existencia de casas de juego o establecimiento que funcione contra la ley o reglamento.
4. Para practicar inspección ordenada en procedimiento de Policía.
5. Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivas con el fin de prevenir accidente o calamidad, cuando existan indicios de riesgo o peligro.
6. Verificar que no exista maltrato, abuso o vulneración a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mujeres y adultos mayores y discapacitados.
7. Verificar el desarrollo de actividades económicas, comerciales, industriales, de prestación, venta o depósito de bienes o servicios contrarios a la ley o reglamento.
8. Cuando se adelante obra en un inmueble, para determinar el cumplimiento de las normas en materia de usos de suelo, obras o urbanismo.
9. En establecimientos públicos o de comercio o en inmuebles donde se estén desarrollando obras o actividades económicas, cuando se requiera practicar diligencia o prueba ordenada en un procedimiento de Policía, para utilizar un medio o para ejecutar una medida correctiva de Policía.

**PARÁGRAFO 1o.** La orden de ingreso a inmueble deberá ser escrita y motivada. Así mismo, deberá levantarse un acta en la que conste el procedimiento de Policía adelantado. El funcionario que autorizó el ingreso al inmueble deberá enviar de inmediato la orden de ingreso y el acta al Ministerio Público. Podrán utilizarse y enviarse otros medios de documentación del procedimiento.

**PARÁGRAFO 2o.** El ingreso a un inmueble deberá realizarse de manera respetuosa, tanto con las personas como con sus bienes. En caso de oposición a la orden de ingreso, la autoridad podrá hacer uso de la fuerza de manera excepcional y proporcional a los actos opuestos.

**PARÁGRAFO 3o.** Para la práctica de pruebas los gobernadores y alcaldes podrán disponer comisión para el ingreso al inmueble determinado.

**PARÁGRAFO 4o.** Si de manera circunstancial o por descubrimiento inevitable en el procedimiento, se encuentran elementos que justifiquen la iniciación de una acción penal, la autoridad de Policía informará al personal uniformado de la Policía Nacional o a la Policía Judicial para que inicie el procedimiento estipulado en el Código de Procedimiento Penal.

**ARTÍCULO 163. INGRESO A INMUEBLE SIN ORDEN ESCRITA.** La Policía podrá penetrar en los domicilios, sin mandamiento escrito, cuando fuere de imperiosa necesidad:

1. Para socorrer a alguien que de alguna manera pida auxilio.
2. Para extinguir incendio o evitar su propagación o remediar inundación o conjurar cualquier otra situación similar de peligro.
3. Para dar caza a animal rabioso o feroz.
4. Para proteger los bienes de personas ausentes, cuando se descubra que un extraño ha penetrado violentamente o por cualquier otro medio al domicilio de estas personas.
5. Cuando desde el interior de una casa o edificio se proceda por la vía de hecho contra persona o propiedad que se halle fuera de estos.
6. Para proteger la vida e integridad de las personas, si en el interior del inmueble o domicilio se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, juegos artificiales, pólvora o globos sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

**PARÁGRAFO 1o.** El personal uniformado de la Policía Nacional que realice un ingreso a inmueble sin orden escrita, de inmediato rendirá informe escrito a su superior, con copia al propietario, poseedor o tenedor del inmueble, donde conste la razón por la cual se realizó el ingreso. Si el propietario, poseedor o tenedor considera que no había razón para el ingreso o que se hizo de manera inapropiada, podrá informar a las autoridades competentes. En todo caso, previo al ingreso al inmueble, las personas podrán exigir la plena identificación de la autoridad a fin de evitar la suplantación, verificación a realizar mediante mecanismos provistos o aceptados por la autoridad policial.

**PARÁGRAFO 2o.** El personal uniformado de la Policía Nacional, por razones propias de sus funciones, podrá ingresar sin orden escrita a un bien inmueble cuando esté abierto al público."

## **2. Decisión**

**Primero.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*8. Ingreso a inmueble con orden escrita*", prevista en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia*".

**Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-281 de 2017, en relación con el cargo contra la expresión "*1. Traslado por protección*", prevista en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia*".

**Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-281 de 2017, en relación con el cargo contra el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia*".

**Cuarto.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-223 de 2017, respecto del cargo contra el artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia*".

**Quinto.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-212 de 2017, en cuanto al cargo contra el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia*".

### **3. Síntesis de la providencia**

Al estudiar la aptitud de la demanda, la Corte estableció que los cargos contra los parágrafos 1º y 2º del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, carecen de certeza, especificidad y suficiencia, motivo por el cual dispuso inhibirse de emitir un pronunciamiento fondo sobre los mismos. Se indicó que la disposición no tiene el alcance que el demandante le atribuye, en la medida en que, en lugar de contemplar una amplia y abierta cláusula general de justificación que admita "*cualquier razón*" para el ingreso a inmueble sin orden escrita, lo que se encuentra es que no existen causales o justificaciones legales para el ingreso a inmueble, adicionales a las seis previstas en el artículo 163 de la Ley 1801 de 2016. Además, el demandante no logró demostrar una oposición objetiva y verificable entre el contenido de las disposiciones acusadas y la norma constitucional invocada. No se observó concreción ni puntualidad en la censura, como tampoco una debida demostración de la inconstitucionalidad que, se alega, le es atribuible a las normas objeto de impugnación. Por último, los argumentos de la demanda carecen de suficiencia, en razón a que la misma se funda únicamente en el elemental planteamiento analizado y no ofrece adicionales argumentos o explicaciones tendientes a poner en evidencia la inconstitucionalidad que se sostiene.

La Sala Plena, encontró que la constitucionalidad del artículo 155 y de la expresión "*1. Traslado por protección*" del artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, demandados ya fue examinada en la sentencia C-281 de 2017, en la cual, el control de constitucionalidad de estas disposiciones se llevó a cabo, entre otros, por el mismo cargo planteado en esta oportunidad. En consecuencia, resulta claro que sobre la materia existe cosa juzgada formal, de carácter relativo.

Se estableció también la existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016, en razón a que, en la Sentencia C-223 de 2017, se estudió la vulneración del derecho a la inviolabilidad de domicilio, por los mismos cargos ahora presentados. Así mismo se encontró la existencia de cosa juzgada constitucional con relación al artículo 163 de la ley en cuestión, que se refiere al "*ingreso a inmueble sin orden escrita*", sobre el cual, frente a iguales cargos, se pronunció la Corte en la Sentencia C-212 de 2017.

No obstante la Corporación encontró que no existe pronunciamiento sobre la expresión "*9. Ingreso a inmueble con orden escrita*", prevista en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, norma que se encuentra en íntima relación con el artículo 162 de la misma Ley, declarado inexecutable mediante la Sentencia C-223 de 2017, pues el artículo retirado del sistema jurídico desarrollaba en detalle precisamente el ingreso a inmueble con orden escrita contemplado en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016 y, a su vez, esta previsión solo proporcionaba sustento normativo a la norma declarada inexecutable. Además, en tanto se ocupan exactamente de la misma institución, aunque tengan ubicaciones sistemáticas distintas, la inconstitucionalidad del artículo 162 de la Ley 1801 de 2016 acarrea de forma necesaria la inconstitucionalidad de la expresión "*ingreso a inmueble con orden escrita*", prevista en el artículo 149.

En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable de la expresión "*8. Ingreso a inmueble con orden escrita*", prevista en el artículo 149 de la Ley 1801 de 2016.

### **4. Aclaraciones de voto**

Los magistrados **José Antonio Cepeda Amarís, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo**, anunciaron su aclaración voto.

**III. EXPEDIENTE D-11643 -SENTENCIA C-335/17 (Mayo 18)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos.

**1. Norma acusada**

**"LEY 1776 DE 2016**  
(enero 29)

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

*Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres.*

**ARTÍCULO 3o. COMPONENTES DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS.** Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:

- a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6o de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces.
- b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.
- c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.
- d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.
- e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.
- f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto.
- g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este.

Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.
- b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.
- c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.
- d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal.
- e) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

**PARÁGRAFO 1o.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**PARÁGRAFO 2o.** El pequeño y mediano productor que decida adelantar proyectos productivos en las Zidres, contará con el apoyo técnico de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural para el diseño y presentación de las propuestas, de conformidad con los requisitos exigidos en el presente artículo.

**PARÁGRAFO 3o.** No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo

**PARÁGRAFO 4o.** Tanto los proyectos productivos que a la expedición de la presente ley se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, como los nuevos proyectos gozarán de los mismos: incentivos, estímulos y beneficios, siempre y cuando se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Promoviendo la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida.

**PARÁGRAFO 5o.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional reglamentará lo mencionado de conformidad con el párrafo primero del presente artículo

**ARTÍCULO 4o. SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL PARA LAS ZIDRES.** El Gobierno nacional reglamentará la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, que será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las entidades que lo integran se agruparán en sistemas, con las atribuciones y objetivos que determine el Gobierno nacional. La definición del carácter y naturaleza jurídica de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres se sujetará a lo establecido en la Ley 489 de 1998.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural, acordará las inversiones orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y evaluará periódicamente el desempeño del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, para lo cual sesionará al menos dos (2) veces por año.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios.

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental.

Con anterioridad a la fecha de inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural enviará a las entidades y organismos que integran el Sistema una relación de las zonas seleccionadas como prioritarias para la estrategia de desarrollo rural Zidres, así como los programas que en ellas se adelantarán, para los cuales se determinará la participación que le corresponde a cada una de tales entidades.

El Departamento Nacional de Planeación apoyará la coordinación entre los distintos Ministerios y entidades del Gobierno nacional, con el fin de facilitar la formulación de las políticas de desarrollo rural y de que se tomen las medidas para su ejecución en los planes anuales de inversión. Los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional deberán incorporar en los respectivos anteproyectos anuales de presupuesto las partidas necesarias para desarrollar las actividades que les correspondan, conforme con lo establecido en el artículo 346 de la Constitución Política.

[...]

**ARTÍCULO 13. DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN.** Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos a que hacen referencia el artículo 3o de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.



La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitudes de las zonas específicas en las cuales se desarrollen proyectos productivos, y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito. Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los inmuebles de la nación en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado.

**PARÁGRAFO 1o.** Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos.

**PARÁGRAFO 2o.** Una vez fenecido el contrato, los elementos y bienes contemplados en el mismo, pasarán a ser propiedad del Estado, sin que por ello se deba efectuar compensación alguna.

**PARÁGRAFO 3o.** No se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello, las diferencias surgidas por causa o con ocasión del contrato celebrado. Los conflictos jurídicos surgidos serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.

**PARÁGRAFO 4o.** Si dentro de los tres (3) años siguientes a la aprobación del proyecto productivo por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, no se ha dado inicio al proyecto productivo, será causal de terminación del contrato, devolviendo a la nación el respectivo predio y pagando un porcentaje equivalente al 5% del valor del proyecto, como sanción pecuniaria, que será definido por el Gobierno nacional, como sanción pecuniaria. Los recursos recaudados serán destinados al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI) o quien haga sus veces. Exclúyase de esta pena pecuniaria a los pequeños productores.

[...]

**ARTÍCULO 17.** Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3o, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.

[...]

**ARTÍCULO 21. IDENTIFICACIÓN DE LAS ZIDRES.** La identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres, será establecida por la UPRA de conformidad con el artículo 1o de la presente ley y de acuerdo con criterios de planeación territorial, desarrollo rural, estudios de suelo a escala apropiada, información catastral actualizada y estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por esta entidad. La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes.

La aprobación de cada una de las Zidres se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos.

El Gobierno nacional destinará a la UPRA los recursos requeridos para la elaboración de los planes de desarrollo rural, así como la planificación e identificación de las Zidres.

Para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

**PARÁGRAFO 1o.** El informe que elabore la UPRA debe contener un plan de desarrollo rural integral y un plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad en el que participarán bajo un contexto de cooperación interinstitucional las entidades que tengan competencia para la regularización de los mismos y se procederá a sanear las situaciones imperfectas garantizando la seguridad jurídica, previa a la aprobación del área.

**PARÁGRAFO 2o.** La UPRA deberá remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el acto administrativo de identificación y delimitación de las Zidres, para que se realice la respectiva anotación

y publicidad en los folios de matrícula inmobiliaria, que identificarán a todos los predios que comprenden dicha actuación.

**PARÁGRAFO 3o.** Cuando en una Zidres se encuentren proyectos productivos cuyos usos del suelo no se ajusten a las alternativas establecidas por la UPRA, esta, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las autoridades departamentales o municipales, establecerá un régimen de transición y acompañamiento que estimule la reconversión productiva de estos proyectos, hacia los estándares fijados por la UPRA.

[...]

**ARTÍCULO 29. RESTRICCIONES A LA CONSTITUCIÓN DE LAS ZIDRES.** No podrán constituirse Zidres en territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas por el Incoder, o quien haga sus veces, territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras.

**PARÁGRAFO 1o.** Los consejos comunitarios y/o autoridades reconocidas legalmente como representantes de las zonas de reserva campesina y territorios colectivos titulados podrán bajo expresa solicitud, avalada por el Ministerio del Interior, solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ser incluidos dentro de los procesos de producción establecidos para las Zidres.

**PARÁGRAFO 2o.** Previo a la declaratoria de una Zidres, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6o del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas constituidas en la zona de influencia de la declaratoria.

Es deber del Ministerio del Interior liderar y acompañar a la UPRA de manera permanente en el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas cuando sea requerido.

## 2. Decisión

**PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-077 de 2017, que declaró la **EXEQUIBILIDAD** de los literales a), b) y c) del inciso segundo del artículo 3 de la Ley 1776 de 2016 *"Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social ZIDRES"*, por el cargo de violación del artículo 64 de la Constitución Política.

**SEGUNDO.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-077 de 2017, que declaró la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 17 de la Ley 1776 de 2016 *"Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social ZIDRES"*.

**TERCERO.- ESTARSE A LOS RESUELTO** en la Sentencia C-077 de 2017, que declaró la **EXEQUIBILIDAD** condicionada del inciso primero del artículo 20 y de los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 *"Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social ZIDRES"*, por el cargo de violación del principio de autonomía territorial.

## 3. Aclaraciones de voto

Los Magistrados **Iván Humberto Escrucería Mayolo**, **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Alberto Rojas Ríos**, anunciaron una aclaración de voto.

**IV. EXPEDIENTE T-5799348 AC-SENTENCIA SU-336/17 (Mayo 18)**  
M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió las acciones de tutela interpuestas por 35 docentes estatales, que solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la cancelación tardía de las cesantías, en algunos casos, parciales, destinadas a educación y vivienda y, en otros, definitivas, por la cesación en el cargo. De acuerdo con lo alegado por los accionantes, la mora en el pago de las cesantías fue, en promedio, entre 90 y 290 días.

Los actores presentaron demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones que negaron el pago de la prestación, pretensiones que fueron negadas por

los jueces administrativos que conocieron de tales asuntos con sustento en que las normas bajo las cuales se solicitó el pago de la sanción moratoria no forman parte del régimen salarial y prestacional especial de los docentes. Estas decisiones fueron confirmadas por el Tribunal Administrativo del Tolima.

La Corte entró a determinar si en este caso las autoridades judiciales accionadas desconocieron los derechos a la igualdad de trato jurídico y al debido proceso por desconocimiento del precedente constitucional y por violación directa de la Constitución, al negar el reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías regulada por la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, al considerar que esta normatividad comprende únicamente a los servidores públicos del régimen general y, por tanto, no al especial al que pertenecen los accionantes.

La Sala encontró que el estudio del asunto es procedente, en primer lugar, porque reviste relevancia constitucional dados los principios y derechos que compromete. En segundo lugar, estimó que los accionantes agotaron todos los mecanismos judiciales a su alcance y descartó la procedencia del recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, porque el artículo 258 del CPACA establece que habrá lugar a ese recurso "cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado" y en este caso se determinó que esa Corporación no tiene una postura unificada sobre la materia.

Sobre el fondo del asunto, la Corte hizo una breve referencia al derecho a la seguridad social y a la importancia del pago oportuno de las cesantías como uno de los componentes de la protección constitucional establecida a favor de los trabajadores. Así mismo, señaló que se trata de un derecho irrenunciable, que cumple con una importante función social ante la eventualidad del desempleo o para satisfacer otras necesidades vitales del trabajador y de su núcleo familiar.

De igual modo, explicó que el régimen especial de los docentes no señala si estos son acreedores del pago de la sanción moratoria, y el régimen general de los servidores públicos, que sí contempla esa prestación, no especifica si se aplica a los docentes del sector oficial. Ante esta falta de claridad en la norma los docentes acudieron a la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el fin de obtener el reconocimiento de esa prestación.

Sin embargo, el Consejo de Estado ha asumido dos posturas contrarias sobre el asunto: (i) por un lado, ha sostenido que la Ley 1071 de 2006 cobija a todos los empleados y trabajadores del Estado, no solo a nivel nacional sino territorial, dentro de los cuales se entienden incluidos los docentes oficiales; (ii) por el otro, ha indicado que en el régimen especial de los docentes no existe disposición que establezca tal prerrogativa y atendiendo al principio de especialidad normativa no resulta jurídicamente viable aplicar la sanción por mora prevista en las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

Se indicó, entonces, que por esa razón los accionantes acudieron al mecanismo constitucional, en tanto atendiendo la postura de la Corte Constitucional fijada sobre la materia en la sentencia C-741 de 2012, si bien los docentes oficiales no están expresamente rotulados como servidores públicos, existen importantes semejanzas con las características atribuidas a los empleados públicos, por lo que han de ser considerados como tales. Estas consideraciones fueron reiteradas en la sentencia C-486 de 2016, oportunidad en la que la Corte estableció de manera específica que "cuando el artículo 19 de la Ley 91 de 1989 establece que el pago de las cesantías de los docentes oficiales estará regulado por la normatividad vigente, debe aplicarse lo dispuesto en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, sobre el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos".

Con sustento en lo anterior, la Sala Plena concluyó que el régimen sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria de las cesantías a los servidores públicos es aplicable a los docentes oficiales, por las siguientes razones: (i) se reconoce de manera efectiva los derechos al trabajo y a la seguridad social; (ii) el propósito del legislador fue garantizar los

derechos a la seguridad social y al pago oportuno de las prestaciones sociales de los trabajadores, tanto del sector público como del privado, sin distinción; (iii) es la postura que mejor se adecúa a los postulados constitucionales porque se soporta en argumentos materiales sobre la naturaleza propia de la labor desempeñada por los docentes que les otorga un trato equivalente al de los empleados públicos; y (v) proferir decisiones contrarias en casos que se sustentan en los mismos supuestos fácticos vulnera el derecho a la igualdad y contraría el principio de seguridad jurídica.

Así, la Corte concedió el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad de trato jurídico y al debido proceso por violación directa de la constitución.

En cuanto al desconocimiento del precedente, concluyó que si bien la Corte se había pronunciado desde 2012 sobre la naturaleza jurídica del régimen prestacional de los docentes oficiales, solo hasta la sentencia C-486 de 2016 refirió de manera específica que la sanción moratoria contenida en el régimen general de servidores públicos les era aplicable a los docentes. Esa sentencia fue proferida con posterioridad a la fecha de las decisiones atacadas en esta oportunidad, por lo que no se podía concluir que existió un desconocimiento del precedente.

En consecuencia, resolvió amparar los derechos fundamentales invocados por los accionantes, dejando sin efecto las sentencias proferidas dentro de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho y ordenando al Tribunal Administrativo del Tolima proferir una nueva decisión mediante la cual reconociera la sanción moratoria en cesantías de conformidad con lo señalado en la sentencia proferida por el Pleno de esta Corporación.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se apartó de la decisión adoptada por la mayoría, al considerar que el caso acumulado debió ser declarado improcedente toda vez que no se encontraba en riesgo el mínimo vital, el derecho a la seguridad social, el acceso a la administración de justicia o derecho fundamental alguno que justificara el estudio de fondo de una pretensión económica accesoria, como lo es el beneficio del pago de la sanción moratoria. En su sentir, se protegió un derecho patrimonial sin clara conexidad con uno fundamental, con lo cual se desnaturaliza la finalidad de la acción de tutela.

Por otro lado enfatizó que la ponencia desconoció la naturaleza del auxilio de cesantía, pues no se trata de una prestación social, sino de una de las pocas prestaciones que quedan exclusivamente a cargo del empleador, y por ello se denomina prestación patronal. Razón por la cual, la fundamentación del amparo no podía fundarse en el artículo 48 de la Constitución atinente a la seguridad social, sino en el artículo 53 Superior al ser un derecho mínimo e irrenunciable.

En cuanto a la protección por conducto del derecho a la igualdad, manifiesta el Magistrado Linares Cantillo que la jurisprudencia constitucional en sede de control abstracto ha puntualizado que no puede formarse un *tertium comparationis* entre dos regímenes distintos destacando solo un aspecto de uno especial –Ley 81 de 1989- para hacerlo asimilable a otro general –Ley 1071 de 2006-, ya que con ello, se desconoce además la prohibición en materia laboral de crear una *lex tertia*.

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido**, salvó su voto por cuanto no considera que exista violación del precedente por cuanto existe jurisprudencia del Consejo de Estado que ha negado las pretensiones de los actores con los argumentos incoados en los fallos atacados. Corresponde al Consejo de Estado unificar su propia jurisprudencia.

La resolución de conflictos jurídicos laborales que no afectan derechos fundamentales deben ser decididos en la jurisdicción correspondiente, de otra parte no todo derecho laboral tiene una sanción moratoria asociada y el legislador en su libre configuración puede establecerla o no, para este caso no lo hizo dentro del régimen aparticular de cesantías del magisterio.

Igualmente anunciaron salvamento de voto los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Antonio José Lizarazo Ocampo**, quienes consideraron que no se detalla la

violación de derecho fundamental alguno, no existe vulneración del derecho a la igualdad porque lo que se advierte es que existen diferentes posiciones jurídicas respecto al reconocimiento y pago de la sanción por mora en la cancelación de las cesantías, y ante varias posturas jurisprudenciales respecto a un mismo tema, mal puede hablarse de derecho a la igualdad, por lo tanto las tutelas no debieron ser concedidas.

Argumentaron que no se está reclamando el reconocimiento y pago de las cesantías, -las cuales ya fueron canceladas-, lo que se pretende es el pago de la sanción por mora en el pago de esta prestación, lo que indudablemente constituye una controversia de carácter económico no susceptible de reclamarse por vía de tutela.

**V. EXPEDIENTE T-5742928-SENTENCIA SU-337/17 (Mayo 18)**

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

La Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, de acceso a la administración de justicia y al debido proceso de la señora Aura Santiago de Solano, quien interpuso la acción de amparo contra la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral; el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá D.C. y la Empresa Colombiana de Petróleos S.A.-Ecopetrol S.A., al habersele negado el derecho a la sustitución pensional, en forma vitalicia, en el 50% de la pensión de jubilación que venía disfrutando su difunto esposo Emilio Solano y por haber sido desvinculada de los servicios de salud que la compañía le estaba prestando.

Al estudiar el expediente la Corporación determinó que la actora es una mujer con 81 años de edad, que contrajo matrimonio con el causante el 24 de junio de 1956, momento a partir del cual convivieron hasta el fallecimiento de éste, que ocurrió el 3 de marzo de 2001 por lo que la demandante solicitó a Ecopetrol S.A. el reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión que el señor Emilio Solano gozaba desde el 28 de septiembre de 1991, como cónyuge supérstite, toda vez que el vínculo matrimonial no se disolvió y siempre fue reconocida como su beneficiaria ante la compañía.

La entidad se abstuvo de reconocer la prestación, y consideró necesario que la accionante acudiera a la jurisdicción ordinaria, pues la señora Marlene Guerrero Fuentes, invocando la condición de compañera permanente del causante, también se presentó como reclamante de la pensión. Posteriormente, en el año 2003, la accionante fue desafiada de los servicios integrales de salud.

Promovido el proceso ante el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 29 de febrero de 2008 se condenó a Ecopetrol a reconocer y pagar a favor de la demandada Marlene Guerrero Fuentes la pensión de sobrevivientes, decisión que la actora apeló, pero la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en sentencia del 21 de agosto de 2009, revocó íntegramente lo resuelto y, en su lugar absolvió a la empresa Ecopetrol de todas las Pretensiones. Estudiada la anterior decisión por la Corte Suprema de Justicia, con ocasión del recurso extraordinario de casación instaurado por la señora Guerrero Fuentes, el 11 de noviembre de 2015 fue casada y, en sede de instancia, se confirmó el fallo dictado por el a quo.

La accionante indicó que la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia lesiona sus garantías fundamentales invocadas, pues si bien el causante procreó hijos extramatrimoniales, ella siempre fue reconocida como su legítima esposa y fue quien lo acompañó hasta su fallecimiento, situación que no fue tomada en cuenta por ni por las autoridades judiciales ni por Ecopetrol S.A., al dar prevalencia a un documento espurio allegado por la señora Guerrero Fuentes, a través del cual, el 2 de marzo de 2001, la reconocía como su compañera permanente.

La Sala al analizar los requisitos de procedibilidad de la tutela encontró que no obstante que podría pensarse que la actora tenía a su alcance el recurso extraordinario de casación, atendiendo que cuenta con 81 años de edad, las consecuencias de la pasividad judicial no deben ser soportadas por ella al ser un sujeto de especial protección constitucional, en razón de su edad, se consideró que debe privilegiarse el nivel de vulnerabilidad de la demandante, que realizó un despliegue administrativo y judicial suficiente para reclamar la prestación que considera que le asiste, por lo tanto, se configuran los supuestos para dar por cumplida esta causal de procedibilidad.

Con respecto al presupuesto de inmediatez, se argumentó que sí se cumple, pues la última decisión se profirió el 11 de noviembre de 2014 y la tutela se instauró el 6 de mayo de 2016. Además, la vulneración de las garantías fundamentales, por tratarse del pago de una prestación periódica, es permanente en el tiempo, lo cual implica que la situación desfavorable derivada del irrespeto de sus derechos, continúa y es actual.

La Corte ha indicado que "la finalidad de la sustitución pensional es proteger económicamente a las personas que dependían del causante evitando que sus familiares más cercanos queden desamparados y en consecuencia que se acreciente la condición de viudez u orfandad, según sea el caso. La sustitución pensional tiene una estrecha relación con el derecho al mínimo vital y a la vida digna, pues le otorga a los beneficiarios la satisfacción de sus necesidades básicas, las cuales eran suplidas por el pensionado o el afiliado. Estas condiciones le dan a esta prestación el carácter de derecho fundamental y la convierte en una garantía irrenunciable, imprescriptible, indiscutible y cierta"<sup>3</sup>.

La Corte encontró que la negación absoluta del pago de la sustitución pensional afecta el derecho al mínimo vital de la accionante, pues la actora tiene 81 años, lo que implica que es un sujeto de especial protección constitucional en razón a su edad, además se evidencia que la señora Aurora Santiago de Solano, no está en condiciones de trabajar y por lo tanto, de sufragar los gastos que le garantizan una vida en condiciones digna, se comprobó que contrajo matrimonio con el causante con el que convivió hasta su fallecimiento, motivo por el cual tiene derecho a la sustitución pensional que ha venido reclamando tanto en sede administrativa como judicial.

En consecuencia, "La Sala Plena, con fundamento en los contenidos constitucionales de solidaridad, equidad y de la eficiencia en el trámite de la pensión y, teniendo en cuenta las condiciones específicas del caso (la edad de la accionante y la circunstancia de que el proceso ordinario laboral tardó un poco más de siete años), resolvió reconocer a la actora la calidad de sustituta pensional del señor Emilio Solano, en condición de cónyuge supérstite, en una proporción que permite conservar el derecho reconocido a la señora Marlene Guerrero Fuentes".

Los magistrados **Luis Guillermo Guerreño Pérez, Carlos Bernal Pulido y Gloria Stella Ortiz Delgado**, se apartaron de la anterior decisión toda vez que para ellos debió declararse la improcedencia atendiendo que la actora no agotó el recurso extraordinario de casación que es adecuado para garantizar esta clase de derechos. Adicionalmente, no aparece claro dentro del material probatorio allegado al proceso la existencia del derecho que invoca la tutelante.

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Presidente

---

<sup>3</sup> T-002 de 2015. MP. Mauricio González Cuervo