

**COMUNICADO 7****12 de marzo de 2025**

El Comunicado 7 contiene tres decisiones. Se relacionan sus radicados y principales ejes temáticos:

Sentencia C-086 de 2025 (Se declararon constitucionales dos normas según las cuales distintas entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, deben en sus comunicaciones respetar los lineamientos del manual de identidad visual establecido por el legislador)

Sentencia SU-087 de 2025 (Se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital de María y de Juana)

Sentencia SU-088 de 2025 (Se niega el amparo del derecho fundamental al debido proceso de la sociedad La Francisca S.A.S y, en consecuencia, deja en firme la sentencia proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena)

Sentencia C-086/25
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente: D-15974

Corte Constitucional declaró constitucionales dos normas de la Ley 2345 de 2023, según las cuales distintas entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, deben en sus comunicaciones respetar los lineamientos del manual de identidad visual establecido por el legislador

1. Norma demandada

“LEY 2345 DE 2023
(diciembre 30)
Diario Oficial No. 52.624

Por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 4. Manual de Identidad Visual de los Entidades Estatales

(MIV). Las entidades estatales a las que hace referencia el artículo 2º, ajustarán su identidad visual para la cual deberán adoptar un Manual de Identidad Visual dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual observará los siguientes parámetros:

a) El Manual de Identidad Visual deberá desarrollar como mínimo los siguientes elementos esenciales: la identidad institucional, el color institucional, las vocerías y cuentas institucionales y las aplicaciones visuales a utilizar en la publicidad, los bienes consumibles y no



consumibles, así como los bienes inmuebles y muebles;

b) Se prohíbe cualquier uso o implementación de marca de gobierno. Será incompatible cualquier reforma al Manual de Identidad Visual que contenga símbolos, imágenes o mensajes alusivos a las marcas de gobierno;

c) En las entidades del orden nacional, se deberá utilizar el Escudo de Armas de la República de Colombia como logotipo acompañado del nombre de la entidad correspondiente. Solo podrá complementarse con el nombre de la unidad, oficina, secretaría u despacho adscrito;

d) En las entidades del orden territorial, deberá emplearse como logotipo el escudo o la bandera que corresponda por su valor histórico y cultural a cada ente territorial, acompañado del nombre de la entidad;

e) Las entidades estatales podrán emplear excepcionalmente un uso de logotipo distinto al del escudo o la bandera del orden nacional o territorial según corresponda, siempre que se acredite la apropiación cultural e histórica de otro logo, circunstancia que deberá motivarse dentro del respectivo manual;

f) El Manual de Identidad Visual deberá mantener la neutralidad política y religiosa. Los símbolos, imágenes, mensajes o elementos identitarios no podrán hacer alusión a partidos o movimientos políticos;

g) El Manual de Identidad Visual no podrá contener elementos alusivos al Plan de Gobierno, Plan de Desarrollo o Plan de Acción del gobierno ó dirección administrativa que lo apruebe;

h) El manual no podrá contener alusiones a ningún movimiento ciudadano, partido político y/o personalidades políticas.

PARÁGRAFO 1. Las entidades u organismos adscritos cumplirán las disposiciones del Manual de Identidad Visual de la entidad estatal de manera obligatoria.

PARÁGRAFO 2. El Manual de Identidad Visual deberá ser ampliamente socializado con el fin de que la ciudadanía realice comentarios, sugerencias u observaciones sobre el mismo, las cuales serán relacionados en un anexo del Manual de Identidad Visual.

PARÁGRAFO 3. La verificación sobre el cumplimiento del Manual de Identidad Visual de cada entidad, será realizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, quien a su vez emitirá un informe anual evidenciando el grado de avance y formulando recomendaciones a cada entidad específica, para la adecuada implementación del manual.

El mencionado departamento administrativo, también revisará las modificaciones al Manual de Identidad Visual que realicen las entidades y aquellas podrán solicitarle concepto previamente a adoptarlas, mediante escrito motivado.

PARÁGRAFO 4. La presente disposición no aplicará para la implementación de la Marca Ciudad o Territorio.

(...)

ARTÍCULO 8. De la austeridad del gasto en la publicidad estatal. Se

prohíbe el gasto estatal de imagen o identidad que promueva las marcas de gobierno. Las entidades estatales no podrán realizar la contratación de nuevos elementos distintivos hasta tanto se haya adoptado el Manual de Identidad Visual que trata la presente ley.

No obstante, las entidades estatales podrán continuar utilizando los elementos distintivos, papelería y material impreso o contratado hasta su agotamiento. En todo caso, la transición entre entidades institucionales se hará con criterios de conservación del ambiente con el fin de generar la menor afectación posible.

2. Decisión

Único. DECLARAR EXEQUIBLES el artículo 4 (parcial) y el artículo 8 de la Ley 2345 de 2023, por el cargo de desconocimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales y las atribuciones de los alcaldes relacionadas con la dirección administrativa del municipio, contenidos en los artículos 287 y 315.3 de la Constitución Política.

3. Síntesis de los fundamentos

A juicio de la accionante, el artículo 4º era contrario a las atribuciones que la Constitución asigna a los alcaldes (artículo 315.5 superior) y la autonomía de las entidades territoriales (artículo 287 superior) porque establece parámetros y prohibiciones sobre identidad visual de los entes locales. Además, la demandante señaló que el artículo 8º desconocía la autonomía administrativa y fiscal de las entidades territoriales (artículo 287 superior), al prohibir la contratación de publicidad estatal. En ese sentido, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los dos artículos, bajo el entendido de que las disposiciones allí consagradas no son de obligatoria aplicación para las entidades territoriales.

Al resolver este asunto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sus consideraciones generales: (i) explicó el contenido y alcance de los principios de autonomía de las entidades territoriales y el Estado unitario, conforme al texto de la Constitución y los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional; (ii) resaltó las finalidades de imponer límites al uso de la publicidad estatal; y (iv) se pronunció sobre el principio de austeridad del gasto público. Así mismo, a manera de ilustración recogió diferentes experiencias comparadas sobre la regulación de las comunicaciones y publicidad estatal en diferentes países, a partir de lo cual evidenció una tendencia internacional a adoptar normas para regular el gasto público en la materia.

A partir de esas consideraciones, la Corte encontró que las medidas establecidas en el artículo 4º de la Ley 2245 de 2023 se ajustan a los artículos 287 y 315.3 de la Constitución porque respetan el margen de configuración legislativa, están dirigidas a la obtención de fines constitucionalmente válidos, como promover la difusión de información objetiva y veraz y no son desproporcionadas.

En relación con el artículo 8º, el cual se inscribe en la tendencia internacional de regular el gasto público en publicidad Estatal, este Tribunal concluyó que no pone en peligro las gestiones administrativas de las entidades territoriales. Por el contrario, se trata de una disposición que promueve la austeridad, a través de la prohibición del gasto en imagen o identidad que promueva las marcas de gobierno.

Además, para la Sala Plena, las normas acusadas son compatibles con los principios de coordinación y concurrencia y no afectan el núcleo esencia de la autonomía territorial. Por lo tanto, la Corte estimó que los artículos 4 (parcial) y 8 de la Ley 2345 de 2023 respetan el principio de autonomía de las entidades territoriales y las atribuciones de los alcaldes relacionadas con la dirección administrativa del municipio, contenidos en los artículos 287 y 315.3 de la Constitución.

Sentencia SU-087 de 2025

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expedientes acumulados T-10.277.912 y T-10.415.899

Corte amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital de *María* y de *Juana*. Las actoras pretendieron el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez a su favor, de conformidad con el Acuerdo 049 de 1990, en aplicación del principio de la condición más beneficiosa. La Corte concluyó que las decisiones objeto del amparo constitucional incurrieron en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional. En consecuencia, la Sala Plena dejó sin efectos las sentencias dictadas por las salas de casación accionadas, y en su lugar, confirmó las decisiones proferidas por los Tribunales Superiores en cada uno de los casos

1. Antecedentes

En los dos casos, las accionantes buscaron el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, en aplicación del principio de la condición más beneficiosa. Las accionantes solicitaron a Colpensiones el

reconocimiento de la prestación pensional. Sin embargo, Colpensiones negó sus solicitudes. En consecuencia, las actoras promovieron sendas demandas ordinarias laborales reclamando la pensión de invalidez. Esto, por considerar que se satisfacen las exigencias de la jurisprudencia constitucional para la aplicación ultractiva del Acuerdo 049 de 1990.

En el expediente T-10.277.912, *María* promovió una demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones, buscando el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez. En primera instancia, sus pretensiones fueron negadas. Para el juez de primera instancia, no era viable aplicar el Acuerdo 049 de 1990 a la solicitud de la actora porque la estructuración de la invalidez se produjo por fuera de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la Ley 860 de 2003. La demandante apeló la sentencia, y en segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira accedió a sus pretensiones. Esto, en aplicación del precedente constitucional fijado en las sentencias SU-442 de 2016 y SU-556 de 2019. Inconforme con la decisión del *ad quem*, Colpensiones presentó un recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia de segunda instancia. En esa oportunidad, la Sala de Casación Laboral casó la sentencia recurrida por Colpensiones y, en su lugar, confirmó la sentencia de primera instancia. Al respecto, la Sala de Casación Laboral indicó que, de conformidad con su precedente, el Acuerdo 049 de 1990 no era aplicable en el presente caso.

En el expediente T-10.415.899, *Juana* presentó una demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En primera instancia, el juez laboral condenó a Colpensiones al reconocimiento y pago de una pensión de invalidez en favor de *Juana*. En segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (i) confirmó parcialmente la decisión del *a quo*, y (ii) modificó la liquidación del retroactivo pensional reconocido en primera instancia. Las autoridades judiciales de instancia aplicaron el precedente constitucional de las Sentencias SU-442 de 2016 y SU-556 de 2019. Sin embargo, Colpensiones promovió un recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia de segunda instancia. En esa oportunidad, la Sala de Descongestión n.º3 de la Sala de Casación Laboral casó la sentencia cuestionada, revocó la sentencia de primera instancia y absolvió a Colpensiones. En particular, la autoridad judicial afirmó que, de conformidad con el precedente de la Sala de Casación Laboral, el Acuerdo 049 de 1990 no era aplicable al caso concreto.

En este contexto, las demandantes presentaron, de manera independiente, una acción de tutela en contra de las Salas de Casación Laboral respectivas. En su criterio, las autoridades judiciales accionadas

habían vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad social y el mínimo vital, entre otros. En ambos casos, las actoras consideraron que las demandadas habían incurrido en los defectos de desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional y de violación directa de la Constitución. En primera instancia, los jueces constitucionales negaron las pretensiones de la demanda. Esto, porque si bien las Salas de Casación Laboral accionadas habían desconocido el precedente de la Corte Constitucional, lo cierto es que siguieron su propio precedente. Las decisiones fueron impugnadas y confirmadas por la Sala de Casación Civil.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional amparó los derechos de las accionantes al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital. Para estos efectos, la Corte constató que las solicitudes de amparo objeto de estudio satisfacían los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela contra providencias judiciales. Asimismo, la Sala reiteró su jurisprudencia relacionada con la aplicación del principio de la condición más beneficiosa, en el estudio de las solicitudes de reconocimiento de las pensiones de invalidez. En particular, la Corte se refirió al precedente sentado en las sentencias SU-442 de 2016, SU-556 de 2019 y SU-038 de 2023.

Para el análisis del caso concreto, la Sala Plena estudió si las accionantes contaban con una expectativa legítima para acceder al reconocimiento y pago de su pensión de invalidez. De igual manera, la Corte verificó (i) la satisfacción del *test de procedencia* establecido en la Sentencia SU-556 de 2019, y (ii) el cumplimiento de las exigencias jurisprudenciales para aplicar de manera ultractiva el Acuerdo 049 de 1990 en el estudio de las solicitudes de invalidez. Finalmente, la Corte Constitucional evaluó la validez y la suficiencia de las razones por las que las autoridades accionadas se apartaron del precedente constitucional.

En ambos casos, la Corte encontró que las actoras tenían una expectativa legítima para el reconocimiento de su derecho pensional bajo el régimen pensional previsto en Acuerdo 049 de 1990. Asimismo, la Sala Plena constató que las accionantes se encontraban en una situación de vulnerabilidad, en los términos de la jurisprudencia constitucional. Esto, porque satisficieron las condiciones del *test de procedencia* establecido en la Sentencia SU-556 de 2019. De igual manera, la Corte Constitucional advirtió que las solicitantes cumplieron con las exigencias jurisprudenciales para aplicar de manera ultractiva el

Acuerdo 049 de 1990 en el estudio de las solicitudes de invalidez. Esto, porque las accionantes (i) tenían una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, con fecha de estructuración en vigencia de la Ley 860 de 2003; (ii) no acreditaron haber cotizado 50 semanas en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración, en los términos del artículo 1 de la referida ley, y (iii) acreditaron haber cotizado 300 semanas en cualquier tiempo. Finalmente, la Sala Plena consideró que las razones expuestas en las decisiones objeto de examen para apartarse del precedente constitucional eran insuficientes.

En este contexto, la Sala Plena de la Corte Constitucional revocó las sentencias de casación proferidas por las autoridades judiciales accionadas. En su lugar, confirmó las sentencias de segunda instancia en ambos casos, que reconocieron y ordenaron el pago de la pensión de invalidez de las solicitantes.

3. Decisión

Primero. En el expediente T-10.227.912, **REVOCAR** la Sentencia de 9 de abril de 2024 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la Sentencia de 22 de febrero de 2024 proferida por la Sala de Decisión de Tutelas n.º 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la cual negó el amparo solicitado por *María*. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. En el expediente T-10.227.912, **DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia de 11 de octubre de 2023 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite del proceso ordinario laboral que *María* promovió en contra de Colpensiones. En su lugar, **CONFIRMAR** la Sentencia de 6 de junio de 2022 proferida por la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Pereira.

Tercero. En el expediente T-10.415.899, **REVOCAR** la Sentencia de 12 de junio de 2024 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la Sentencia de 30 de abril de 2024 proferida por la Sala de Decisión de Tutelas n.º 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la cual negó el amparo solicitado por *Juana*. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital, por las razones expuestas en esta providencia.

Cuarto. En el expediente T-10.415.899, **DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia de 3 de abril de 2024 proferida por la Sala de Descongestión n.º3 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite del proceso ordinario laboral que *Juana* promovió en contra de Colpensiones y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En su lugar, **CONFIRMAR** la Sentencia de 31 de enero de 2023 proferida por la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali.

Quinto. LIBRAR, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** formuló salvamento de voto. El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó parcialmente y aclaró su voto. A su vez, los magistrados **Miguel Polo Rosero** y **Vladimir Fernández Andrade** aclararon su voto.

La magistrada **Cristina Pardo Schlesinger salvó su voto** respecto de las decisiones adoptadas dentro de los expedientes acumulados. Como lo ha sostenido en reiteradas oportunidades, la magistrada Pardo difiere radicalmente del alcance que la mayoría le ha dado al principio de condición más beneficiosa, que es el mismo en que se basa la ponencia para conceder el amparo a las accionantes. En su criterio, la aplicación de la doctrina de la condición más beneficiosa a casos como los dos que se estudian en esta oportunidad desconoce que:

(i) La noción de “régimen de transición” lleva implícito el señalamiento de un plazo dentro del cual la norma anterior tendrá efectos ultra activos, en protección de expectativas legítimas. En consecuencia, cuando el legislador no establece un régimen de transición, como sucede respecto de la pensión de invalidez en la Ley 100 de 1993 y sus reformas posteriores, correspondería al juez aplicar una norma anterior de manera ultra activa para proteger dichas expectativas, pero bajo la imperiosa necesidad de fijar un plazo de finalización a la ultraactividad, en este caso la del Acuerdo 049 de 1990. La jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha fijado ningún límite temporal a esta ultraactividad. Lo anterior es grave, porque imposibilita al legislador modificar los regímenes pensionales, petrificándose las normas anteriores de manera irrazonable, cuando las necesidades sociales y económicas hagan necesario adelantar tales reformas.

(ii) En todo caso, sí existe un régimen de transición establecido por el constituyente, aplicable a todos los regímenes pensionales anteriores al adoptado mediante la Ley 100 de 1993. Ese régimen está contenido expresamente en el párrafo transitorio del artículo 48 de la Constitución, introducido por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005. Según esa norma, «[...] la vigencia de [...] cualquier otro [régimen] distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010». En consecuencia, resulta un contrasentido continuar aplicando el Acuerdo 049 de 1990, que por disposición constitucional resulta inaplicable con posterioridad a la fecha señalada por la norma superior.

(iii) En lo relacionado con el caso del expediente T-10.415.899, la pensión de invalidez se está otorgando a una persona de 79 años con una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, consolidada en el año 2020. El régimen vigente, el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003, exige que quien solicita la pensión de invalidez haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración. El legislador no estableció una edad máxima para acceder a esta prestación, pero sí partió de la base de que las personas que tendrían acceso a ella serían quienes vinieran cotizando en los años inmediatamente anteriores a la estructuración de la invalidez. La doctrina de la condición más beneficiosa de la Corte exime de totalmente de este requisito, al permitir la aplicación ultra activa del Acuerdo 049 de 1990.

Lo anterior permite que personas muy mayores, que en algún momento cotizaron a pensiones bajo dicho Acuerdo, y que por su edad dejaron de cotizar durante un lapso considerable, accedan a la pensión de invalidez por haber perdido la capacidad laboral. No obstante, como en las personas muy mayores es generalizada la pérdida de la capacidad laboral por el natural desgaste de la salud que viene con los años, la permisión de la aplicación de la doctrina de la condición más beneficiosa en estas edades desnaturaliza el propósito real de la pensión de invalidez, que es cubrir el riesgo de invalidez a todas aquellas personas que antes de cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez, sufren una merma considerable de su capacidad laboral. Por lo tanto, conceder una pensión de invalidez a una persona que, como en el caso de la accionante del expediente T-10.415.899, fue calificada con pérdida de capacidad laboral mucho tiempo después (17 años) de la fecha en que alcanzó la edad para adquirir el derecho a la pensión de vejez, y que no siguió cotizando, sino que antes bien reclamó la indemnización sustitutiva, desnaturaliza la razón de ser de este tipo de pensión y abre la

puerta a una afectación grave del equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en pensiones.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** se apartó de la posición mayoritaria adoptada en el expediente T-10.227.912 en tanto que este caso no acreditaba las condiciones fácticas ni jurisprudenciales para aplicar la condición más beneficiosa y por ende el reconocimiento de la pensión de invalidez. Por su parte, para el expediente T-10.415.899 si bien compartió la parte resolutive adoptada, aclaró su voto. Así, se explican las razones de cada decisión:

En cuanto al *Caso 1*, el salvamento parcial de voto se funda en la arbitraria aplicación del principio de la condición más beneficiosa y su consecuente efecto frente al reconocimiento de la pensión de invalidez conforme el Acuerdo 049 de 1990, debido a que este no podía concederse en virtud de la situación fáctica y las pruebas aportadas en el expediente. En especial, por las siguientes tres razones:

(i) Acorde con la historia pensional de la accionante los tiempos servidos no se dieron en el ISS -liquidado- sino en la Secretaría Distrital de Hacienda. Siendo que su afiliación al régimen de prima media se dio luego de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, esto es el 20 de diciembre de 1995. Así, resulta incongruente de cara a la misma tesis de la condición más beneficiosa como a la finalidad misma de la pensión de invalidez indicar que a la accionante se le violó la expectativa de una pensión de invalidez bajo las normas del Acuerdo 049 de 1990, toda vez que no era afiliada de dicho régimen y nunca cotizó al ISS.

(ii) Con la indebida aplicación de la condición más beneficiosa la sentencia de modo parcial viola directamente la Constitución en lo que atañe a la regla de respeto del principio de sostenibilidad financiera (art. 48 modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005) en la que se impone al fondo público reconocer y pagar una pensión de quien nunca fue su afiliada, por tanto nunca la tuvo presente dentro de los cálculos actuariales de financiamiento, nunca adquirió una prima de seguro por ella, en tanto y en cuanto jamás hizo parte de los beneficiarios del Acuerdo 049 de 1990, lo que trae como consecuencia, que el pago de la pensión en el *Caso 1* deba ser asumida enteramente por el fondo de solidaridad pensional con cargo al presupuesto.

(iii) Ahora, en el *Caso 1* también se desconoció la regla de unificación de la Sentencia SU-556 de 2019 sobre el test de procedencia y las tres exigencias para la aplicación ultractiva del Acuerdo 049 de 1990, puesto que estas no pueden aplicar de forma aislada, sin analizar el caso

concreto y el estado de afiliación y cotizaciones de la accionante, respecto de una norma que no le debía favorecer a la actora, pues nunca fue objeto del ámbito de aplicación de esta, de la situación de hecho o su consecuencia jurídica. A su turno, el caso concreto tampoco se subsume en la regla dispuesta en la Sentencia SU-038 de 2023, pues el caso resuelto en esa oportunidad sí recaía en una persona afiliada previamente al ISS. Por ende, en virtud de las anteriores precisiones, al no ser aplicable la condición más beneficiosa y el reconocimiento de la pensión de invalidez y, al constatarse en el caso concreto que la invalidez se estructuró el 20 de julio de 2006, debían tenerse en cuenta los requisitos de la Ley 860 de 2003, norma que estaba vigente para el momento de la fecha de estructuración.

Respecto del Caso 2, si bien el magistrado Ibáñez Najar comparte la postura mayoritaria de conceder el derecho a la pensión de invalidez de la accionante, tal y como lo ha hecho en anteriores sentencias, pues en este caso se daban los presupuestos para aplicar la condición más beneficiosa, en tanto que la accionante acreditó una pérdida de la capacidad laboral superior al 50%, las semanas de cotización requeridas por el Acuerdo 049 de 1990 y una situación de vulnerabilidad para superar el test dispuesto en la Sentencia SU-556 de 2019, el contexto particular en el que se consolidó la validez lo llevó a aclarar su voto en tanto que conduce a que la Corte revise dicho precedente al advertir lo siguiente:

- La accionante al momento de la interposición de la tutela tenía 79 años y estructuró su invalidez el 26 de noviembre de 2020. Esto es, la PCL se originó principalmente en su avanzada edad mas no por un accidente de trabajo o enfermedad común durante la etapa productiva. Incluso, desde hace 17 años ya había solicitado su indemnización sustitutiva. Ello, genera un incentivo para que los adultos mayores, quienes deben pensionarse bajo una pensión de vejez accedan a una prestación social que va en contravía de la finalidad de la pensión de invalidez, por vía de la tesis de la Sentencia SU-087 de 2025.
- Lo anterior, y por tratarse de solo un caso con efectos *inter pares* no tendría mayores repercusiones en las finanzas de Colpensiones. Sin embargo, de extenderse el precedente de la Sentencia SU-087 de 2025 ello sería negativo para el sistema pensional en lo que se refiere a la violación de la sostenibilidad financiera del sistema pensional y el criterio de sostenibilidad fiscal (artículos 48 y 334 de la Constitución Política) pues al incluir una nueva carga de obligaciones pensionales no contempladas en la ley pensional y sobre las cuales no se hizo

previsión alguna por parte de la AFP pública ello conduce a que los recursos del presupuesto destinados a pagar las pensiones de sus afiliados deban desviarse para atender cargas no previstas.

Aunado a lo anterior, señaló que no hay que perder de vista que los aportes que realizan los actuales afiliados son para atender la financiación de sus respectivas pensiones de vejez y de generaciones futuras no para sufragar pensiones de quienes no cotizaron en el pasado o teniendo una cotización mínima hace más de 30 años no alcanzaron a pensionarse por vejez. Situación, que si bien es compleja dado el número de adultos mayores desprovistos de un medio digno de subsistencia, este problema debe atenderse mediante otros mecanismos más no con la creación de una modalidad jurisprudencial de pensión de vejez camuflada bajo una pensión de invalidez.

El magistrado **Miguel Polo Rosero** aclaró su voto. Si bien acompañó la decisión de amparar los derechos fundamentales de las accionantes y, en consecuencia, dejar sin efectos las sentencias censuradas, en su opinión, (i) es fundamental reiterar el carácter excepcional del reconocimiento de la condición más beneficiosa en sede de amparo constitucional; (ii) admitir la razonabilidad de la postura tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional en la materia (para lograr un mayor diálogo jurisprudencial); e (iii) insistir en las circunstancias particulares que justificaron el reconocimiento de la pensión de invalidez, en el caso del expediente T-10.227.912.

En cuanto a lo primero, el magistrado Polo Rosero señaló que la aplicación del principio de la condición más beneficiosa es excepcional, pues sólo ampara la “*expectativa legítima*” del afiliado que, por virtud del Acuerdo 049 de 1990 y su aplicación extraordinaria –de forma ultractiva– frente a personas que se sometieron a su rigor normativo, acreditan la densidad de semanas exigidas por el artículo 6 de dicha normativa, esto es, 300 semanas en cualquier tiempo o 150 semanas en los seis años anteriores a la estructuración de la invalidez. Así las cosas, para el citado magistrado, dado el tránsito entre las leyes 100 de 1993 y 860 de 2003, la expectativa legítima susceptible de protección respecto del Acuerdo 049 debe valorarse caso a caso, pero no se extiende a cualquier situación en la que se pretenda la aplicación de un régimen tras anterior más beneficioso a aquel bajo el cual se estructuró la condición de invalidez. En su opinión, ello implica tener en cuenta, en otros, criterios como las cotizaciones preexistentes a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 y la forma como ellas se hicieron, las posibilidades reales de afiliación al ISS y los traslados de afiliación que pudieron ocurrir, y la realización de aportes antes de la estructuración del riesgo. Lo

anterior, además, siguiendo los supuestos de análisis de fondo planteados en la sentencia SU-038 de 2023.

En cuanto a lo segundo, advirtió que tanto la aproximación de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional al principio de la condición más beneficiosa son válidas pues, pese a sus diferencias, se fundamentan en los principios *pro homine* y de favorabilidad en materia pensional. Ello justifica que sus postulados podrán ser objeto de aplicación de forma preferente, de acuerdo con estos dos principios, en cada caso sometido a decisión.

Finalmente, en cuanto al reconocimiento pensional en el caso del expediente T-10.227.912, el magistrado Polo Rosero consideró necesario precisar que, si bien la actora se afilió al Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, cumplía con las exigencias previstas por el artículo 6 del Acuerdo 049 de 1990 para ser beneficiaria de la pensión de invalidez con fundamento en el principio de la condición más beneficiosa, al acreditarse el amparo de sus *expectativas legítimas*, dado que: (i) cotizó al sistema pensional en vigencia del Acuerdo 049 de 1990, (ii) durante el tiempo en que se desempeñó como servidora pública estuvo afiliada a una caja de previsión social y, en 1996, tan pronto le fue posible, se afilió al Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), y, luego de esto, (iii) cotizó al citado instituto antes de la estructuración de la invalidez, esto es, desde 1996 a 2006.

Sentencia SU-088/25

M.P. Vladimir Fernández Andrade

Expediente T-8.109.293

Corte Constitucional negó el amparo del derecho fundamental al debido proceso de la sociedad La Francisca S.A.S y, en consecuencia, deja en firme la sentencia proferida por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, el 24 de enero de 2018, que reconoció el derecho a la restitución de tierras de los solicitantes sobre los predios

1. Antecedentes

Correspondió a la Sala Plena de la Corte revisar los fallos de tutela que negaron el amparo solicitado dentro del proceso promovido por la sociedad La Francisca S.A.S contra la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena. La sociedad accionante pretendía la protección de su

derecho fundamental al debido proceso, el cual consideró vulnerado con la sentencia proferida por el tribunal accionado, por presuntamente haber incurrido en varios defectos sustantivo, fáctico y por error inducido, al conceder a los solicitantes la protección del derecho a la restitución de tierras sobre predios que eran de propiedad de la sociedad demandante y negar a esta última el reconocimiento de la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa y las correspondientes compensaciones, en los términos de la Ley 1448 de 2011.

2. Síntesis de los fundamentos

Tras verificar el cumplimiento de los requisitos genéricos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Corte planteó tres problemas jurídicos, a saber:

¿La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena vulneró el derecho al debido proceso de la sociedad accionante, por haber incurrido en un defecto sustantivo, por una parte, (i) por la supuesta indebida aplicación de los artículos 74, 75 y 77 de la Ley 1448 de 2011, al reconocer a las personas a las que les fueron restituidos los Predios La Francisca, como víctimas de despojo y desplazamiento forzado; y, a partir de ello, al haberles otorgado el reconocimiento de una posesión pública, pacífica e interrumpida sobre los predios de la referencia; y, por la otra (ii) por la aparente indebida aplicación del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, al no haber otorgado a la sociedad Agrícola Eufemia Ltda. la calidad de víctima del conflicto armado?

¿La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena vulneró el derecho al debido proceso de la sociedad accionante, por haber incurrido en un defecto fáctico, al haber presuntamente valorado, de forma indebida, las pruebas que acreditaban la buena fe exenta de culpa de la sociedad La Francisca S.A.S. y que, por ende, permitían ordenar a favor de la accionante una compensación y la posibilidad de continuar administrando el proyecto productivo desarrollado en los Predios LF?

¿La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena vulneró el derecho al debido proceso de la sociedad accionante, por haber incurrido en un defecto por error inducido, por acoger los señalamientos de los Solicitantes de los Predios LF dirigidos a caracterizar (i) las sociedades La Francisca S.A.S. y Agrícola Eufemia Limitada como agentes de despojo forzado, particularmente esta última en el marco de las compraventas de mejoras celebradas en

el año 2004; y (ii) a los propios Solicitantes de los Predios La Francisca como poseedores de buena fe, al concluir que la ocupación que estos ejercieron fue derivada de una invitación del entonces director del INCORA, porque dichos terrenos estaban abandonados?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Corte acudió a la siguiente metodología. Primero, hizo una breve caracterización de los defectos sustantivo, fáctico y por error inducido. Segundo, reiteró el contenido del derecho fundamental a la restitución de tierras. Tercero, abordó la estructura del proceso de restitución de tierras, destacando aspectos relevantes de las fases administrativa y judicial. Cuarto, analizó los componentes de la titularidad del derecho a la restitución de tierras. Para tal efecto, profundizó en el análisis (a) del ámbito temporal de aplicación de las medidas de restitución, y (b) en el concepto de víctima en ese marco jurídico. Quinto, examinó el estándar de la buena exenta de culpa en el trámite de restitución de tierras, sistematizando las reglas de interpretación fijadas en la jurisprudencia constitucional, especialmente, las previstas en las sentencias C-330 de 2016 y, por analogía, en la SU-424 de 2021, junto con los criterios expuestos por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en la materia.

Al abordar el caso concreto, con fundamento en las sub-reglas definidas en la parte motiva de esta providencia, la Corte concluyó que el tribunal accionado no incurrió en los defectos sustantivo, fáctico, ni por error inducido alegados por la sociedad accionante.

En el primer nivel de análisis, en lo que respecta al defecto sustantivo relacionado con la supuesta indebida aplicación de los artículos 74, 75 y 77 de la Ley 1448 de 2011, al reconocer a las personas que les fueron restituidos los Predios LF, como víctimas de despojo y desplazamiento forzado; y, a partir de ello, al haberles otorgado el reconocimiento de una posesión pública, pacífica e interrumpida sobre los predios de la referencia, la Corte consideró que las circunstancias fácticas del caso permitían aplicar dicha normatividad, toda vez que los solicitantes de los predios LF fueron objeto de actuaciones que vulneraron de manera grave sus DDHH y sus derechos bajo el DIH. En efecto, se demostró al interior del proceso de restitución de tierras que: (i) en el municipio Zona Bananera del Magdalena y su colindancia existieron actos de violencia generalizada; (ii) miembros de la comunidad de los solicitantes fueron asesinados y hostigados por parte de grupos al margen de la ley, particularmente por miembros de un grupo paramilitar ; (iii) los predios objeto de restitución fueron abandonados por parte la sociedad Agrícola Eufemia Ltda; y (iv) los solicitantes efectivamente explotaron económicamente y ejercieron posesión sobre los predios objeto de

restitución, sin reconocer dominio ajeno de los mismos, durante el periodo comprendido entre 1996 y el 2004 .

Con base en dichas circunstancias, la Sala Plena encontró que: (a) no fue irrazonable, ni arbitraria la decisión del tribunal accionado de dar aplicación al artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, consistente en reconocer que, a raíz de los asesinatos de los líderes de la comunidad de los solicitantes y la correspondiente presión de grupos al margen de la ley, estos se vieron en la obligación de abandonar los predios y de desplazarse, razón por la cual se vieron impedidos para ejercer la administración, explotación y mantener contacto directo con los predios restituidos.

Asimismo, (b) no constituyó un error judicial del tribunal accionado haber determinado que existió una posesión sobre los predios, al haberse acreditado el abandono y no explotación económica de los inmuebles por parte de la sociedad Agrícola Eufemia; por lo que era dable consignar la titularidad del derecho a la restitución de los solicitantes, en los términos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, dado que se vieron en la obligación de abandonar los predios como consecuencia directa e indirecta de las violaciones graves a los DDHH y al DIH, de las cuales fueron objeto después del 1º de enero de 1991.

Adicionalmente, (c) se podía aplicar la no interrupción del término de prescripción a favor de los solicitantes prevista en el inciso 3º del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, al haberse acreditado la posesión y generado el abandono de los predios restituidos por ocasión del desplazamiento forzado generado por la violencia en la zona. Lo anterior, por cuanto en el expediente (i) se acreditó la posesión con base en inspecciones oculares efectuadas por el antiguo INCORA, a raíz de la aprehensión material de los predios restituidos y la voluntad de dueños de los solicitantes ; y (ii) porque se cumplió con el término requerido de posesión, dado que los solicitantes efectivamente explotaron económicamente y ejercieron actos de señorío sobre los predios objeto de restitución, sin reconocer dominio ajeno sobre los mismos, durante el periodo comprendido entre 1996 y el 2004 , año en que fue interrumpida la posesión por su desplazamiento forzado.

Aunado a lo anterior, (d) se advirtió que no se incurrió en una aplicación caprichosa o arbitraria de la presunción legal prevista en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, dirigida a presumir la falta de consentimiento de los contratos de compraventa de mejoras celebrados entre los solicitantes y la sociedad Agrícola Eufemia Ltda., dados los actos de violencia

perpetrados directamente en contra de los solicitantes y la violencia generalizada en la zona de los predios y la región colindante.

Por otra parte, respecto de la presunta configuración de un defecto sustantivo por la aparente indebida aplicación del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, al no haber otorgado a la sociedad Agrícola Eufemia Ltda la calidad de víctima del conflicto armado, esta corporación advirtió que la sentencia acusada no desconoció los lineamientos constitucionales, ni legales en materia del reconocimiento y reparación de las víctimas del conflicto armado interno, bajo el régimen previsto en la citada Ley 1448 de 2011, pues el alcance de dicho compendio normativo se circunscribe a las personas naturales, por cuanto la finalidad perseguida por el Legislador fue amparar la dignidad humana de las personas que hayan sufrido violaciones a los DDHH y al DIH. No obstante, la Sala Plena precisó que esto no significa que las personas jurídicas no hayan podido ser afectadas por el conflicto armado, ni que no tengan otros derechos bajo la Ley 1448 de 2011, ni que su situación de afectación no pueda ser reconocida bajo otros regímenes legislativos, así como tampoco significa que opera una presunción de mala fe en cabeza de las personas jurídicas, en el marco del conflicto armado colombiano.

En el segundo nivel de análisis, en lo referente al haber incurrido en un defecto fáctico, al haber presuntamente valorado, de forma indebida, las pruebas que acreditaban la buena fe exenta de culpa de la sociedad La Francisca S.A.S. y que, por ende, permitían ordenar a favor de la accionante una compensación y la posibilidad de continuar administrando el proyecto productivo desarrollado en los Predios LF; la Corte determinó que el análisis del material probatorio allegado al proceso de restitución de tierras se realizó con base en la sana crítica y atendió a los criterios de objetividad, racionalidad, legalidad y motivación. Lo anterior, por cuanto la autoridad judicial accionada: (i) si tuvo en cuenta, incluso, en varias oportunidades, el material probatorio que acreditaba las razones de fuerza mayor que llevaron a la sociedad Agrícola Eufemia a suspender la explotación económica de los Predios LF. Así mismo, (ii) valoró y se pronunció sobre las resoluciones proferidas dentro del proceso de extinción de dominio que adelantó el INCODER sobre los predios objeto de restitución y, finalmente, (iii) analizó los argumentos planteados por la sociedad accionante respecto a que la posesión de los solicitantes de los Predios LF, se dio de “manera violenta, de mala fe y clandestina”.

Aunado a lo anterior, la Sala Plena concluyó que la Sociedad La Francisca S.A.S no demostró que haya adelantado actuaciones encaminadas a verificar la regularidad en la propiedad de los referidos

predios, aun cuando conocía de la ocupación por parte de los solicitantes y de las condiciones de violencia de las que éstos fueron objeto. Así, consideró que no se agotó el estándar de conducta calificado para probar la buena fe exenta de culpa, al adquirir los Predios LF.

Finalmente, en el tercer nivel de análisis, respecto de la configuración de un defecto por error inducido en la providencia acusada, por acoger los señalamientos de los Solicitantes de los Predios LF dirigidos a caracterizar (i) las sociedades La Francisca S.A.S. y Agrícola Eufemia Limitada como agentes de despojo forzado, particularmente esta última en el marco de las compraventas de mejoras celebradas en el año 2004; y (ii) a los propios Solicitantes de los Predios LF como poseedores de buena fe, al concluir que la ocupación que estos ejercieron fue derivada de una invitación del entonces director del INCORA, porque dichos terrenos estaban abandonados; la Corte señaló que el tribunal de restitución de tierras no sólo tuvo en cuenta lo manifestado por los solicitantes de los Predios LF, pues valoró todas las pruebas allegadas por las partes, incluyendo las de las sociedades opositoras, en las que se mencionaban las actuaciones adelantadas respecto a la ocupación realizada por los solicitantes a los predios objeto de restitución. Además, no se probó que se hubiere allegado información falsa, equivocada o imprecisa dentro del proceso, como requisito indispensable para acreditar un error inducido.

Sobre la base de las razones expuestas, la Sala Plena confirmó la sentencia de tutela de segunda instancia dictada el 18 de marzo de 2020 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la cual, a su vez, confirmó la sentencia de tutela de primera instancia dictada el 11 de noviembre de 2019 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que negó la acción de tutela presentada por el apoderado de la sociedad accionante contra el tribunal accionado.

3. Decisión

Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida el 18 de marzo de 2020 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a través de la cual se confirmó la sentencia adoptada el 11 de noviembre de 2019 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que, a su vez, resolvió **NEGAR** el amparo solicitado por la sociedad La Francisca S.A.S., por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: LIBRAR las comunicaciones por la Secretaría General de la Corte Constitucional, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes y

terceros intervinientes previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, a través de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien fungió como juez de tutela de primera instancia en el proceso T-8.109.293.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia