



Comunicado 22

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Junio 17 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA C-189/21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente D-14013

Normas acusadas: Ley 472 de 2008 (art. 67, parcial). Ley 1437 de 2011 (arts. 273 y 274)

CORTE SE INHIBE EN DEMANDA QUE ATACABA NORMAS RELACIONADAS CON LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN Y CASACIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN ACCIONES DE GRUPO Y SU REVISIÓN EVENTUAL POR TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y EL CONSEJO DE ESTADO

1. Normas objeto de control de constitucionalidad

LEY 472 DE 1998

Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 67. RECURSOS CONTRA LA SENTENCIA. La sentencia es apelable en el efecto suspensivo. En este evento el Juez ordenará se preste caución para garantizar las medidas cautelares de embargo y secuestro.

El recurso de apelación deberá resolverse por la autoridad judicial competente en un término máximo de veinte (20) días, contados a partir de la fecha de radicación del expediente en la Secretaría General; sin embargo, cuando sea necesario practicar nuevas pruebas, el término para decidir el recurso podrá ampliarse en diez (10) días.

Contra las sentencias proferidas en los procesos adelantados en ejercicio de las Acciones de Grupo proceden el recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes; pero en ningún caso el término para

decidir estos recursos podrá exceder de noventa (90) días contados a partir de la fecha en que se radicó el asunto en la Secretaría General de la Corporación."

LEY 1437 DE 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 273. PROCEDENCIA. La revisión eventual procederá, a petición de parte o del Ministerio Público, 'contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los **Tribunales Administrativos**, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el **Consejo de Estado**, en los siguientes casos:

1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.

2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

ARTÍCULO 274. COMPETENCIA Y TRÁMITE. De la revisión eventual conocerá la sección que el reglamento determine según su especialidad y para su trámite se observarán las siguientes reglas:

1. La petición deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso.

2. En la petición deberá hacerse una exposición razonada sobre las circunstancias que imponen la revisión, y acompañarse a la misma copia de las providencias relacionadas con la solicitud.

3. Los Tribunales Administrativos, dentro del término de ocho (8) días contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente sección que el reglamento determine, el expediente, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, esta resuelva, mediante auto motivado, sobre la petición de revisión.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los apartes demandados del artículo 67 de la Ley 472 de 1998 y de los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

Según el actor, las normas acusadas desconocen los derechos de los usuarios de la administración de justicia -art. 228 C. Pol-, al no regular el mecanismo de revisión eventual con fines de unificación de acciones colectivas para ambas jurisdicciones. En ese sentido, consideró que se configuraba una omisión legislativa relativa frente a las acciones colectivas que se tramitan en la jurisdicción ordinaria y que no se benefician de las normas acusadas, por cuanto se imposibilita que se pronuncie el órgano de cierre y se cuente con jurisprudencia unificada que garantice un sistema de precedentes propio y especializado.

Sobre el particular, **la Corte se inhibió para pronunciarse sobre el fondo del asunto, al encontrar que el cargo de omisión legislativa relativa formulado no contiene**

4. Cuando se decida no seleccionar una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrá insistir en su petición, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de dicha decisión. La decisión de selección o no selección y la resolución de la insistencia serán motivadas.

5. La sentencia sobre las providencias seleccionadas para revisión será proferida, con el carácter de Sentencia de Unificación según su especialidad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su selección.

6. Si prospera la revisión, total o parcialmente, se invalidará, en lo pertinente, la sentencia o el auto, y se dictará la providencia de reemplazo o se adoptarán las disposiciones que correspondan, según el caso. Si la sentencia impugnada se cumplió en forma total o parcial, la Sentencia de Unificación dejará sin efectos los actos procesales realizados y dispondrá que el juez inferior ejecute los órdenes sobre las restituciones y adopte las medidas a que haya lugar.

PARÁGRAFO. La presentación de la solicitud y el trámite de la revisión eventual, no suspende la ejecución de la providencia objeto del mismo.

argumentos ciertos y suficientes que habiliten el juicio de inconstitucionalidad. En relación con el presupuesto de certeza, la Sala reiteró que es posible que una temática se encuentre regulada en múltiples cuerpos normativos, por lo que la omisión alegada con base en la lectura aislada de una sola norma pueda ser superada al realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico.

En concreto, se advirtió que la demanda adujo la inexistencia de una herramienta jurídica de consolidación de jurisprudencia tratándose de acciones colectivas falladas por jueces ordinarios, con fundamento exclusivo en el contenido normativo de los artículos 67 de la Ley 472 de 1998, y 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011. De tal forma, no tuvo en cuenta la regulación que sobre esta temática obra en el Código General del Proceso, como tampoco el artículo 36A de la Ley 270 de 1996 y el artículo 37 de la Ley 472 de 1998. Por consiguiente, el actor no efectuó un ejercicio argumentativo para corroborar que la norma jurídica cuya inclusión extrañaba no estuviere plasmada en otro cuerpo regulatorio y, en consecuencia, no se acreditó el requisito de certeza.

Adicionalmente, la Sala no encontró acreditado el presupuesto de suficiencia, comoquiera que el cargo por omisión legislativa relativa supone que el accionante acredite unos presupuestos especiales decantados por la jurisprudencia constitucional, los cuales no fueron satisfechos en el presente asunto. En efecto, no se cumplió el primer requisito de ese análisis referido “a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad”, debido a que el actor se basó exclusivamente en la lectura aislada y parcial de las disposiciones acusadas, sin agotar la labor hermenéutica que le permitiera demostrar la inexistencia de otras normas que suplieran el vacío alegado

Aunado a lo anterior, este cargo exige que el demandante identifique “e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador (...)”. En respuesta a ese requerimiento, el actor determinó que el vacío frente a la unificación de jurisprudencia y el pronunciamiento del órgano de cierre en las acciones populares y de grupo tramitadas ante la jurisdicción ordinaria, se derivaba del incumplimiento del artículo 88 superior. La Corte concluyó frente a este presupuesto que, conforme a la jurisprudencia debe tratarse de una obligación manifiesta en el texto superior, cuestión no ocurre en este asunto, pues como se indicó, partió de la interpretación subjetiva efectuada por el ciudadano y no de un deber expresamente señalado en el texto superior.

De tal forma, las radicales deficiencias argumentativas de la demanda permiten afirmar la falta de suficiencia en la censura propuesta en contra de los preceptos bajo estudio. En esa medida, no fueron aportados los argumentos y elementos de juicio persuasivos para generar una duda mínima que permita desvirtuar la presunción de constitucionalidad respecto de las normas acusadas.

SENTENCIA SU-190-21**M.P. Diana Fajardo Rivera****Expediente: T-8012707.** Acción de tutela interpuesta por Yenny Alejandra Medina Pulido contra la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de Judicatura

LA CORTE ENFATIZA QUE EN LA ACTIVACIÓN DEL FUERO PENAL MILITAR DEBE ENCONTRARSE PROBADO EL VÍNCULO DIRECTO, PRÓXIMO E INMEDIATO DE ORIGEN, ENTRE LA ACTIVIDAD DEL SERVICIO Y EL DELITO. DE AHÍ QUE CUANDO HAY DUDA SOBRE SI LA CONDUCTA TIENE O NO RELACIÓN CON EL SERVICIO SE DEBE ENVIAR EL CONFLICTO DE JURISDICCIÓN A LA JUSTICIA ORDINARIA

1. Síntesis de los fundamentos del amparo

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela interpuesta por Yenny Alejandra Medina Pulido contra la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de Judicatura, mediante la cual se determinó que correspondía a la Jurisdicción Penal Militar, el conocimiento del caso por la muerte de su hijo, Dilan Mauricio Cruz Medina, ocurrida en las manifestaciones del 23 de noviembre de 2019, en Bogotá D.C.

Dilán Mauricio Cruz Medina recibió un impacto de proyectil tipo *bean bag* en la cabeza, disparado con una escopeta calibre 12, al parecer por el capitán de la Policía Nacional, Manuel Cubillos Rodríguez, quien comandaba un grupo del ESMAD. Las lesiones resultaron fatales y el manifestante murió dos días después en un hospital de la ciudad. Tanto la Jurisdicción Ordinaria como la Jurisdicción Penal Militar iniciaron las respectivas investigaciones penales contra el oficial. Se suscitó conflicto positivo de jurisdicciones, el cual fue resuelto mediante Auto del 12 de diciembre de 2019.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura estimó que, según las declaraciones de algunos uniformados, varios manifestantes estaban lanzando objetos contundentes contra los miembros del ESMAD, razón por la cual, la utilización del arma por parte del oficial habría tenido lugar en el contexto de una manifestación que se tornó violenta y requirió el empleo de la fuerza. De este modo, concluyó que la conducta investigada guardaba relación con el servicio.

En desacuerdo con la decisión anterior, la madre del manifestante fallecido instauró acción de tutela. Acusó la providencia de haber incurrido en defecto fáctico y violación directa de la Constitución. En relación con el primero, argumentó que se dejó de lado la valoración de varias entrevistas que, en sentido opuesto a las declaraciones de los policías, señalaban que el Esmad no estaba siendo agredida por los manifestantes y, por el contrario, la reacción fue injustificada y afectó de manera desproporcionada una movilización que se desarrollaba de forma pacífica. Respecto del segundo defecto alegado, señaló que la decisión desconoce el principio del juez natural, en el marco de una grave vulneración del derecho a la vida, como efecto del uso desproporcionado de la fuerza. Así, solicitó la protección de sus derechos al juez natural, al debido proceso y a contar con un recurso judicial efectivo.

La Sala Plena llevó a cabo, preliminarmente, el estudio de procedencia y determinó que la demanda de amparo, en efecto, superaba los requisitos correspondientes a este examen. A continuación, se ocupó de analizar el fondo del debate. De este modo, consideró que el problema jurídico a resolver consistía en si una providencia judicial, al asignar a la Jurisdicción Penal Militar la competencia para conocer de la muerte de un manifestante, pese a existir duda sobre la relación de esa conducta con el servicio, incurre en defecto fáctico, violatorio de los derechos al debido proceso y a un recurso judicial efectivo.

En las consideraciones, **la Corte reiteró que el juez natural es una garantía del debido proceso no solo para el investigado sino también para las víctimas**, a quienes, debe garantizárseles el acceso a un recurso judicial efectivo. De la misma manera, indicó que la jurisdicción natural en el específico ámbito del derecho penal es la ordinaria, a la cual corresponde investigar, conocer y decidir todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción. En este sentido, recordó que la competencia de otras jurisdicciones y, en particular, de la Justicia Penal Militar, es restringida y excepcional.

Conforme a lo anterior, subrayó que la activación del fuero penal militar solo procede para delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio (elementos subjetivo y funcional). Señaló que esto implica, fundamentalmente, que debe encontrarse suficientemente probado el vínculo directo, próximo e inmediato de origen, entre la actividad del servicio y el delito. Correlativamente, la Sala reiteró la regla, conforme con la cual, en aquellos supuestos en los cuales existan dudas respecto de lo anterior, las mismas deben ser resueltas con la asignación de la competencia para el conocimiento de la presunta conducta punible a la Jurisdicción Ordinaria.

Al resolver el caso concreto, **la Corte sostuvo que la decisión judicial cuestionada, en efecto, incurrió en el defecto fáctico alegado**. Indicó que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tomó en cuenta un conjunto de testimonios de miembros del Esmad, a partir de los cuales encontró demostrado un escenario de agresión contra la Policía, que explicaría el uso de la fuerza y, por lo tanto, la relación con el servicio de la conducta que dio lugar a la muerte de Dilan Mauricio Cruz Medina. Sin embargo, observó que en la providencia cuestionada la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ignoró otras pruebas, que podrían conducir a una conclusión distinta, en aplicación de las reglas sobre el fuero penal miliar reiteradas en esta sentencia.

En lo sustancial, expresó que de los medios de prueba allegados al proceso de tutela y de los cuales disponía, al momento de dirimir el conflicto de jurisdicciones, la Sala accionada, se desprenden elementos de juicio divergentes, en relación con el hecho de si existieron, o no, ataques previos por parte de los manifestantes contra el ESMAD. Observó que, en lugar de demostrar, de forma clara e inequívoca, que ello fue así, el contenido de las pruebas no evidencia con la nitidez requerida que la reacción de la Policía Nacional, en la cual se inscribe la conducta del capitán investigado, haya sido emprendida para contrarrestar una manifestación que había adquirido carácter violento.

La Corte constató que, mientras que unas evidencias afirman los hechos que explicarían la forma en que procedió la Policía, a la luz de otras, esas circunstancias fácticas no estarían demostradas. En estas condiciones, en la medida que no existe certeza respecto del elemento a partir del cual se explicaría el uso de la fuerza, la Sala consideró que también subsistían dudas sobre la relación con el servicio de la conducta del oficial investigado, que desencadenó la muerte de Dilan Mauricio Cruz Medina.

De esta manera, **en aplicación de la regla según la cual cuando existan dudas probatorias sobre el vínculo inmediato entre la actividad del servicio y el delito el asunto debe ser conocido por la Justicia Ordinaria**, señaló que la decisión de la autoridad judicial accionada debió consistir en asignar la competencia para el conocimiento del caso a dicha Jurisdicción. Concluyó que, por el contrario, como resultado de la omisión de valoración probatoria constatada, en la cual se materializó el defecto fáctico analizado, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura terminó dirimiendo el conflicto a favor de la Jurisdicción Penal Militar. Así, determinó la Corte, la accionada menoscabó el derecho fundamental de la accionante al debido proceso y a un recurso judicial efectivo.

En este orden de ideas, **la Sala Plena resolvió, en lo fundamental, amparar las garantías constitucionales invocadas por la accionante** y, en aplicación de la referida regla relativa a la duda probatoria sobre la relación entre la conducta investigada y el servicio, dispuso trasladar la actuación penal que se sigue contra el capitán de la Policía Nacional, Manuel Cubillos Rodríguez, por la muerte de Dilan Mauricio Cruz Medina, a la Jurisdicción Ordinaria.

2. Decisión

Primero. AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y a un recurso judicial efectivo de YENNY ALEJANDRA MEDINA PULIDO.

Segundo. CONFIRMAR la Sentencia dictada el 9 de septiembre de 2020 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, solamente en tanto, a su vez, confirmó la decisión de la Sala de Casación Penal de la misma Corporación, emitida el 7 de julio de 2020, de conceder la acción de tutela y dejar sin efectos el auto de 12 de diciembre de 2019, proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Tercero. REVOCAR el ordinal tercero de la parte resolutive de la Sentencia dictada el 7 de julio de 2020, dictada por Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que ordenó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, adoptar una nueva decisión dentro del conflicto de jurisdicciones.

Cuarto. DEJAR sin efectos el auto de 20 de agosto de 2020, mediante el cual, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dio cumplimiento al fallo de tutela de primera instancia.

Quinto. DISPONER que la actuación penal que se sigue contra el oficial de la Policía Nacional, Manuel Cubillos Rodríguez, por la muerte de Dilan Mauricio Cruz Medina, sea trasladada al conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria.

Sexto. ORDENAR al Juzgado 189 de Instrucción Penal Militar que envíe de forma inmediata las diligencias que adelanta contra el capitán de la Policía Nacional, Manuel Cubillos Rodríguez, por la muerte de Dilan Mauricio Cruz Medina, a la Fiscalía 298 Seccional de la Unidad de Vida Bogotá, para que reanude la respectiva investigación. Las pruebas practicadas hasta el momento en la Jurisdicción Penal Militar mantendrán su valor.

Octavo. Por Secretaría General de la Corte, DEVOLVER a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el expediente digitalizado, para los efectos legales pertinentes.

3. Aclaraciones de voto

Aclararon el voto la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **ALBERTO ROJAS RÍOS**. Por su parte, se reservaron aclaración de voto la magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**.

La magistrada **Ortiz Delgado** expresó que, si bien acompañó la decisión de conceder el amparo a los derechos fundamentales invocados, se apartó del *obiter dictum* relacionado con la posibilidad que tiene la Fiscalía General de la Nación para promover conflictos de jurisdicción. Lo anterior, porque dicha entidad, en el marco de la Ley 906 de 2004, carece funciones jurisdiccionales y no puede provocar una colisión de jurisdicción. De igual manera, consideró que aquel tema que no estaba en debate y, en consecuencia, no era necesario para resolver la presente acción de tutela.

SENTENCIA C-191/21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente D-13686

Norma acusada: Ley 3 de 1991 (art. 6, parcial)

CORTE DETERMINA QUE LOS BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO DE VIVIENDA CUYAS SOLUCIONES HABITACIONALES HAYAN SIDO DESPOJADAS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO O ABANDONADAS COMO CONSECUENCIA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, SE PODRÁN VOLVER A POSTULAR PARA ACCEDER A DICHO BENEFICIO. ELLO POR CUANTO EL CONGRESO NO INCLUYÓ DENTRO DE LA EXCEPCIÓN A LAS PERSONAS QUE PERDIERON SU VIVIENDA POR RAZONES COMPLETAMENTE AJENAS A SU VOLUNTAD

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

LEY 3 DE 1991 (enero 15)

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 6o. Modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011. Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado **por una sola vez** al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5o de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

Parágrafo 1o. Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, **o por atentados terroristas**, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1993 **bajo el entendido** de que los beneficiarios del subsidio de vivienda cuyas soluciones habitacionales hayan sido despojadas en el marco del conflicto armado interno o abandonadas como consecuencia del desplazamiento forzado se podrán volver a postular para acceder a dicho beneficio.

3. Síntesis de los fundamentos

Los accionantes consideraron que las expresiones “por una sola vez” y “o por atentados terroristas” contenidas en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991, infringen el preámbulo y los artículos 1, 2, 13 y 51 de la Constitución; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado reconocidos por la Corte Constitucional .

Los actores estimaron que la limitación legal de acceder al subsidio de vivienda “por una sola vez”, salvo que el beneficiario hubiere perdido el bien como

consecuencia de atentados terroristas, implica un trato discriminatorio con otras víctimas del conflicto armado (i.e. los desplazados o despojados).

Para los demandantes, el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa porque no incluyó dentro de la excepción legal a la regla general de única postulación, a las personas que como consecuencia de otros hechos victimizantes perdieron su vivienda. Tal situación, según los accionantes, implicó que los desplazados o despojados recibieran un trato desigual basado en el hecho victimizante, cuando al legislador le correspondía impartir un tratamiento normativo igualitario por tratarse de víctimas del conflicto armado interno, sujetos que gozan de una protección constitucional reforzada.

Por lo anterior, le solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones: i) “por una sola vez” del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, “en el sentido de que dicha limitación no es constitucionalmente aplicable a las víctimas que hayan sido beneficiarias de subsidios familiares de vivienda con posterioridad a la fecha de los hechos victimizantes que conllevaron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su solución de vivienda y cuando el subsidio esté destinado a garantizar su derecho a la restitución de vivienda”; y ii) “o por atentados terroristas” contenida en el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, en el sentido que “incluya a las víctimas del conflicto armado que sufrieron despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda por otros hechos ocurridos en el marco del conflicto, como los combates, ataques, masacres, desplazamientos forzados, reclutamientos forzados, entre otros”.

Como cuestión previa la Corte determinó que si bien las pretensiones están encaminadas a incluir dentro de las excepciones a la única postulación al subsidio familiar de vivienda a las víctimas del conflicto armado que perdieron el beneficio habitacional, ante la magnitud de la cuestión constitucional planteada en términos de acceso a la vivienda de personas vulnerables, esta corporación estudió la demanda desde una perspectiva ampliada, es decir, si el legislador debió incluir dentro de las excepciones a la única postulación a quienes perdieron su vivienda por razones ajenas a la voluntad, i.e. los actos de violencia como desplazamiento, despojo o abandono.

Con base en lo anterior, formuló como problema jurídico el siguiente ¿el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa que vulnera el principio a la igualdad, al no incluir dentro de las excepciones legales a la única postulación al subsidio familiar de vivienda, previstas en el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, a las personas que perdieron el beneficio habitacional por razones ajenas a su voluntad?

La Sala Plena **estudió el derecho a la vivienda digna y la política estatal de vivienda**. La Corte sostuvo que es un derecho fundamental autónomo de carácter progresivo, por lo que al Estado le corresponde brindar posibilidades para su materialización de acuerdo a los recursos disponibles y garantizar el acceso en

condiciones de igualdad, lo cual pasa por la protección especial de sujetos vulnerables. Así como, el deber de no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

En ese contexto, esta corporación resaltó que el subsidio familiar de vivienda se creó para que las personas menos favorecidas accedan a un beneficio habitacional por una sola vez, salvo las excepciones previstas en la Ley 3 de 1991 y el Decreto 1077 de 2015.

Para la Sala Plena, la excepción a la regla general de la única postulación prevista en el Decreto 1077 de 2015 está configurada en un nivel o estándar de protección inferior al que prevé la solución habitacional para materializar el derecho a la vivienda digna. Por lo tanto, la Corte precisó que, por jerarquía normativa, las excepciones a una regla legal solo pueden establecerse en una norma de igual o superior rango.

Revisada la normativa sobre la materia, la Corte concluyó que la norma acusada prevé unas causas que habilitan una nueva postulación al subsidio familiar de vivienda, sin embargo, encontró que estas son infrainclusivas en la medida que solo incluyen a cierto grupo de personas (los afectados por atentados terroristas) y dejan por fuera de la excepción a postulantes que a pesar de haber recibido el subsidio, **no disfrutaron del beneficio habitacional por razones ajenas a su voluntad. Para la Corte, tal restricción contiene un trato discriminatorio que limita la satisfacción del derecho fundamental a la vivienda digna.**

En ese orden, la Corte concluyó que existe una omisión legislativa relativa que vulnera el derecho a la igualdad, **por cuanto el Congreso no incluyó dentro de la excepción legal a la regla general de única postulación, a las personas que perdieron su vivienda por razones completamente ajenas a su voluntad** (i.e. violencia generalizada, terrorismo, desplazamiento, despojo, abandono forzado, incumplimiento de los planes de vivienda con base en los cuales se otorgó el subsidio).

4. Salvamentos y aclaración de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y la magistrada **PAOLA MENESES MOSQUERA** salvaron el voto. Por su parte, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** anunció la presentación de una aclaración de voto.

En concepto del magistrado **Lizarazo Ocampo**, el cuestionamiento de los demandantes no se puede derivar de la norma acusada, la cual regula hipótesis distintas a las invocadas en relación con la población en situación de desplazamiento. A su juicio, la situación de esta población no es comparable con las hipótesis que se regulan en el parágrafo referentes a las viviendas objeto de subsidio que hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, o por

atentados terroristas cual son las que surjan como consecuencia de la destrucción de la vivienda. Advirtió que la población en condición de desplazamiento goza de otras medidas de protección en lo relacionado con su derecho a la vivienda que obedece a una política especial y distinta de la regulada en la disposición demandada. Por esta razón, considera que la Corte ha debido inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

De otra parte, la magistrada **Meneses Mosquera** se apartó del análisis de los cargos de inconstitucionalidad efectuado en la sentencia, toda vez que en su concepto no se planteaba propiamente una omisión legislativa relativa derivada de un mandato basado en una sola fuente normativa o un mecanismo específico de protección, sino una vulneración del derecho a la igualdad que implicaba más un examen de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida infrainclusiva adoptada por el legislador, en cuanto a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, frente a la finalidad de orden constitucional perseguida por la norma.

SENTENCIA C-192/21

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Expediente D-13828

Norma acusada: Ley 712 de 2002 (art. 37A, parcial)

AL ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-043 DE 2021, LA CORTE REITERA QUE EN EL PROCESO ORDINARIO LABORAL ES VIABLE ORDENAR LAS MEDIDAS CAUTELARES INNOMINADAS PREVISTAS EN EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

LEY 712 DE 2001

Por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo

ARTÍCULO 37-A. El artículo 85A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad social quedará así:

Artículo 85A. Medida cautelar en proceso ordinario. Cuando el demandado, en juicio ordinario, efectúe actos que el juez estime tendientes a insolventarse o a impedir la efectividad de la sentencia, o cuando el juez considere que el demandado se encuentra en graves y serias dificultades para el cumplimiento oportuno de sus obligaciones, podrá imponerle caución para garantizar las resultas del proceso, la cual oscilará de acuerdo a su prudente juicio entre el 30 y el 50% del valor de las pretensiones al momento de decretarse la medida cautelar.

En la solicitud, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento, se indicarán los motivos y los hechos en que se funda. Recibida la solicitud, se citará inmediatamente mediante auto dictado por fuera de audiencia a audiencia especial al quinto día hábil siguiente, oportunidad en la cual las partes presentarán las pruebas acerca de la situación alegada y se decidirá en el acto. La decisión será apelable en el efecto devolutivo.

Si el demandado no presta la caución en el término de cinco (5) días no será oído hasta tanto cumpla con dicha orden.

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-043 de 2021 que declaró EXEQUIBLE de forma condicionada el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, por el cargo analizado, en el entendido de que en la jurisdicción laboral pueden invocarse las medidas cautelares innominadas previstas en el literal c) del numeral 1° del artículo 590 del Código General del Proceso.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte consideró que en el caso analizado se estaba ante el fenómeno de la cosa juzgada formal. Esto debido a que, si bien en esta oportunidad el cargo planteado gravitaba alrededor de la presunta vulneración del derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, el problema jurídico era idéntico al estudiado por la Corte en la Sentencia C-043 de 2021, esto es, definir si se incurría en un déficit de protección que afectaba a quienes acudían al proceso ordinario laboral, por el hecho de que en ese trámite no fueran aplicables las medidas cautelares contenidas en el Código General del Proceso. **Como esa materia fue resuelta en la mencionada decisión y a través de fallo de exequibilidad condicionada, se imponía aplicar idéntica solución jurídica en el caso, como fue decidido por la Sala Plena.**

4. Salvamento y aclaración de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó su voto al considerar que no estaban reunidos todos los presupuestos que configuran la cosa juzgada constitucional, esto es, identidad de objeto, causa y parámetro de constitucionalidad.

Expuso que en la sentencia C-043 de 2021 la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad (Expediente D-13736) formulada contra la misma disposición legal que en esta ocasión se acusaba, es decir, el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, "Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo", cuyo cargo único planteado: vulneración del principio de igualdad (art. 13 CP), se basó en un trato desigual hacia los justiciables que acuden a la especialidad laboral y solicitan medidas cautelares en comparación con quienes hacen lo mismo en la especialidad civil, en el entendido que los primeros tienen un régimen de medidas cautelares desventajoso (art. 37A de la Ley 712 de 2001) en comparación con los segundos (art. 590 CGP).

A partir de lo anterior, este Tribunal se ocupó por resolver el problema jurídico consistente en: "determinar si en la jurisdicción ordinaria, al solicitar medidas cautelares, el artículo 37A de la Ley 712 de 2001 vulnera el derecho a la igualdad de los justiciables que acuden a la especialidad laboral en comparación con

aquellos que asisten a la especialidad civil, por contar estos con un régimen cautelar distinto que supone un mayor grado de protección." (Negrilla fuera del texto original).

Esa vez, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma legal censurada, en los siguientes términos: "EXEQUIBLE de forma condicionada el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, por el cargo de igualdad analizado, en el entendido que en la jurisdicción ordinaria laboral pueden invocarse las medidas cautelares innominadas previstas en el literal "c", numeral 1, del artículo 590 del Código General del Proceso." (Subrayas fuera del texto original).

Si bien entre lo decidido en la mencionada sentencia y el asunto de la referencia existía identidad de objeto, ya que se propuso el estudio del mismo contenido normativo de la proposición jurídica ya abordada, esto es, el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, lo cierto es que no había identidad de causa y de parámetros de constitucionalidad. Mientras que en la sentencia C-043 de 2021 se examinó como causa el cargo único: vulneración del principio de igualdad, por lo que el parámetro utilizado fue el artículo 13 Superior; en la demanda de la referencia la causa invocada fue la vulneración del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, por lo que los parámetros de constitucionalidad son los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución.

De tal suerte que la Corporación debió adoptar un pronunciamiento de mérito frente a los cargos formulados en la demanda de la referencia: vulneración de las garantías del debido proceso y de la tutela judicial efectiva establecidas en los artículos 29, 228 y 229 Superiores, por tratarse de parámetros de constitucionalidad totalmente diferentes al principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta Política, empleado en la sentencia C-043 de 2021, decisión respecto de la cual la parte mayoritaria del Pleno dispuso estarse a lo resuelto.

Por su parte, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, presentará una aclaración de voto, habida cuenta que salvó el voto en relación con la sentencia C-043 de 2021, a la cual ha de estarse en el presente caso, por acatamiento al principio de cosa juzgada constitucional.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia