



COMUNICADO 03

Febrero 9 de 2023

SENTENCIA C-020-23

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-14738

Norma acusada: Ley 2044 de 2020, parágrafo 1° del artículo 19

EL VALOR DE LA INDEMNIZACIÓN DE UN PREDIO OBJETO DE EXPROPIACIÓN NO NECESARIAMENTE SERÁ EL 10% DEL AVALÚO COMERCIAL. LOS PROPIETARIOS O HEREDEROS PODRÁN ACREDITAR UN MAYOR VALOR.

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2044 DE 2020 (Julio 30)

Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

“ARTÍCULO 19. EXPROPIACIÓN. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO 1o. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997”.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del parágrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 en el entendido de que el 10% del avalúo comercial constituye el valor de la oferta que propondrá la entidad competente en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación, en los términos de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 388 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de que el propietario legítimo o, a falta de este los herederos, acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.

3. Síntesis de los fundamentos

(i) Antecedentes

Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Jenner Alfonso Tovar Torres y Miguel Ángel Álvarez Pérez presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020. Argumentaron que esta norma vulnera el mandato previsto en el artículo 58 de la Constitución conforme al cual la indemnización por expropiación administrativa “se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. Esto, porque dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa de los inmuebles ocupados por asentamientos humanos ilegales será siempre “equivalente al 10% del valor comercial del predio”, lo que impide a la administración ponderar los intereses en juego y desconoce la jurisprudencia constitucional.

(ii) Exequibilidad condicionada de la norma demandada

La Sala Plena encontró que el parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 admitía dos interpretaciones:

- (a) Interpretación 1. La norma demandada dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa que la entidad competente deberá conceder al propietario legítimo o, a falta de este a sus herederos, deberá ser, en todos los casos, equivalente al 10% del valor comercial del predio expropiado. No es posible que la entidad competente otorgue una indemnización por un valor diferente.
- (b) Interpretación 2. **El inciso 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 dispone que el procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997. En estos términos, a partir de una interpretación sistemática**, es posible inferir que el 10% del avalúo comercial del predio, previsto en la norma demandada, constituye el valor de la oferta que la entidad competente propondrá en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación, en los términos de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 388 de 1997.

La Corte consideró que la interpretación 1 era contraria al artículo 58.4 de la Constitución, el cual dispone que la indemnización por

expropiación administrativa se deberá fijar “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. La Sala reiteró que la jurisprudencia constitucional ha sostenido de forma reiterada que esta disposición constitucional exige que la indemnización sea “justa”, lo cual implica que (i) el legislador no está facultado para fijar su valor de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su tasación que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración y, eventualmente del juez administrativo, de ponderar los intereses el juego; y (ii) el monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad. En tal sentido, no puede constituir un enriquecimiento sin causa ni un menoscabo patrimonial. En criterio de la Sala Plena, la interpretación 1 desconocía abiertamente estas subreglas jurisprudenciales y, por lo tanto, era inconstitucional.

En contraste, la Sala Plena concluyó que la interpretación 2 era compatible con la Constitución. Esto, porque, conforme al precedente fijado en la sentencia C-476 de 2007, la Constitución permite que el legislador fije el valor de la oferta que la entidad expropiante deberá proponer al propietario del bien en la fase de negociación y enajenación voluntaria. En virtud del amplio margen de configuración del legislador en la materia, es constitucionalmente admisible que la ley determine un valor para la oferta, pues esto no anula la posibilidad de que, fracasada la etapa de negociación directa y enajenación voluntaria, los afectados acrediten tener derecho a un mayor valor. **En todo caso, la Corte enfatizó que, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización por expropiación que la entidad expropiante otorgue deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.**

Con fundamento en estas consideraciones, la Sala resolvió declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada para expulsar del ordenamiento la interpretación inconstitucional y, en contraste, mantener aquella compatible con el artículo 58.4 de la Constitución.

4. Aclaración de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** aclaró el voto. Por su parte, los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

Al aclarar su voto, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez** señaló que de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, en los casos que deba adelantarse una expropiación judicial, procede el pago de una indemnización la cual debe tasarse por el juez consultando

los intereses de la comunidad y los del afectado, mientras que en los eventos en que se autorice una expropiación administrativa, se debe pagar el precio del bien, lo que equivale a señalar que se trata del valor del mismo en el mercado. En efecto, la norma constitucional prevé que *“por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”*. Seguidamente, dispone que *“en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”*.

Es decir que en los casos en que la expropiación se adelante por vía judicial debe pagarse una indemnización, la cual se debe tasar por el juez *“consultando los intereses de la comunidad y del afectado”*. A su vez, cuando la expropiación se surte a través de un proceso administrativo, se debe pagar el precio del bien, el cual tiene en consideración los diferentes factores que afectan o benefician el bien y si ello no corresponde a esa realidad, le corresponderá al juez contencioso administrativo revisar el precio pagado.

Ello significa que constitucionalmente en el caso de la expropiación administrativa no es admisible la figura del “precio indemnizatorio”. La administración debe reconocer y pagar el precio del bien que corresponde a su valor en el mercado y por lo tanto debe corresponder a una realidad objetiva, mientras que la indemnización se reservó por la Constitución exclusivamente para el proceso expropiatorio por vía judicial cuya tasación corresponde únicamente al juez y ella debe consultar, además del precio, los intereses de la comunidad y del afectado. En el caso que la administración no haya obrado de conformidad en el proceso expropiatorio por vía administrativa, la revisión de la determinación del precio solo le corresponde al juez contencioso administrativo.

El magistrado Ibáñez Najar aclaró también que, si bien es cierto el artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 prevé que la expropiación de los bienes privados necesaria para el saneamiento de asentamientos ilegales consolidados se adelantará mediante el procedimiento previsto en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997, lo cierto es que la figura que en esta ley se regula es especial por las condiciones en las que se encuentra el bien a expropiar. a) se trata, dijo, de bienes respecto de los cuales el titular inscrito no ejerce posesión por lo menos desde 2010; b) el propio legislador califica esta figura como saneamiento definitivo de la propiedad de los asentamientos ilegales consolidados, lo cual implica el reconocimiento de que los ocupantes de tales asentamientos son propietarios por el ejercicio ininterrumpido de la posesión por más de diez

años a la entrada en vigencia de la ley, de forma que su derecho a la propiedad solo requiere saneamiento.

En esos términos, aunque la regulación del procedimiento de expropiación para el saneamiento de la propiedad de estos asentamientos ilegales se remita a los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997, tal remisión no elimina la especialidad de esta figura. Es precisamente esta especialidad la que justifica la determinación de un porcentaje del avalúo como precio a reconocer en la expropiación administrativa, y la que habilita al legislador para restringir la libertad de la administración para fijar el precio del bien a expropiar.

Para el magistrado Ibáñez es claro que la finalidad de la medida es constitucionalmente importante, pues se trata de agilizar procesos de expropiación orientados a la legalización de asentamientos urbanos en los que habita población vulnerable. Esto se asocia directamente a la garantía del derecho fundamental a la vivienda y el cumplimiento de la función social de la propiedad. La medida es idónea en tanto la determinación de un criterio objetivo facilita la planeación presupuestal para la ejecución de este tipo de proyectos y reduce la complejidad del proceso de expropiación administrativa. La fijación de un criterio previo y estático para la determinación del precio a pagar en el curso de la actuación administrativa es efectivamente conducente para agilizar los procesos de expropiación, y reducir el riesgo de corrupción y la litigiosidad en este tipo de trámites.

Así, la medida adoptada por el legislador no es irrazonable; todo lo contrario, atiende la regla de la experiencia que indica que cuando un predio ha sido ocupado por más de 10 años por una comunidad que ha logrado construir con materiales permanentes, con acceso a servicios públicos y con inversión en equipamientos públicos (vías o edificios) lo cual implica el respeto de la confianza legítima, es poco probable que el propietario recupere la propiedad o pueda obtener alguna ganancia por su enajenación, salvo aquellos casos en los cuales oportunamente haya ejercitado las acciones que la ley le otorga o esté en tiempo para hacerlo, independientemente del término de duración del proceso judicial. En esas condiciones, la determinación de un porcentaje equivalente al 10% del avalúo comercial como precio de la expropiación administrativa no se muestra abiertamente irrazonable, e incluso puede entenderse como un evento beneficioso para el propietario que apenas tiene la propiedad formal sobre el bien. En esas condiciones, la afectación para ese tipo de propietarios no es intensa y es claramente compensada por el beneficio que reporta para las familias ocupantes la legalización del asentamiento.

En todo caso, el magistrado Ibáñez Najjar reconoció que hay eventos en que la afectación puede ser desproporcionada: aquellos en los que la

situación particular del inmueble le permite a su propietario demostrar en el curso de la actuación administrativa o de la actuación judicial de revisión del precio que éste es superior al 10% del avalúo comercial, aun cuando allí se haya establecido un asentamiento ilegal consolidado. En esos casos, la fijación de un porcentaje fijo que no admite excepciones puede afectar intensamente el derecho de propiedad de quien sufre la expropiación, por lo cual cabría el condicionamiento para señalar que en tales eventos y conforme a la valoración probatoria debidamente decretada y practicada procede la revisión del precio ante el juez contencioso administrativo.

Así las cosas, aunque la fórmula de condicionamiento acogida por la Sala Plena permite armonizar las finalidades perseguidas por el Legislador y el mandato previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, tal como fue aprobado, este condicionamiento podría limitar la efectividad de la figura de la expropiación para el saneamiento de la propiedad de asentamientos ilegales consolidados, y aclaró que, en su opinión, la posibilidad de probar un mayor valor como precio del bien expropiado debió reservarse exclusivamente al juez contencioso administrativo.

SENTENCIA C-021-23

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente D-14835

Norma acusada: Ley 2111 de 2021, artículos 1° (parcial) y 6°

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DE LOS ARTÍCULOS 1° PARCIAL Y 6° DE LA LEY 1121 DE 2021 DE LA LEY 2111 DE 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE SUSTITUYE EL TÍTULO XI “DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE” DE LA LEY 599 DE 2000, SE MODIFICA LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”, EN RAZÓN EXCLUSIVAMENTE DE LOS CARGOS ANALIZADOS.

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 2111 DE 2021”

(Julio 29)

Por medio del cual se sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 1o. *Sustitúyase el Título XI, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” Capítulo Único, Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente, artículos 328 a 339, del Libro II, PARTE ESPECIAL DE LOS DELITOS EN GENERAL de la Ley 599 de 2000, por el siguiente:*

¹ Publicada en el Diario Oficial No. 51.759 de julio 29 de 2021

TÍTULO XI

DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE.

CAPÍTULO II

DE LOS DAÑOS EN LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 333. Daños en los recursos naturales y ecocidio. <Artículo **CONDICIONALMENTE** **exequible**> El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos de este artículo se entiende por ecocidio, el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistémica de los ecosistemas.

PARÁGRAFO 2o. Por impacto ambiental grave se entenderá, la alteración de las condiciones ambientales que se genere como consecuencia de la afectación de los componentes ambientales, eliminando la integridad del sistema y poniendo en riesgo su sostenibilidad.

(...)

Artículo 336. Invasión de áreas de especial importancia ecológica. El que invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal, ecosistemas de importancia ecológica, playas, terrenos de bajamar, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional,

parque nacional natural, área o ecosistema de interés estratégico, área protegida, definidos en la ley o reglamento incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para su declaratoria, o de las condiciones naturales del área o territorio correspondiente.

Artículo 336A. Financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica. El que promueva, financie, dirija, facilite, suministre medios, se aproveche económicamente u obtenga cualquier otro beneficio de las conductas descritas en el artículo anterior, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para su declaratoria, o de las condiciones naturales del área o territorio correspondiente.

(...)

CAPÍTULO VI DISPOSICIONES COMUNES

(...)

ARTÍCULO 6o. El artículo 302 de la Ley 906 de 2004 tendrá un nuevo inciso que quedará así:

Quando la captura en flagrancia se produzca en ríos o tierra donde el arribo

a la cabecera municipal más cercana solo puede surtirse por vía fluvial o siempre que concurran dificultades objetivas de acceso al territorio como obstáculos geográficos, logísticos, ausencia de infraestructura de transporte o fenómenos meteorológicos que dificulten seriamente el traslado del aprehendido, se realizarán todas las actividades para lograr la

comparecencia del capturado ante el juez de control de garantías en el menor tiempo posible sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes, contadas a partir del momento de la llegada al puerto o municipio más cercano, según el caso. La autoridad competente deberá acreditar los eventos descritos en el presente inciso."

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 (parcial) de la Ley 2111 de 2021, por medio del cual se sustituye el Título XI "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente", en relación con los artículos 333, 336 y 336A del Código Penal, por los cargos analizados en esta sentencia.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6° de la Ley 2111 de 2021, por medio del cual se modifica el artículo 302 de la Ley 906 de 2004, por el cargo analizado en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

3.1 Dado el contenido de la demanda y los cargos propuestos y admitidos, a la Corte le correspondió resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿El artículo 333 y 336 del Código Penal, sustituido por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021, contraviene el principio de estricta legalidad o tipicidad previsto en el artículo 29 de la Constitución ante la inclusión de verbos rectores y expresiones que impiden determinar la configuración de la conducta ilícita?

(ii) ¿Los artículos 336 *-invasión de áreas de especial importancia ecológica-* y 336A *-financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica-* sustituidos por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021, vulneran el principio de proporcionalidad en materia penal consagrado en el artículo 29 de la Constitución, al desconocer el carácter subsidiario del derecho penal y al otorgar de manera indirecta un tratamiento discriminatorio sobre la población campesina?

(iii) ¿El artículo 6° de la Ley 2111 de 2021, que modificó el artículo 302 del Código de Procedimiento Penal, vulnera la regla contenida en el artículo 28 de la Constitución al establecer una excepción frente al cómputo de las 36 horas con las que cuentan las autoridades para poner a un capturado a disposición de los jueces de control de garantías?

3.2 Con el fin de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala abordó los siguientes aspectos según los núcleos temáticos que conforman la demanda: i) el principio de estricta legalidad y los tipos penales abiertos y en blanco; ii) el principio de proporcionalidad en materia penal; iii) la prohibición de discriminación y el campesinado como sujeto de especial protección constitucional; y iv) la libertad personal, sus limitaciones y garantías, cómputo de las 36 horas según la regla prevista en el artículo 28 de la Constitución.

3.3 Con relación al primero de los problemas jurídicos que se relaciona con la existencia de una *presunta indeterminación* tanto de los verbos rectores como de otras expresiones contenidas en las normas atacadas, -333 y 336 C. Penal- la Corte concluyó que acorde con la técnica de tipificación de los tipos penales abiertos y en blanco, ambos grupos de expresiones son determinables y por tanto no irrespetan el principio de legalidad ni el mandato de estricta tipicidad contenidos en el artículo 29 constitucional.

3.4 En efecto, si de lo que se trata es de hallar un sentido que al final esclarezca cuál es la materia prohibida y conminada con pena, el ordenamiento jurídico general, así como la jurisprudencia, permiten concluir la existencia de un sentido determinable a partir, primero, del sentido o significado lingüístico de cada uno de los términos involucrados, pero, además, en clave funcional, poder *determinar* sin margen de duda, qué ha sido aquello que el legislador ha estatuido como tipo penal.

3.5 Con relación al segundo de los cargos planteados, la Corte concluyó que los tipos penales contenidos en los artículos 336 y 336A no son en sí mismos inconstitucionales, pues, idóneamente tienen por objeto proteger estructuras medio ambientales de la invasión, de la permanencia así sea de manera temporal y del uso indebido de los recursos naturales en áreas de reserva forestal, ecosistemas de importancia ecológica, playas, terrenos de bajamar, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parques regionales, parques nacionales naturales, áreas o ecosistemas de interés estratégico y áreas protegidas. Son tipos penales idóneos y necesarios para la protección de bienes jurídicos cuya exigencia se refleja en mandatos imperativos descritos en la Carta Política.

3.6 En criterio de esta corporación, los mencionados tipos penales no necesariamente debían excluir a la población campesina de los contenidos punitivos de cara al bien jurídico que protegen. La Corte reconoce que la población campesina debe ser protegida de cara a su

relación con la tierra y a la búsqueda de su subsistencia, que se relaciona de modo directo con ella. Sin embargo, la presunta omisión de tomar en cuenta el presupuesto fáctico que se concreta cuando se trate de campesinos quienes realicen la invasión, o la permanencia así sea temporal o uso de los lugares descritos, *no deja sin protección a este grupo poblacional*, dado que es el operador jurídico quien en el marco de su ejercicio deberá analizar las particularidades de cada caso.

Dicho de otro modo, la existencia de un extenso catálogo de posibilidades de **exclusión de la responsabilidad penal** (como causales de atipicidad, exclusión de antijuridicidad o de culpabilidad) están a la mano de operador jurídico para valorar si personas en condición de vulnerabilidad (campesinos, NARP, desplazados, etc.), no obstante realizar objetivamente el tipo (por ejemplo, ocupación temporal de terrenos de especial interés ecológico) pueden **no** ser sometidos a una consecuencia jurídica de pena por comparecer alguna de dichas causales. En tal sentido, el margen de configuración de la ley penal que se reconoce de manera amplia al legislador queda a cubierto, pero las eventualidades de cada caso justificarán tratos diferenciales llegando incluso a la impunidad de conductas *prima facie*, típicas.

3.7 Finalmente, con relación al cargo por violación del artículo 28 de la Constitución, de la norma acusada, la Corte la halló conforme a la Carta. En efecto, la Corporación concluyó que la norma parte de la circunstancia de que la captura se realice en un lugar donde solo sea posible llegar por vía fluvial a la cabecera municipal más cercana, o en los casos donde se presenten una serie de obstáculos climáticos o logísticos.

En esa medida ciertos déficits que esta clase de regulaciones acusaba en el pasado, y puestos en evidencia por esta Corte, han sido copados en esta ocasión, al introducir una estricta y amplia gama de circunstancias modales. De suerte que, si aun habiéndose previsto todas las dificultades logísticas por parte de la autoridad que realiza la captura, o cuando se trate de capturas flagrantes, aun subsisten condiciones extraordinarias y especialísimas que hagan imposible cumplir la actividad procesal descrita en el margen de las 36 horas, entonces ese término podrá superarse en lo estricta y absolutamente necesario *a partir del momento de la llegada al puerto o municipio más cercano*, dando clara cuenta de los porqués de dicha extensión del término. La Corte además fue enfática en que esta forma de contabilizar el término constitucional se reduce de manera exclusiva a las conductas de las cuales se ocupa este capítulo, pues, tal fue el querer del legislador y no el de crear una forma general de excepcionar el rigor de la regla constitucional.

SENTENCIA SU-022-23**M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera****Expediente T.8.896.379****CONFIGURACIÓN DE LOS DEFECTOS DE VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN Y DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL POR NO INTERPRETAR, CON BASE EN EL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD, LA CONVENCION COLECTIVA SUSCRITA ENTRE EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y SINTRADEPARTAMENTO****1. Antecedentes**

Hugo León Pérez Balbín presentó demanda ordinaria laboral contra el Departamento de Antioquia, con el fin de que se le reconozca una pensión de jubilación, de acuerdo con la cláusula duodécima de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el departamento de Antioquia y Sintradepartamento el 9 de diciembre de 1970. Dicha cláusula establece que «[e]l Gobierno [d]epartamental continuará reconociendo la pensión de jubilación a todos sus trabajadores al cumplir veinte (20) años de trabajo y cincuenta (50) años de edad». El señor Pérez Balbín laboró en el departamento, como trabajador oficial, desde el 1 de abril de 1981 hasta el 2 de agosto de 2005 (más de 24 años) y cumplió 50 años el 22 de enero de 2010.

Tanto en el proceso ordinario laboral, como en sede de casación, se negó la pretensión al considerar que la referida convención colectiva exigía que el requisito de edad se cumpliera mientras el actor tenía la calidad de trabajador del Departamento de Antioquia.

El señor Pérez Balbín interpuso acción de tutela contra la decisión de la Sala de Descongestión núm. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Argumento que la sentencia de casación incurrió en los defectos por violación directa de la Constitución, al no aplicar el principio de favorabilidad, y desconocimiento del precedente constitucional contenido en la Sentencia SU-027 de 2021. Alegó la vulneración de sus derechos fundamentales a la negociación colectiva, a la seguridad social, a la igualdad y al debido proceso.

Los jueces de tutela negaron el amparo al considerar que el fallo acusado era razonable y ajustado a la interpretación del máximo tribunal ordinario. Además, argumentaron que la simple discrepancia de criterio con las decisiones de la Corte Constitucional en casos similares no hace procedente el amparo.

2. Síntesis de los fundamentos

Para analizar si en el presente caso se habían vulnerado los derechos del actor, la Sala Plena se refirió (i) al principio de favorabilidad en la interpretación de las convenciones colectivas de trabajo y (ii) a la jurisprudencia constitucional sobre la cláusula duodécima de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el Departamento de Antioquia y Sintradepartamento; particularmente a las sentencias SU-267 de 2019 y SU-027 de 2021 que habían analizado dicha cláusula colectiva a la luz del principio de favorabilidad contenido en el artículo 53 de la Constitución.

Sobre el principio de favorabilidad en la interpretación de las convenciones colectivas de trabajo, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia, en la que se ha definido que «si a juicio del fallador la norma –y esto incluye a las convenciones colectivas- presenta dos alternativas posibles de interpretación, el juez debe inclinarse por la más favorable al trabajador, en aplicación del principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 C.P. y del derecho fundamental al debido proceso» .

Asimismo, se reiteró la jurisprudencia constitucional sobre la interpretación de la cláusula duodécima de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el Departamento de Antioquia y Sintradepartamento. En la Sentencia SU-027 de 2021, la Corte Constitucional estudió el caso de un extrabajador del Departamento de Antioquia que laboró en la entidad por más de 20 años y se retiró cuando tenía 47 años. En la sentencia de unificación, esta corporación recordó que, ante la admisibilidad de varias interpretaciones de una norma convencional, el juez debe tener en consideración el artículo 53 superior que prevé el principio de favorabilidad en materia laboral y lo obliga a optar por la interpretación más favorable a los intereses del trabajador. Adicionalmente, resaltó que en la Sentencia SU-267 de 2019 la Sala Plena de esta corporación había interpretado de manera específica la referida cláusula convencional. En dicha sentencia se concluyó «con toda claridad que tal disposición no le exige [al trabajador] cumplir la edad de 50 años estando al servicio del departamento».

Con fundamento en esas consideraciones, la Sala Plena determinó que, en el caso concreto, la decisión de la Sala de Descongestión núm. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia desconoció el principio de favorabilidad contenido en el artículo 53 de la Constitución al interpretar la cláusula convencional, por lo que incurrió en violación directa de la Constitución. Asimismo, en atención a que dicho principio constitucional ha sido aplicado con anterioridad por la jurisprudencia

constitucional para la interpretación de la citada cláusula convencional —entre otras, en las sentencias SU-267 de 2019 y SU-027 de 2021—, la decisión de la Sala de Descongestión Laboral también incurrió en desconocimiento del precedente constitucional.

En el caso concreto, está acreditado que el señor Pérez Balbín laboró en el Departamento de Antioquia durante más de 24 años (desde el 1 de abril de 1981 hasta el 2 de agosto de 2005) y que es beneficiario de la referida convención colectiva de trabajo, en tanto estuvo afiliado al Sindicato de Empleados y Trabajadores del Departamento de Antioquia –Sintradepartamento-. El 22 de enero de 2010, cumplió 50 años. Así, cumple con los requisitos de edad y tiempo de servicio, por lo que tiene derecho a la pensión de jubilación convencional. La Corte ampara sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la negociación colectiva, al debido proceso e igualdad.

3. Decisión

Primero. Revocar las sentencias de tutela de las Salas de Casación Penal y Civil de la Corte Suprema de Justicia, para amparar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la negociación colectiva y a la seguridad social del accionante.

Segundo. Dejar sin efectos la sentencia de casación de la Sala de Descongestión núm.1 de la Corte Suprema de Justicia que no casó el fallo del Tribunal Superior de Medellín dentro del proceso ordinario laboral.

Tercero. Devolver el proceso a la Sala de Descongestión núm. 1 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia para que, en el término de quince (15) días, contado a partir de la notificación de esta providencia, emita una nueva sentencia en la cual observe el precedente de la Corte Constitucional, en relación con el principio de favorabilidad y su aplicación para la interpretación de convenciones colectivas, de conformidad con los lineamientos expuestos en esta providencia.

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró el voto.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia