

T-313-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-313/25

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto sustantivo

(...) la sentencia (cuestionada) incurrió en un defecto sustantivo por aplicación de una norma manifiestamente impertinente para resolver el asunto, pues las referencias al numeral 1° del artículo 6° y al numeral 15 del artículo 7 de la Ley 1862 de 2017, implicaron la realización de un juicio disciplinario a una persona que falleció, cuestión que no es admisible de conformidad con el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN-Procedencia

A pesar de que el compañero permanente de la accionante supuestamente ingresó al Ejército Nacional aportando documentos que no correspondían a la verdad, sí existió una relación de hecho, en virtud de la cual prestó sus servicios como soldado y falleció en combate. Además, al parecer, el Ejército Nacional no habría realizado una verificación

adecuada de la documentación con la que ingresó a las filas. Al respecto, resulta inaceptable que no existan protocolos adecuados o que ellos no se apliquen con suficiente rigor durante el proceso de vinculación del personal de la fuerza pública... la decisión cuestionada incurrió en una violación directa de la Constitución porque al descartar la configuración de la figura del funcionario de hecho desconoció el principio de primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

FUNCIONARIO DE HECHO O DE FACTO-Concepto

(...) son funcionarios de hecho quienes, bajo una apariencia de legitimidad, desempeñan un cargo legalmente creado de forma irregular debido a que, por ejemplo, carecen de los requisitos legales para el efecto. En este último escenario, puede incluso configurarse la figura cuando está de por medio la realización de una conducta antijurídica por parte de quien se predica tal calidad porque, por ejemplo, presentó una documentación falsa para efectos del nombramiento. Además, las actuaciones ejecutadas por funcionarios de hecho pueden resultar válidas, si estas no implican la vulneración de derechos y garantías fundamentales.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA PENSIONAL-Fundamental

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Pensión de sobrevivientes como prestación de gran importancia para la materialización del derecho

PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE FORMALIDADES EN RELACIONES LABORALES-Alcance

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA-Contenido y alcance

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Solo una decisión condenatoria puede desvirtuarla

DERECHO DE DEFENSA-Concepto

DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO-Imposibilidad de dar apertura a una investigación o emitir un fallo condenatorio a una persona fallecida

(...) el derecho de defensa debe ser garantizado por el Estado en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial y administrativa y, además, constitucionalmente se presume la inocencia del acusado, hasta que sea demostrada su responsabilidad mediante sentencia. De allí que, si una persona fallece antes de la apertura de una investigación o de un eventual fallo condenatorio, no es posible que sus actuaciones sean reprochadas penal o disciplinariamente. Como consecuencia de ello, no se pueden atribuir delitos o conductas sancionables por el derecho, cuando no existe una condena o sanción impuesta por la

autoridad competente.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Aplicación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T- 313 de 2025

Referencia: expediente T-10.927.325.

Asunto: acción de tutela promovida por Arlenis Terán Gómez contra la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Tema: tutela contra providencia judicial en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
Configuración de la figura del funcionario de hecho para el reconocimiento y pago de derechos pensionales.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticinco (2025).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos del 18 de julio y del 20 de septiembre de 2024, proferidos en primera y segunda instancia por las Secciones Primera y Cuarta del Consejo de Estado, respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por Arlenis Terán Gómez contra la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

La señora Arlenis Terán Gómez presentó acción de tutela en contra de la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia. Consideró que, a través de la Sentencia del 16 de junio de 2024, la autoridad judicial desconoció su derecho al debido proceso, en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por ella contra el Ejército Nacional, con el propósito de que se anularan los actos administrativos que desconocieron que su compañero permanente Aníbal Palomo Bravo, quien falleció en combate, fue miembro activo de la institución castrense y, por ende, no reconocieron unas prestaciones pensionales a su favor. Para el Ejército Nacional, el señor Palomo Bravo no estuvo vinculado a la entidad porque la prestación del servicio se realizó suplantando la identidad de un tercero.

La actora señaló que el Tribunal accionado incurrió en defecto sustantivo y violación directa de la Constitución, al (i) sustentar su fallo con base en una norma jurídica que no se encontraba vigente al momento de la ocurrencia de los hechos; y (ii) no aplicar la figura del funcionario de hecho bajo el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en sede de tutela, declaró improcedente la acción de tutela al encontrar incumplido el requisito de relevancia constitucional. La Sección Cuarta, en segunda instancia, negó el amparo porque consideró que no se configuró el defecto sustantivo alegado.

La Sala abordó la figura del funcionario de hecho e igualmente se refirió a la seguridad social como derecho fundamental y al principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales.

Al estudiar el caso concreto encontró que se acreditaron los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial. A continuación, pasó a resolver el problema jurídico formulado y concluyó que la Sentencia del 21 de febrero de 2024, efectivamente:

(i) incurrió en un defecto sustantivo por aplicación de una norma manifiestamente impertinente para resolver el asunto, pues las referencias al numeral 1° del artículo 6° y al numeral 15 del artículo 7 de la Ley 1862 de 2017, implicaron la realización de un juicio disciplinario a una persona que falleció, cuestión que no es admisible de conformidad con el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución; y,

(ii) violó directamente la Constitución porque al descartar la configuración de la figura del funcionario de hecho desconoció el principio de primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social, consagrados en los artículos 53 y 48 de la Constitución, respectivamente.

Con fundamento en lo anterior, la Sala concedió la protección del derecho fundamental al debido proceso de la accionante y dejó sin efectos el fallo controvertido mediante la acción de tutela. Por consiguiente, le ordenó a la autoridad judicial accionada que, en el término de un mes contado a partir de la notificación de la providencia, prohiriera una decisión de reemplazo en la cual observe estrictamente los parámetros establecidos en el presente fallo.

II. ANTECEDENTES

1. Hechos y pretensiones

1. La accionante señaló que su compañero permanente, el señor Aníbal Palomo Bravo prestó sus servicios al Ejército Nacional, inicialmente como soldado regular en servicio militar obligatorio desde el 15 de diciembre de 1995 y hasta el 12 de junio de 1997. Luego, como soldado voluntario desde el 15 de septiembre de 1997 hasta el 14 de enero de 1998, cuando fue retirado del servicio mediante Orden Administrativa N° 1009 por inasistencia de 10 días sin causa justificada[1].

2. Posteriormente, Aníbal Palomo Bravo ingresó nuevamente al Ejército Nacional bajo la identidad del señor Samuel Waldo Córdoba y prestó sus servicios como soldado voluntario

del 1º de febrero de 2000 al 31 de octubre de 2003, y profesional del 1º de noviembre de 2003 al 7 de marzo de 2004, cuando murió en combate en la vereda “Las Faldas” del municipio de Granada, Antioquia. Según el Informe Administrativo por Muerte N° 22 expedido por el Comandante del Batallón de Artillería N° 4, las circunstancias de la muerte de quien se había incorporado al Ejército con el nombre de Samuel Waldo Córdoba fueron las siguientes:

“...cuando la contraguerrilla entró al sector, se encontraban dos bandoleros emboscados en la maraña, al detectar al SLP WALDO CÓRDOBA el cual era el puntero, le efectuaron unos disparos con fusil AK 47 propinándole un tiro en la parte posterior de la cabeza, causándole una herida, se le prestaron los primeros auxilios por parte del enfermero de la contraguerrilla, pero falleció posteriormente a causa de la herida”[2].

3. El 11 de abril de 2012, la Fiscalía Tercera especializada de la Unidad Nacional de Fiscalías contra el Terrorismo de Bogotá, tras una investigación por el fallecimiento del señor Aníbal Palomo Bravo, dispuso reconocerlo como víctima del delito de homicidio, razón por la que ordenó (i) la cancelación del registro civil de defunción a nombre de Samuel Waldo Córdoba y (ii) la inscripción de la defunción en el registro civil del señor Palomo Bravo[3].

4. Una vez contó con el certificado de defunción del señor Palomo Bravo, la accionante instauró una demanda ordinaria en febrero de 2013 para obtener el reconocimiento de la unión marital de hecho. Mediante sentencia del 13 de febrero de 2014, el Juzgado Promiscuo de Familia de Turbo declaró la existencia de dicha unión entre el 16 de julio de 1992 y el 7 de marzo de 2004[4].

5. El 1º de noviembre de 2013, la accionante en nombre propio y en representación de su hijo Arleys Alexander Palomo Terán, solicitó a la Dirección de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional el reconocimiento de “las prestaciones sociales (salarios, bonificaciones,

primas, indemnizaciones y seguros) además la pensión de sobrevivientes por la muerte de su padre y compañero permanente SOLDADO PROFESIONAL ANÍBAL PALOMO BRAVO”[5].

6. Debido a que no obtuvo respuesta de la petición referida, la actora instauró una acción de tutela en marzo de 2014 contra la Dirección de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional. Al contestar la acción de amparo, la entidad accionada mediante oficio N°20145370265781 del 17 de marzo de 2014, informó que para atender el requerimiento de la accionante resultaba necesario que esta iniciara un “proceso ordinario” con el fin de que se reconociera la relación laboral entre el señor Aníbal Palomo Bravo y el Ejército Nacional[6].

7. Mediante fallo del 21 de marzo de 2014, la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín amparó el derecho fundamental de petición y ordenó a la entidad accionada responder la petición presentada por la accionante el 1° de noviembre del año 2013 y reiterada el 30 de enero de 2014[7].

8. El 3 de abril de 2014, el Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional, mediante oficio N°20145370334171, informó a la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín lo siguiente:

“Es de reiterar HONORABLE MAGISTRADO que con ocasión del fallecimiento del soldado profesional WALDO CÓRDOBA SAMUEL, la Fiscalía Regional de Rio Negro- Antioquía, cuando practicó el levantamiento del cadáver se pudo establecer que la verdadera identidad del soldado corresponde al nombre de PALOMO BRAVO ANÍBAL, persona que no figura en nuestra base de datos, por ende es de suma importancia que inicie el proceso ordinario laboral y se aporte el fallo judicial, para establecer la relación laboral del señor PALOMO BRAVO ANÍBAL, así mismo como la copia auténtica original del registro civil de defunción (...), para que una vez allegue estos documentos, se proceda al interior de la Fuerza corregir el Informe Administrativo por Muerte y la Hoja de servicios a nombre de la persona que

realmente estuvo vinculada a la institución”[8].

9. A su vez, el Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional adjuntó copia de la Resolución N° 46813 del 4 de agosto de 2005, en la que se ordenó el reconocimiento de unas prestaciones sociales (cesantías y bonificaciones) a varios soldados profesionales, entre ellos, al señor Samuel Waldo Córdoba[9].

10. El 31 de octubre de 2014, el Comandante del Batallón de Artillería N° 4 de Medellín a través de oficio N° 04571, sin ahondar en razones, le informó a la accionante que “no es posible el reconocimiento de PALOMO BRAVO ANÍBAL como soldado profesional”, ni la corrección del Informe Administrativo por Muerte N°22[10].

Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

11. El 18 de noviembre de 2014, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Arlenis Terán Gómez y el señor Arleys Alexander Palomo Terán de 21 años de edad, solicitaron la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución N° 46813 del 4 de agosto de 2005[11], (ii) oficio N°20145370265781 del 17 de marzo de 2014[12], (iii) oficio N°20145370334171 del 3 de abril de 2014[13] y (iv) oficio N° 04571 del 31 de octubre de 2014[14], proferidos por el Ejército Nacional y referidos en la sección anterior.

12. Pretendieron como consecuencia de la nulidad de dichas actuaciones (i) declarar la relación laboral entre el señor Aníbal Palomo Bravo y el Ejército Nacional; (ii) decretar el ascenso póstumo al grado de cabo segundo; (iii) corregir el Informe Administrativo por Muerte N°22 y la hoja de servicios; (iv) conformar el expediente prestacional; y (v) reconocer

y pagar los emolumentos que consagra el Decreto 1794 de 2000 (asignación salarial mensual, reajustes salariales, primas de antigüedad, prima proporcional de servicios, prima proporcional de navidad, prima proporcional de vacaciones y subsidio familiar). Igualmente solicitaron (vi) conforme al artículo 8 del Decreto 2728 de 1968 reconocer y pagar cesantías y 48 meses correspondientes a los haberes de cabo segundo; y (vii) reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes[15].

13. Para sustentar la demanda, señalaron que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, el señor Aníbal Palomo Bravo estuvo vinculado al Ejército Nacional como funcionario de hecho pues desempeñó su cargo en virtud de una investidura irregular, situación que debe ser objeto de protección a través del principio de la primacía de la realidad sobre las formas[16].

14. Primera instancia. Mediante Sentencia del 30 de junio de 2017, el Juzgado 25 Administrativo Oral del Circuito de Medellín declaró la nulidad de los actos administrativos demandados. La autoridad consideró que (i) no existe declaración de responsabilidad penal por parte de un juez, motivo por el cual no podría calificarse una conducta delictiva en este caso, por lo que esta se configura como una irregularidad administrativa que no puede ser utilizada para negar la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios; (ii) con la muerte se extingue la acción penal y sancionatoria, por lo que no se pueden extender a los beneficiarios del fallecido; (iii) la irregularidad con la cual ingresó el soldado a la institución constituye la modalidad de un funcionario de facto, es decir, a pesar de que se presentó una vinculación con una identidad ficticia, materialmente se configuraron los elementos de una relación laboral, razón por la cual consideró que los demandantes tienen derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, así como a las prestaciones sociales del causante, conforme a los Decretos 1793 de 2000 y 1794 de 2000; y (iv) se cumple con los requisitos legales y constitucionales para causar las prestaciones sociales[17].

15. En consecuencia, decidió conceder parcialmente las pretensiones y, luego (i) de

declarar la relación laboral entre el señor Aníbal Palomo Bravo y el Ejército Nacional, ordenó a título de restablecimiento del derecho (ii) la corrección del Informe Administrativo por Muerte y de la hoja de servicios, (iii) la conformación de expediente prestacional, (iv) la aplicación del artículo 8° del Decreto 2728 de 1968 para el ascenso póstumo, y (v) el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales y prestaciones sociales a las que haya lugar y que no se encuentren afectadas por la prescripción. A su vez, concluyó que se encontraba prescrita toda mesada, indemnización, bonificación que el soldado causó durante la prestación del servicio[18].

16. Recurso de apelación. El Ministerio de Defensa señaló que la “falsedad en documento privado”, en la que incurrió el señor Palomo Bravo impide el reconocimiento laboral y prestacional pretendido. Por su parte, la demandante solicitó la revocatoria parcial de la sentencia respecto de la aplicación de la prescripción para algunas prestaciones sociales.

17. Segunda instancia. A través de Sentencia del 21 de febrero de 2024, la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia revocó el fallo de primera instancia y negó las pretensiones. Para fundamentar su decisión, la Subsección B de la Sección Segunda argumentó[19]:

(i) De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1862 de 2017 “Por la cual se establecen las normas de conducta del militar colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar”, uno de los valores que rigen la conducta militar lo es la honestidad, entendida como “actuar con rectitud, sinceridad, transparencia y legalidad” (art. 6 numeral 1°). Además, dicha normativa señala que al militar le está prohibido “proporcionar datos o documentos personales inexactos a la Institución” (art. 71 numeral 15). Ello no fue cumplido por el señor Aníbal Palomo Bravo, si se tiene en cuenta que, la prestación del servicio se realizó suplantando la identidad de un tercero.

(ii) No es posible reconocer prestaciones sociales a quien pretende adquirir el derecho a través de vías ilegales.

(iii) A la luz de lo dispuesto en la jurisprudencia que desarrolla la figura del funcionario de hecho, y prevé los casos en que la misma se presenta, en el asunto ello no se configura, en tanto “no se puede hablar en este caso de un vínculo irregular con el Ejército Nacional, por cuanto el soldado Aníbal Palomo Bravo, defraudando la fe pública, ingresó a las filas de la Institución suplantando la identidad de un tercero, y obteniendo beneficios por el desempeño de una conducta ilegal”.

(iv) No se puede equiparar una conducta ilegal del funcionario con el llamado vínculo irregular que configura al funcionario de hecho, dado que “ambas condiciones son completamente diferentes; la ilegalidad hace referencia al desconocimiento de preceptos normativos, a actuar por fuera del marco legal, mientras que la irregularidad que se aborda desde la jurisprudencia se relaciona con la forma en que se realiza la vinculación a la entidad, y que genera la necesidad de encausar dicho vínculo para reconocer derechos laborales”.

(v) Cuando se incurre en el desconocimiento de preceptos legales para adquirir derechos, es preciso determinar unas consecuencias concretas frente a ello, motivo por el cual, no resulta plausible el otorgar prerrogativas a conductas ilícitas o que se alejan de los lineamientos establecidos para el reconocimiento de derechos.

18. No obstante lo anterior, ordenó a la entidad demandada la devolución de los aportes pensionales a los familiares por el tiempo comprendido entre el 1° de febrero de 2000 y el 7 de marzo de 2004, pues al deceso del causante ya se encontraba vigente la Ley 100 de 1993 que consagra la figura de la indemnización sustitutiva. Para tal efecto, precisó que no podía desconocerse que “durante el tiempo en que el señor Aníbal Palomo Bravo se

desempeñó como soldado voluntario y profesional en el Ejército Nacional, efectuó los aportes correspondientes al sistema pensional especial de las fuerzas militares, los cuales si bien no tuvieron como sustento un vínculo laboral, si se derivaron de la actividad que realizó el soldado”[20].

19. La referida decisión contó con un salvamento de voto. El magistrado disidente sostuvo que debió accederse a las pretensiones considerando (i) la aplicación del principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en materia de derechos laborales y seguridad social; (ii) la finalidad de la pensión de sobrevivientes; y (iii) que el soldado no fue condenado ni penal ni disciplinariamente y, en consecuencia, se mantiene incólume la presunción de inocencia. Por lo tanto, señaló, no se puede derivar de dicha irregularidad la falta de reconocimiento de prestaciones a favor de su pareja e hijo[21].

2. Trámite de la acción de tutela

20. Escrito de tutela. El 16 de junio de 2024, mediante apoderado judicial, la señora Arlenis Terán Gómez promovió solicitud de amparo en contra de la Sentencia del 21 de febrero de 2024 proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia. Consideró que la providencia “contiene los siguientes defectos: el material o sustantivo y la violación directa de la Constitución”. Lo anterior, por cuanto “el tribunal accionado aplicó la Ley 1862 de 2017, norma que no estaba vigente para el momento en que ocurrieron los hechos” y, además, desconoció el derecho fundamental a la seguridad social y el principio de primacía de la realidad sobre las formas (artículos 48 y 53 de la Constitución)[22]. La siguiente tabla muestra los argumentos presentados por la accionante[23].

Tabla 1. Fundamentación de la acción de tutela

Defecto

Argumentos

Adujo que “se violaron los derechos de los beneficiarios de la prestación, toda vez que el señor Aníbal Palomo Bravo se desempeñó como soldado durante el tiempo comprendido entre el 1° de febrero de 2000 y el 7 de marzo de 2004 (fecha de su fallecimiento en combate, defendiendo la Patria) y el Tribunal aplica al caso una normatividad (Ley 1862 de 2017) que no estaba vigente para cuando sucedieron los hechos en que se basó la demanda. De ésta manera se afectan no sólo los derechos a la seguridad social en pensiones de la compañera y el hijo del causante, sino también el derecho al debido proceso, porque ese proceder constituye una vía de hecho”.

Violación directa de la Constitución

Los beneficiarios de la prestación “no tuvieron nada que ver con la vinculación del causante a las fuerzas militares, de tal manera que no podría endilgarse responsabilidad en esa actuación y menos aún considerar que pretenden adquirir el derecho “...a través de vías ilegales...”, pues ellos no engañaron a la institución, no suplantaron ninguna identidad y sus actuaciones están revestidas de buena fe”. De otra parte “se habla de un ilícito, pero brilla por su ausencia cualquier investigación penal o disciplinaria que tuviera que ver con el ingreso del señor Aníbal Palomo Bravo a las fuerzas militares y menos aún que haya sido declarado responsable (...) es más frente al causante ni siquiera se conocen llamados de atención”.

A su vez, “tampoco tuvo en cuenta el Tribunal, en la sentencia, que la seguridad social en pensiones es un derecho fundamental, irrenunciable y protegido por la Constitución (Artículos 48 y 53), la cual goza de primacía (...). Y ese derecho prestacional nace de la prestación del servicio del causante, la cual quedó plenamente demostrada en el juicio, tanto es así, que fue probado que el soldado murió haciendo frente al enemigo de la Patria, de tal manera que resulta paradójico y un contrasentido que se niegue la prestación a los beneficiarios de quien defiende el país”.

Adicionalmente, el Tribunal accionado “nada dijo sobre las obligaciones de precaución que tenía la entidad demandada frente al ingreso irregular del causante a las filas del Ejército Nacional, institución que tenía los medios para detectar los defectos de la documentación aportada (...). Por ello, no puede ahora, una vez causado el daño, liberar a la demandada de responderle a la familia del causante por sus derechos, toda vez que el Ejército no mostró diligencia y sumo cuidado en el proceso de incorporación de su personal y permitió que el causante (proveedor de recursos económicos de su familia), realizara una actividad de alto riesgo, tanto es así, que el resultado fue catastrófico para él y su familia”.

21. De conformidad con lo anterior, la accionante pretende que (i) se deje sin efectos la sentencia del 21 de febrero de 2024 y, como consecuencia de ello, (ii) se ordene a la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia que profiera una sentencia sustitutiva “respetando el debido proceso, el derecho a la seguridad social y los demás derechos conculcados”.

22. Admisión. El 25 de junio de 2024, la Sección Primera del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y vinculó al señor Arleys Alexander Palomo Terán, al Ejército Nacional y al Juzgado 25 Administrativo Oral del Circuito de Medellín[24]. A continuación, la Sala presentará las intervenciones de las partes e intervinientes en sede de instancia.

Tabla 2. Actuaciones en sede de instancia del proceso objeto de revisión

Parte o interviniente

Síntesis de la respuesta o intervención

Juzgado Veinticinco Administrativo de Medellín

Rindió informe en el que indicó que la decisión emitida por ese despacho estaba

debidamente sustentada y que, de acuerdo con lo pretendido en la tutela, los argumentos iban dirigidos en contra de la sentencia de segunda instancia del Tribunal, de manera que no le correspondía pronunciarse sobre el asunto objeto de debate.

Ejército Nacional

Se opuso al amparo solicitado. Advirtió que la dificultad que ha tenido la accionante para obtener el reconocimiento de las prestaciones, no es atribuible al Ejército Nacional, sino al comportamiento del señor Aníbal Palomo Bravo.

3. Sentencias objeto de revisión

23. Decisión de primera instancia. En sentencia del 4 de abril de 2024, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, por incumplir el requisito general de relevancia constitucional. Aseguró que la actora acudió al amparo constitucional como si fuera una instancia adicional del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, y con la finalidad de reabrir una discusión que fue resuelta por el juez natural. Agregó que la actora no cumplió la carga argumentativa para evidenciar que la providencia cuestionada vulneraba sus derechos fundamentales[25].

24. Impugnación. La accionante señaló que la Sección Primera del Consejo de Estado “nada dijo sobre la violación al debido proceso por la aplicación de una normatividad (Ley 1862 de 2017) que no estaba vigente para cuando sucedieron los hechos en que se basó la demanda”[26].

25. Decisión de segunda instancia. Mediante providencia del 20 de septiembre de 2024 la Sección Cuarta revocó la decisión de primera instancia al estimar que se acreditó el presupuesto de relevancia constitucional porque la accionante no acudió al mecanismo de

amparo “a modo de instancia adicional, teniendo en cuenta que en el proceso ordinario el juez de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda”. No obstante, negó las pretensiones al considerar que (i) el Tribunal accionado solamente acudió a la Ley 1862 de 2017 como un referente normativo para mencionar los deberes de todo militar, y (ii) no es posible beneficiarse de una actuación contraria a la ley. En la providencia se indica textualmente lo siguiente[27]:

“en punto a la norma que se citó en la sentencia <<Ley 1862 de 2017>> se advierte que se hizo como un referente normativo para presentar los deberes de todo militar y las prohibiciones, dentro de las que están el presentar documentación inexacta a la institución, mas no fue el eje sobre el que giró el estudio del caso por parte de la autoridad judicial accionada. El Tribunal centró su análisis en establecer la forma de vinculación al Ejército Nacional del señor Aníbal Palomo Bravo, aspecto que resultaba relevante para determinar si había lugar al reconocimiento de los derechos prestacionales que reclamó su compañera permanente, señora Arlenis Terán Gómez. Razón por la que, en el contexto de la decisión, se trató de una referencia a los deberes y prohibiciones de todo militar (...) sin que esto tuviera la capacidad de variar la decisión que finalmente se adoptó, la cual estuvo fundamentada en las pruebas legal y oportunamente aportadas al proceso (...). En el caso puesto a consideración del tribunal, quedó en evidencia que la parte actora buscó un reconocimiento prestacional que tenía como fundamento un fraude por parte de quien se vinculó a la institución castrense; decisión en la que quedó establecido que no era posible beneficiarse de una actuación contraria a la ley. Como consecuencia de lo anterior, encuentra la Sala que no le asiste razón a la parte actora cuando alega que la autoridad judicial accionada resolvió el asunto en aplicación de la Ley 1862 de 2017, por lo que no se configura el defecto sustantivo alegado”.

4. Actuaciones en sede de revisión

26. El asunto fue seleccionado por la Sala Tercera de Selección mediante auto notificado el

21 de abril de 2025, y bajo los criterios de asunto novedoso y urgencia de proteger un derecho fundamental[28].

27. Posteriormente, mediante auto del 12 de mayo de 2025, el magistrado sustanciador solicitó al Juzgado 25 Administrativo Oral del Circuito de Medellín copia digitalizada del expediente[29], correspondiente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Arlenis Terán Gómez y Arleys Alexander Palomo Terán contra el Ejército Nacional.

28. El 16 de mayo de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió el expediente aludido y lo puso a disposición de las partes y terceros con interés legítimo, de conformidad con lo ordenado en el auto del 12 de mayo de esta anualidad[30].

29. Vencido el término otorgado para pronunciarse respecto del traslado probatorio, el 13 de junio de 2025 se recibió comunicación del Tribunal Administrativo de Antioquia. Dicha autoridad judicial señaló que “no es plausible pretender adquirir derechos si tales intereses se sustentan en un claro desconocimiento de las formas propias de obtenerlos, por lo que el reconocimiento de los mismos, invocando la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, pone en riesgo principios constitucionales que rigen la labor no sólo de la administración sino de los jueces, en el desempeño de sus funciones”[31].

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

30. La Sala Novena de Revisión es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Delimitación del caso, formulación del problema jurídico y esquema de la decisión

32. La actora señaló que la decisión del Tribunal accionado incurrió en un defecto sustantivo y violó directamente la Constitución, al (i) sustentar su fallo con base en una norma jurídica que no se encontraba vigente al momento de la ocurrencia de los hechos; y (ii) no aplicar la figura del funcionario de hecho bajo el principio de constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social.

33. La Sección Primera del Consejo de Estado, en sede de tutela, declaró improcedente la acción de tutela al encontrar incumplido el requisito de relevancia constitucional. La Sección Cuarta, en segunda instancia, negó el amparo porque consideró que no se configuró el defecto sustantivo alegado.

34. Con fundamento en lo anterior, el análisis de la Sala abordará la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. En ese punto, deberá evaluarse si la solicitud de amparo cumple con las condiciones generales de procedibilidad. Luego, en el evento en que haya lugar al estudio de fondo de las pretensiones, este Tribunal deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿La decisión de la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto sustantivo y violó directamente la Constitución, al (i) sustentar su fallo con

base en una norma jurídica que no se encontraba vigente al momento de la ocurrencia de los hechos; y (ii) no aplicar la figura del funcionario de hecho bajo el principio de constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social?

35. Con el objetivo de responder el problema jurídico formulado, la Sala desarrollará los siguientes aspectos con base en la jurisprudencia constitucional: (i) procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) caracterización de los defectos atribuidos a la decisión judicial cuestionada; (iii) la figura del funcionario de hecho; (iv) la seguridad social como derecho fundamental; y (v) el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales. Con base en ello, (vi) se analizará el caso concreto.

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia[32]

36. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de tutela procede contra los actos y las decisiones expedidas en ejercicio de la función jurisdiccional[33]. Se trata del resultado de una lectura armónica de la Constitución con varios instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos[34], según la cual “toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los ampare contra la amenaza o violación de los derechos fundamentales, aun si esta se causa por quienes actúan en ejercicio de funciones oficiales”[35].

37. A partir de la Sentencia C-543 de 1992, este Tribunal admitió la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales solo en relación con actuaciones de hecho que impliquen una grave vulneración o amenaza a los derechos fundamentales. Posteriormente, se refirió a la vía de hecho para abordar el estudio de casos respecto de los cuales se aduce

un proceder arbitrario de los jueces que vulnera derechos fundamentales[36].

38. Más adelante, la jurisprudencia constitucional tuvo una evolución en la Sentencia C-590 de 2005. Esta nueva dimensión abandonó la expresión vía de hecho e introdujo los criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Estos presupuestos fueron distinguidos en dos categorías: requisitos generales de procedencia con naturaleza procesal y causales específicas de procedibilidad de naturaleza sustantiva.

3.1. Criterios generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

39. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales “constituyen restricciones de índole procedimental o parámetros imprescindibles para que el juez de tutela aborde el análisis de fondo”[37]. Estos requisitos exigen: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional[38]. En consecuencia, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

40. Además, (ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) que se acredite el requisito de inmediatez; (iv) que se demuestre la legitimación por activa[39] y por pasiva[40]; (v) cuando se trate de una irregularidad procesal, que esta tenga la potencialidad de causar un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora; (vi) que la parte actora identifique de manera razonable, tanto los hechos que generaron la afectación como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal lesión en el proceso judicial –siempre que esto hubiere sido posible–[41]; y (vii) que la providencia

cuestionada no sea una sentencia de tutela, una sentencia de control abstracto de constitucionalidad proferida por la Corte Constitucional, una sentencia que resuelva el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado[42], ni una sentencia interpretativa de carácter exclusivamente general, impersonal y abstracto proferida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz[43]. Estos requisitos se dirigen a preservar el carácter residual del mecanismo de amparo y la competencia de los jueces naturales, que cuentan con un conocimiento especializado para resolver los asuntos a su cargo.

41. Adicionalmente, cuando se trata de una acción de tutela contra una sentencia dictada por una alta corte, la jurisprudencia constitucional ha exigido que la procedencia de la acción de tutela se examine con especial rigurosidad, debido a que los órganos de cierre tienen el deber de unificación de la jurisprudencia en cada una de las jurisdicciones que presiden. En estas hipótesis, se requiere demostrar que, desde un análisis preliminar, en la providencia atacada se presenta una afectación desproporcionada a un derecho fundamental, producto de una actuación arbitraria[44].

3.2. Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

42. La jurisprudencia constitucional ha definido los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de amparo contra providencias judiciales cuando se trata de “yerros judiciales que se advierten en la decisión judicial y tornan inexorable la intervención del juez de tutela”[45]. Estos fueron denominados causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales[46].

43. En este orden de ideas, los criterios referidos constituyen un catálogo a partir del cual es posible comprender y justificar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra

providencias judiciales. Teniendo en cuenta lo expuesto en el capítulo 2 de la Sección III de esta providencia (planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión) la Sala abordará particularmente el defecto sustantivo y la violación directa de la Constitución. La siguiente tabla describe el alcance de cada uno de tales defectos.

Tabla 3. Causales específicas de procedibilidad analizadas en el presente caso

Causal

Descripción

Defecto sustantivo[47]

Implica la invalidez constitucional de las providencias judiciales cuando en ellas se acude a una motivación que desconoce, de manera manifiesta, el régimen jurídico aplicable. Se puede configurar, por ejemplo, en las siguientes hipótesis:

(i) la decisión judicial se basa en una norma inaplicable, porque no es pertinente, ha sido derogada o, a pesar de que está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó;

(ii) la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable o se funda en una lectura normativa que no es sistemática;

(iii) se desconoce o se omite la norma aplicable al caso concreto;

(iv) se aplica de manera retroactiva una norma legal[48].

Violación directa de la Constitución[49]

Este defecto se puede configurar en diferentes hipótesis. En primer lugar, porque no se aplica una norma constitucional al caso. Esto ocurre porque: (i) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata, y (ii) en la decisión se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución. En segundo lugar, este defecto se configura cuando se aplica la ley al margen de los preceptos consagrados en la Constitución.

4. La figura del funcionario de hecho[50]

44. La referencia a esta figura es relevante para el análisis de este caso, debido a que lo que se cuestiona a través del mecanismo de amparo es que no fue aplicada por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia para reconocer que el compañero permanente de la accionante prestó sus servicios al Ejército Nacional.

45. La jurisprudencia del Consejo de Estado[51] ha precisado que esta forma de vinculación con el Estado puede estructurarse en dos momentos a saber:

(a) En los períodos de normalidad institucional pueden surgir funcionarios de hecho. Se da esta situación cuando media título que habilita para el ejercicio de la función pública, pero por causas anteriores o sobrevinientes resulta inválido o deja de surtir efectos. Esto ocurre en hipótesis muy variadas: designación de una persona que no reunía las condiciones legales exigidas, por lo cual más tarde es revocada; funcionario que posteriormente a su designación se inhabilita para el ejercicio del cargo y que, no obstante, continúa ejerciéndolo, o que permanece en funciones luego de vencido el término de su mandato. En particular, el Consejo de Estado ha reconocido la calidad de funcionarios de hecho a personas que aún ante el vencimiento de un periodo continuaron ejerciendo funciones sin sustento legal.

(b) En épocas de anormalidad institucional, producida por guerras, revoluciones, grandes calamidades, etc. En tales casos es frecuente que asuman el ejercicio de funciones públicas quienes no tienen título legal alguno. A veces son personas de buena voluntad que, frente a la desaparición de las autoridades constituidas, toman a su cargo ciertas funciones públicas.

46. En ese orden, los requisitos esenciales para que se configure el funcionario de hecho en los períodos de normalidad institucional son: (a) que exista de jure el cargo; (b) que la función sea ejercida irregularmente; y (c) que el cargo se ejerza en la misma forma y apariencia como lo hubiera desempeñado una persona designada regularmente. También puede darse (d) cuando el empleado ejerce funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones que permiten el ejercicio irregular de una investidura, por circunstancias de facto, no previstas en la ley. Tales situaciones, en todo caso, deben ser objeto de protección en aplicación del principio constitucional de la prevalencia de la realidad frente a las formas.

47. Cabe aclarar que cuando el Consejo de Estado señala que las funciones deben ser ejercidas de manera irregular, se refiere a (i) que la persona que las cumple no se vinculó al servicio público con el lleno de los requisitos para que surja la vinculación legal y reglamentaria. Además, se requiere probar (ii) que su actividad en la entidad ha sido personal y permanente y que por dicha labor recibió una remuneración o pago. Igualmente, debe acreditar (iii) que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

48. Por su parte, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se ha referido a esta figura en

asuntos en los que (i) funcionarios judiciales alegaron a su favor dicha calidad para evadir las consecuencias penales de sus conductas[52] o (ii) procesados que han solicitado la nulidad de lo actuado bajo el argumento de que algunos de los funcionarios judiciales que intervinieron en los trámites penales seguidos en su contra carecían de los requisitos legales para ocupar los respectivos cargos. Ello, principalmente porque el acto de nombramiento se llevó a cabo pese a la existencia de una declaratoria de inhabilidad anterior[53], luego de su nombramiento y posesión les sobrevino una inhabilidad[54] o el fiscal no tenía título de abogado.

49. En relación con este último escenario, mediante Auto del 25 de julio de 2018, la Corte Suprema resolvió una solicitud de nulidad de un proceso tramitado bajo la ley 600 de 2000 basada en que el entonces Fiscal Décimo Especializado de la Unidad de Derechos Humanos presentó documentación falsa ante la Fiscalía para ser Fiscal Delegado y, por ende, “no era competente ni idóneo porque no era abogado y, por lo mismo, carecía de las calidades y conocimientos para el manejo del expediente, engañó a la justicia y a los sujetos procesales.” La Corte Suprema inadmitió la demanda al considerar que, a partir de la figura del funcionario de hecho, “lo actuado por el servidor cuestionado mantenía validez al ser una solución en todo caso menos traumática que la anulación, máxime que no se observaba una vulneración de los derechos fundamentales de los procesados.”

50. A su turno, la Corte Constitucional únicamente se ha pronunciado sobre la figura del funcionario de hecho en dos ocasiones. En la Sentencia T-033 de 2007, conoció una acción de tutela presentada contra el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Quinta del Consejo de Estado, que decidieron la demanda de nulidad electoral promovida contra la elección del actor como concejal de Bucaramanga en el año 2003. Aunque el Tribunal desestimó las pretensiones de la demanda, el Consejo de Estado revocó esa decisión, declaró la nulidad de la elección y ordenó la cancelación de la credencial de concejal del accionante. Para ello, argumentó que el actor incurrió en una inhabilidad debido a que durante el año anterior a la elección se desempeñó como gerente encargado en un establecimiento público del orden municipal. Aunque no existía prueba de su posesión en el

cargo, el Consejo de Estado concluyó que el actor se desempeñó como un funcionario de hecho porque, entre otros motivos, los actos que expidió fueron válidos y tuvo los mismos derechos y obligaciones de un empleado de derecho.

51. En esa oportunidad, la Corte estimó que las providencias judiciales cuestionadas no incurrieron en vías de hecho, por lo que confirmó las decisiones de tutela que negaron el amparo. En concreto, sostuvo que no era arbitraria la postura del Consejo de Estado según la cual los funcionarios de hecho pueden incurrir en las mismas inhabilidades de los funcionarios de derecho. De hecho, este Tribunal indicó que compartía las consideraciones formuladas por aquella autoridad judicial en la sentencia cuestionada, que definió a los funcionarios de hecho como aquellos que desempeñan funciones propias de un empleo público existente a pesar de que carecen de investidura o la poseen de manera irregular. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando la persona no fue nombrada ni elegida en el cargo pero es considerada como funcionario legítimo por parte del público.

52. En la Sentencia T-515 de 2023, la Corte conoció la acción de tutela formulada contra la sentencia del 17 de marzo de 2021 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual negó la solicitud de nulidad que el accionante fundamentó en la vulneración del debido proceso dado que un delegado de la Fiscalía que participó en el proceso penal seguido en su contra, en el marco de la Ley 600 de 2000, no cumplía con los requisitos para ocupar tal cargo, pues carecía de título de abogado. En la providencia cuestionada, dicho tribunal consideró que las actuaciones surtidas por un fiscal que, pese a ser nombrado, no acreditó los requisitos para el efecto, resultan válidas dado que (i) fueron ejecutadas bajo la figura que la jurisprudencia ha denominado funcionarios de hecho y (ii) el accionante no señaló la violación de garantías o la ruptura de las etapas procesales que pudieran estar vinculadas a esa investidura irregular.

53. Para resolver el asunto, esta Corporación precisó que el traslado de dicha figura del derecho administrativo al penal es problemático, de manera que en estos últimos asuntos

debe invertirse la presunción de legalidad de los actos emitidos por el funcionario de hecho. Así, en asuntos penales se presume que los actos del funcionario de hecho violan las garantías fundamentales, de manera que el juez penal o constitucional debe analizar cada una de las actuaciones del falso funcionario para determinar si estas desconocieron dichas garantías.

54. Bajo este presupuesto y luego de revisar las diferentes actuaciones surtidas por el fiscal que ocupó el cargo sin tener título de abogado, la Sala corroboró que sus actuaciones no solo fueron ejecutadas con sujeción al trámite procesal, sino que también estuvieron sometidas a diversos controles judiciales, sin violar los derechos del procesado. Por tanto, descartó la configuración del defecto de violación directa de la Constitución y confirmó las decisiones de instancia que negaron el amparo. En particular, la Corte consideró:

“La intervención del Fiscal Décimo en el proceso penal seguido en contra del accionante respetó el debido proceso de este. Pese a que la persona que ocupaba el cargo no contaba con título profesional de abogado, los actos procesales se surtieron en apego a las disposiciones del estatuto penal de la Ley 600 de 2000 y cumplieron su finalidad procesal o fueron subsanados o convalidados, por lo que no se vulneraron las garantías constitucionales del debido proceso. Además, constituyeron objeto de control por diferentes autoridades: el Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior de Cundinamarca, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca y el Tribunal Superior de ese Distrito Judicial. Así, la Sala de Revisión verifica que las actuaciones procesales ejecutadas por el Fiscal Décimo, de quien se predica la figura de funcionario de hecho, no implicaron la vulneración del debido proceso del hoy accionante, tal y como lo revela el anterior análisis a la luz de los principios de las nulidades, sino también porque así lo corroboran los distintos controles judiciales a los cuales aquellas estuvieron sometidas”.

55. A partir de lo anterior, es posible concluir que son funcionarios de hecho quienes, bajo una apariencia de legitimidad, desempeñan un cargo legalmente creado de forma irregular debido a que, por ejemplo, carecen de los requisitos legales para el efecto. En este último escenario, puede incluso configurarse la figura cuando está de por medio la realización de

una conducta antijurídica por parte de quien se predica tal calidad porque, por ejemplo, presentó una documentación falsa para efectos del nombramiento (supra 48). Además, las actuaciones ejecutadas por funcionarios de hecho pueden resultar válidas, si estas no implican la vulneración de derechos y garantías fundamentales.

5. El derecho fundamental a la seguridad social. Reiteración de jurisprudencia

56. A partir del artículo 48 de la Constitución, la Corte[55] ha explicado que la seguridad social tiene una doble connotación: es un derecho fundamental irrenunciable y también un servicio público esencial cuya dirección, coordinación y control están a cargo del Estado. En su faceta de derecho, la seguridad social se ha definido como aquel “conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”[56]. En ese sentido, la seguridad social está estrechamente relacionada con la materialización de los fines esenciales del Estado social de derecho y con la garantía de otros derechos fundamentales, entre los que destacan el mínimo vital y la dignidad humana[57].

57. En virtud del mandato del artículo 48 superior, el sistema pensional tiene como propósito garantizar que las personas afectadas por las contingencias de la vejez, la invalidez o la muerte cuenten con un ingreso fijo que les permita afrontar dicha situación en condiciones dignas. Ese ingreso se puede materializar, entre otros, en una prestación económica conocida como pensión de sobrevivientes, la cual “busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento”[58].

58. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la pensión de sobrevivientes no solo

puede clasificarse como un derecho económico, social y cultural, sino también como un derecho de carácter fundamental. Para ello, esta Corporación destacó que los beneficiarios de la prestación económica suelen ser sujetos de especial protección constitucional. Además, sostuvo que existe una relación intrínseca entre dicha prestación y el derecho al mínimo vital, pues el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales garantiza que quienes dependían económicamente del fallecido cubran sus necesidades básicas y mantengan las condiciones de seguridad económica que les proporcionaba el causante[59].

De esa manera, la importancia de la pensión de sobrevivientes radica en que permite garantizar: “(i) la estabilidad económica y social para que las personas allegadas al causante, dependientes económicamente de él puedan satisfacer sus necesidades básicas; y (ii) la solidaridad y reciprocidad entre el causante y los parientes más cercanos para que estos puedan obtener estabilidad material y espiritual”[60].

6. El principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales

59. La Corte Constitucional ha señalado que, independientemente de la causa que da origen a una relación laboral, es la realidad fáctica que se ha presentado entre dichos sujetos lo que realmente determina la naturaleza del vínculo que los une:

“La primacía de la realidad sobre las formalidades es un principio constitucional (CP art. 53). La entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la causa que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo, y a ella se aplican las normas del estatuto del trabajo, las demás disposiciones legales y los tratados que versan sobre la materia. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos en favor del trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su bienestar, salud y vida. Las normas laborales nacionales e internacionales, en atención a la trascendencia del trabajo y a los intereses vitales que se protegen, están llamadas a aplicarse de manera imperativa cuando quiera

que se configuren las notas esenciales de la relación de trabajo, sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato”[61].

60. En suma, son las condiciones reales de prestación del servicio las que deben determinar la relación existente, por encima de cuestiones formales, pues las obligaciones y derechos en cabeza de las partes surgen de la auténtica forma en que se desenvuelve la interacción entre el empleador y el trabajador.

7. Análisis del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

61. Este Tribunal ha establecido que el estudio de los requisitos genéricos de procedibilidad no es abstracto sino concreto, de manera que estos se deben verificar en cada caso[62]. En el presente asunto, se acreditaron los requisitos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, como se pasa a demostrar[63].

62. Legitimación en la causa por activa. Se advierte que la acción de tutela fue promovida por la accionante a través de apoderado judicial debidamente acreditado mediante poder especial[64]. La accionante fue parte en el proceso que concluyó con la decisión de la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia y a la que le atribuye la violación de sus derechos al debido proceso y a la seguridad social. En consecuencia, la Sala considera que en el caso concreto se cumple con el presupuesto. De otro lado, el juez de primera instancia vinculó al señor Arleys Alexander Palomo Terán y al Juzgado 25 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, como terceros con interés directo en el resultado del proceso. La Sala considera que el señor Palomo Terán tiene interés directo y particular en la solicitud de amparo porque ostenta la calidad de demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que se inició contra el Ejército Nacional. Dicho

interés también se predica del Juzgado 25 Administrativo Oral del Circuito de Medellín pues fue el despacho que profirió la sentencia de primera instancia en el proceso judicial que se surtió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

63. Legitimación en la causa por pasiva. También se encuentra acreditado este requisito, por cuanto la acción de tutela fue promovida en contra de la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia. Dicha autoridad judicial emitió la sentencia que, presuntamente, incurrió en la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

64. Relevancia constitucional. La Sala evidencia que el asunto que originó la presentación del amparo no se agota en un debate meramente legal ni se funda en una cuestión exclusivamente económica. En tal sentido, la cuestión objeto de análisis implica una discusión evidentemente constitucional[65], por cuanto:

(i) El asunto se encuentra relacionado con el reconocimiento de la calidad de funcionario de hecho en aplicación del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas y del derecho fundamental a la seguridad social.

(ii) Suscita, además, cuestiones constitucionales relacionadas con el principio de presunción de inocencia y el alcance de la aplicación del principio de la buena fe en las relaciones de naturaleza laboral-administrativa teniendo en cuenta que, como se desprende de los antecedentes, la persona fallecida -al parecer- se vinculó al ejército alterando su identificación.

(iii) Suscita una discusión que versa sobre el contenido y el alcance del derecho fundamental

al debido proceso de la accionante. En efecto, la actora solicitó que se analizara si las decisiones adoptadas incurrieron en defecto sustantivo y violación directa de la Constitución, lo cual resulta relevante desde una perspectiva constitucional.

65. En suma, la Sala concluye que en el caso se constata la relevancia constitucional, pues el asunto versa sobre el goce del derecho fundamental al debido proceso y adicionalmente conlleva a considerar cuestiones trascendentales para el juez constitucional, puesto que repercuten sobre el contenido de otras disposiciones de la norma superior, que a su vez impactan el ejercicio de derechos fundamentales de la accionante.

66. Inmediatez. La Sala observa que la providencia que se acusa fue proferida el 21 de febrero de 2024. A su turno, el amparo fue presentado el 16 de junio de siguiente. Por lo tanto, transcurrió un término de aproximadamente cuatro meses entre la emisión del fallo cuestionado y la radicación de la acción de tutela, lapso que la Corte estima razonable. De este modo, el ejercicio de la acción se considera oportuno y, por lo tanto, se satisface este requisito.

67. Subsidiariedad. La providencia censurada es una decisión de segunda instancia, proferida en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la cual no proceden los recursos ordinarios de reposición, apelación, queja o súplica regulados por los artículos 242 a 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA).

68. Tampoco es procedente el recurso extraordinario de revisión, por cuanto no se configura ninguna de las causales establecidas en el artículo 250 del CPACA[66] para la procedencia de dicho mecanismo judicial. Por lo expuesto, la accionante no disponía de ningún otro medio de defensa judicial para reclamar la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso y, por lo tanto, la acción de tutela supera el requisito de subsidiariedad.

69. A continuación, la Sala presenta las demás causales generales de procedibilidad de la tutela contra decisiones judiciales:

Tabla 4. Otros requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

La irregularidad procesal debe tener incidencia directa en la decisión que resulta vulneradora de los derechos fundamentales.

Este criterio no es aplicable en el presente asunto, pues no se aducen anomalías de carácter procedimental.

El accionante debe identificar de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.

La accionante identificó de forma clara y precisa los hechos que, en su concepto, generaron la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y las razones que sustentan la violación. En este sentido, formuló expresamente la presunta configuración de dos defectos: sustantivo y violación directa de la Constitución.

Naturaleza de la providencia objeto de la solicitud de amparo

70. Con fundamento en lo anterior, la Sala estima que, en el presente caso, se encuentran acreditados los requisitos generales de las acciones de tutela contra providencias judiciales.

8. Estudio de las causales específicas de procedibilidad invocadas por la accionante

71. A continuación, la Corte determinará si en la providencia cuestionada se presentaron los defectos específicos alegados por la accionante.

a. La Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto sustantivo

72. La accionante advirtió que la providencia judicial objeto de la acción de tutela incurrió en un defecto sustantivo porque aplicó al caso una normatividad -Ley 1862 de 2017, numeral 1° del artículo 6 y numeral 15 del artículo 71-que no estaba vigente para el momento en que sucedieron los hechos en los que se fundamentó la demanda. Al respecto, recordó que el señor Aníbal Palomo Bravo se desempeñó como soldado durante el tiempo comprendido entre el 1° de febrero de 2000 y el 7 de marzo de 2004 (fecha de su fallecimiento en combate).

73. A partir de lo anterior, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sede de tutela, concluyó que el Tribunal accionado solamente acudió a la Ley 1862 de 2017 como un referente normativo para mencionar los deberes de todo militar y las prohibiciones, sin que esto tuviera la capacidad de variar la decisión que finalmente se adoptó, la cual estuvo fundamentada en las pruebas legal y oportunamente aportadas al proceso.

74. Para lo que concierne a este caso, la Sala reitera que el defecto sustantivo se puede configurar, por ejemplo, cuando se aplica una norma manifiestamente impertinente de acuerdo con las circunstancias del caso, o cuando se aplica de manera retroactiva una disposición legal. Esto último se justifica en que existe una regla general, según la cual, la norma procesal solo gobierna los hechos sucedidos durante su vigencia, sin que pueda aplicarse, en principio, a los ocurridos con anterioridad.

75. La Sala encuentra que la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia no incurrió en defecto sustantivo por el cuestionamiento presentado por la accionante consistente en la aplicación retroactiva de una norma legal. El numeral 1° del artículo 6° de la Ley 1862 de 2017 señala que la honestidad es uno de los valores militares e implica actuar con rectitud, sinceridad, transparencia y legalidad. Por su parte, el numeral 15 del artículo 71 establece que al militar le está prohibido proporcionar datos o documentos personales inexactos a la Institución.

76. Si bien se trata de disposiciones promulgadas con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, es imposible considerar la ausencia de una norma preexistente relativa al deber de los militares de actuar honestamente. En efecto, el artículo 24 de la Ley 836 de 2003[67] establecía, entre las virtudes militares, la rectitud. A su vez, el artículo 26 disponía que “la verdad debe ser regla inviolable en el militar y será practicada en todos sus actos. La franqueza respetuosa será la norma del lenguaje hablado o escrito. La palabra del militar será siempre expresión auténtica de la verdad”.

77. En esa medida, aunque se reconoce el yerro del Tribunal al aplicar retroactivamente unas disposiciones que no informaban la solución del caso por tratarse de una situación ocurrida con anterioridad a la vigencia de la Ley 1862 de 2017, no es posible sostener que dicho error pueda considerarse un defecto sustantivo, pues el deber de los militares de actuar con honestidad no fue una cuestión que surgió a partir de la promulgación de la referida Ley. En efecto, el reglamento del régimen disciplinario para las Fuerza Militares -Ley 836 de 2003- vigente para el momento de los hechos, contenía disposiciones sobre las virtudes de rectitud y verdad que se esperan de los militares.

78. No obstante lo anterior, la Sala en ejercicio de su competencia para delimitar el alcance de la controversia constitucional[68], destaca que la argumentación presentada por la Sala

Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, sí constituye un defecto sustantivo por aplicación de un precepto manifiestamente impertinente, pues la referencia a la regulación disciplinaria implica la realización de un juicio de valor, que sugiere que una persona fallecida incurrió en una falta de tal naturaleza, sin que mediara un proceso en el que se hubiese determinado la responsabilidad. Dicho razonamiento se observa en los siguientes apartes de la providencia[69]:

“Para la Sala entonces, es preciso otorgarle otro tipo de repercusiones a la suplantación de identidad cometida por el causante en este caso, por cuanto dicha conducta que además resulta ser ilegal, va estrechamente ligada con la naturaleza del servicio que se presta, debido a que una vez se ingresa al Ejército se efectúa un compromiso de ejercicio honesto de las funciones asignadas y de forma personal, esto es, “intuitu personae” y el hecho del deceso de quien incurrió en tal irregularidad no exime en este caso a los beneficiarios de las consecuencias que de ello devienen.

Artículo 5. Principios de la condición militar. La condición del militar se sustenta en el acatamiento de la Constitución y las leyes, la total convicción por el respeto de la dignidad humana, la transparencia, veracidad y efectividad de sus actos, la unión, el mejoramiento continuo y la búsqueda de cooperación e integración interinstitucional.

Sobre el aspecto en mención, se resalta la característica de una exigencia en el ejercicio de las funciones al interior de las fuerzas militares, y es la de prestar el servicio de forma personal y atendiendo a las especiales características de quienes ingresan a la misma, las cuales no fueron cumplidas en este caso por el señor Aníbal Palomo Bravo, si se tiene en cuenta que, la prestación del servicio se realizó suplantando la identidad de un tercero, lo que quiere decir entonces que, se llevó a cabo la misma ocultando que quien fungía como soldado voluntario y luego profesional, no correspondía jurídicamente a la persona que decía

ser.

Adicionalmente, la Ley 1862 de 2017 en cita trae como prohibición en el numeral 15 del artículo 71 la siguiente:

Capítulo II

Prohibiciones

Artículo 71. Prohibiciones. Al militar le está prohibido: 15. Proporcionar datos o documentos personales inexactos a la Institución.

Se tiene entonces que, cuando se admite el ingreso a las filas del Ejército bajo la figura del soldado voluntario y luego profesional, se parte de la existencia de un vínculo legal y reglamentario, que supone el cumplimiento de ciertos preceptos como la aptitud sicofísica del personal, antecedentes, entre otros, y si se tiene en cuenta que el señor Palomo Bravo fue previamente retirado de la Institución por inasistencia al servicio, de haberse presentado nuevamente a las filas existía una alta probabilidad de no ser admitido.

No obstante, el ingreso del causante a las fuerzas militares se llevó a cabo de forma ilegal, en tanto el vínculo que debía sostener con la Institución para el desempeño debido de sus funciones, se basó en una suplantación que desconocía la entidad demandada al momento de admitirlo a las filas, lo cual tiene claras repercusiones, pues no puede predicarse entonces la existencia de un vínculo laboral, debido a que quien prestaba el servicio no era el servidor público llamado a ello según sus antecedentes, cualidades y calidades para ser apto” .

79. Con fundamento en (i) el principio de presunción de inocencia del sujeto disciplinable y (ii) el derecho de defensa, la Sala destaca que, el Tribunal accionado no podía calificar la conducta del señor Palomo Bravo con fundamento en las normas disciplinarias de conducta militar, pues al haber fallecido no era posible asumir una potestad disciplinaria[70].

80. Conforme a la jurisprudencia constitucional, la presunción de inocencia está compuesta por tres mandatos constitucionales, a saber: (i) nadie puede considerarse culpable a menos que se haya demostrado la responsabilidad mediante proceso legal fuera de toda duda razonable; (ii) la carga de la prueba acerca de la responsabilidad recae sobre quien hace la acusación; y (iii) el trato a las personas bajo investigación debe ser acorde con este principio. Esta Corporación ha precisado que el Estado debe salvaguardar esta garantía tanto en los trámites penales como en los administrativos sancionatorios[71].

81. Por su parte, el derecho de defensa se entiende como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, “de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga”[72]. Esta Corporación ha destacado la importancia del derecho a la defensa en el contexto de las garantías procesales, señalando que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado. Acorde con ello, ha reconocido igualmente que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que constituye un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico[73].

82. En este contexto, el derecho de defensa debe ser garantizado por el Estado en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial y administrativa y, además, constitucionalmente se presume la inocencia del acusado, hasta que sea demostrada su responsabilidad

mediante sentencia. De allí que, si una persona fallece antes de la apertura de una investigación o de un eventual fallo condenatorio, no es posible que sus actuaciones sean reprochadas penal o disciplinariamente[74]. Como consecuencia de ello, no se pueden atribuir delitos o conductas sancionables por el derecho, cuando no existe una condena o sanción impuesta por la autoridad competente.

83. En este orden de ideas, debe afirmarse que la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la providencia del 21 de febrero de 2024, parece sostener, a partir de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 6° y en el numeral 15 del artículo 7 de la Ley 1862 de 2017, que el señor Palomo Bravo -quien falleció el 7 de marzo de 2004 en combate- infringió normas disciplinarias. En efecto, como se observa en la providencia cuestionada, la autoridad judicial señaló que dichas normas “no fueron cumplidas en este caso por el señor Aníbal Palomo Bravo, si se tiene en cuenta que la prestación del servicio se realizó suplantando la identidad de un tercero, lo que quiere decir entonces que, se llevó a cabo la misma ocultando que quien fungía como soldado voluntario y luego profesional, no correspondía jurídicamente a la persona que decía ser” (negrilla por fuera del texto original).

84. En consecuencia, la Corte concluye que la sentencia del 21 de febrero de 2024 incurrió en un defecto sustantivo por aplicación de una norma manifiestamente impertinente para resolver el asunto, pues las referencias al numeral 1° del artículo 6° y al numeral 15 del artículo 7 de la Ley 1862 de 2017, implicaron la realización de un juicio disciplinario a una persona que falleció, cuestión que no es admisible de conformidad con el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución.

b. La Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en violación directa de la Constitución

85. La accionante advirtió que la providencia judicial objeto de la acción de tutela incurrió en una violación directa de la Constitución porque desconoció el derecho fundamental a la seguridad social y el principio de primacía de la realidad sobre las formas (artículos 48 y 53 de la Constitución). Fundamentó este planteamiento en los siguientes argumentos: (i) el señor Palomo Bravo efectivamente prestó sus servicios al Ejército Nacional, tanto así que murió en combate el 7 de marzo de 2004, (fecha de su fallecimiento en combate); (ii) los beneficiarios de la prestación no tuvieron relación con la vinculación del accionante a las Fuerzas Militares; (iii) no se inició una investigación penal o disciplinaria en contra del causante; (iv) el Ejército Nacional no mostró diligencia y cuidado en el proceso de incorporación; y (v) el señor Palomo Bravo era el proveedor de los recursos económicos para solventar las necesidades básicas de la familia.

86. La Corte Constitucional ha señalado que la primacía de la realidad sobre las formalidades es un principio constitucional (artículo 53 superior) que implica que la entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la causa que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo[75]. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos en favor del trabajador y de sus herederos cuando sobreviene su muerte.

87. También ha destacado esta Corporación que la naturaleza fundamental del derecho a la seguridad social (artículo 48 superior) se sustenta en el principio de la dignidad humana, pues la seguridad social garantiza, entre otras cosas, el amparo frente a determinadas contingencias que pueden afectar la vida de las personas, por la edad, la pérdida de la capacidad laboral o la muerte de los parientes respecto de quienes se tiene una relación de dependencia[76].

88. Dichos postulados constitucionales han dado origen a la figura del funcionario de hecho. Como se explicó líneas atrás, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, son funcionarios de hecho quienes, bajo una apariencia de legitimidad, desempeñan un cargo legalmente creado debido a una investidura irregular, por ejemplo, por carecer de los requisitos legales para el efecto. En este último escenario, puede incluso configurarse la figura cuando está de por medio la realización de una conducta antijurídica por parte de quien se predica tal calidad porque, por ejemplo, presentó una documentación falsa para efectos del nombramiento. Además, las actuaciones ejecutadas por funcionarios de hecho pueden resultar válidas, si estas no implican la vulneración de derechos y garantías fundamentales.

89. Sobre la aplicación de esta figura en el caso del señor Aníbal Palomo Bravo, la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo sostuvo que no puede equipararse una conducta ilegal del funcionario con el llamado vínculo irregular que configura al funcionario de hecho, dado que “ambas condiciones son completamente diferentes; la ilegalidad hace referencia al desconocimiento de preceptos normativos, a actuar por fuera del marco legal, mientras que la irregularidad que se aborda desde la jurisprudencia se relaciona con la forma en que se realiza la vinculación a la entidad, y que genera la necesidad de encausar dicho vínculo para reconocer derechos laborales”.

91. A pesar de que el compañero permanente de la accionante supuestamente ingresó al Ejército Nacional aportando documentos que no correspondían a la verdad, sí existió una relación de hecho, en virtud de la cual prestó sus servicios como soldado y falleció en combate. Además, al parecer, el Ejército Nacional no habría realizado una verificación adecuada de la documentación con la que ingresó a las filas. Al respecto, resulta inaceptable que no existan protocolos adecuados o que ellos no se apliquen con suficiente rigor durante el proceso de vinculación del personal de la fuerza pública. Sobre ello, la Corte hará una advertencia en la parte resolutive.

92. De lo expuesto es posible concluir que la decisión cuestionada incurrió en una violación directa de la Constitución porque al descartar la configuración de la figura del funcionario de hecho desconoció el principio de primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social.

93. En contra de la anterior conclusión podría formularse una objeción según la cual, reconocer todas las prestaciones o beneficios, podría entrar en tensión con el principio de la buena fe dadas las actuaciones ejecutadas para su vinculación por la persona fallecida. Sin embargo, tal circunstancia no puede desconocer que el señor Palomo Bravo (i) prestó sus servicios de manera personal a lo largo de 8 años; (ii) murió en cumplimiento de las obligaciones que su vinculación al Ejército le imponían; (iii) el Ejército Nacional no realizó una verificación de la documentación con la que ingresó a las filas; y (iv) no fue investigado penal o disciplinariamente por los hechos referidos.

94. Además, el Ejército Nacional no puede pretender negar la actividad laboral y, con fundamento en ello, impedir que a sus familiares le sean reconocidos sus derechos pensionales. Sobre el particular, no puede perderse de vista que los derechos que se litigan en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no son los del causante, sino los de su compañera permanente y su hijo, quienes consideran que cumplen los requisitos para ser beneficiarios de las prestaciones solicitadas. En esa medida, la garantía del derecho a la seguridad social de la accionante y su hijo no puede depender, en casos como el examinado, de un juicio de valor sobre el actuar del señor Palomo Bravo.

95. La Corte debe insistir en un aspecto. Resulta especialmente grave la presentación de documentos que no corresponden a la realidad en los procesos de vinculación a una entidad pública. Dicha actuación resulta inaceptable a la luz del principio que exige de los ciudadanos una actuación compatible con la buena fe. Esa tensión, en casos como el

analizado, no hace posible que una decisión judicial desconozca los efectos de una relación laboral en cuyo desarrollo la persona ha perdido su vida. Ello no resulta constitucionalmente admisible. En estos casos, a pesar de lo insatisfactorio que pueda resultar para algunos el reconocimiento de una relación laboral y todos sus efectos, el referido remedio judicial es desproporcionado.

96. La Corte no descarta que, en otras situaciones, la actuación irregular de una persona en el proceso de vinculación a la fuerza pública pueda tener efectos diferentes. Ello podría ocurrir, por ejemplo, cuando dicha actuación se enlace con otras actividades encaminadas a afectar las estrategias de seguridad e inteligencia adelantadas por las fuerzas militares o de la policía nacional. Ese tipo de eventos podría originar valoraciones diferentes. Sin embargo, no es eso lo que se desprende del expediente.

97. En esta medida, a la autoridad judicial accionada, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social de los familiares del señor Palomo Bravo, le correspondía aplicar la figura del funcionario de hecho, esto es, reconocer que estuvo vinculado al Ejército Nacional durante 8 años, tanto así que murió en “combate y por acción directa del enemigo”, cumpliendo las obligaciones que se derivaban de su condición de soldado.

98. En consecuencia, la Sala Novena de Revisión concluye que la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en violación directa de la Constitución, pues desconoció el principio de primacía de la realidad sobre las formas y el derecho a la seguridad social, consagrados en los artículos 53 y 48 de la Constitución, respectivamente.

Conclusiones y órdenes a proferir

99. A continuación, la Sala presenta una síntesis de las conclusiones a las que ha arribado.

Defecto estudiado

Conclusión

Sustantivo

La sentencia del 21 de febrero de 2024 incurrió en un defecto sustantivo por aplicación de una norma manifiestamente impertinente para resolver el asunto, pues las referencias al numeral 1° del artículo 6° y al numeral 15 del artículo 7 de la Ley 1862 de 2017, implicaron la realización de un juicio disciplinario a una persona que falleció, cuestión que no es admisible de conformidad con el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución.

Violación directa de la Constitución

La sentencia del 21 de febrero de 2024 incurrió en una violación directa de la Constitución porque al descartar la configuración de la figura del funcionario de hecho desconoció el principio de primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental a la seguridad social, consagrados en los artículos 53 y 48 de la Constitución, respectivamente.

100. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional concluye que la sentencia del 21 de febrero de 2024, dictada por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en los defectos sustantivo y violación directa de la Constitución. Por lo tanto, esta Corporación revocará las decisiones de tutela proferidas en el presente asunto. En su lugar, la Sala concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso de la señora Arlenis Terán Gómez y dejará sin efectos el fallo controvertido mediante la acción de

tutela.

101. En consecuencia, la Sala le ordenará a la autoridad judicial accionada que, dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, profiera una decisión de reemplazo en la cual observe estrictamente los parámetros establecidos en el presente fallo. Dicha providencia deberá pronunciarse sobre las pretensiones tanto de la señora Arlenis Terán Gómez como de su hijo Arleys Alexander Palomo Terán, quien también es demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y fue vinculado al trámite de la acción de tutela. Igualmente prevendrá al Ejército Nacional a efectos de que adopte las medidas requeridas a fin de que en los procesos de vinculación de sus integrantes se adopten protocolos acentuados de verificación que eviten hechos como los examinados en esta oportunidad.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias de tutela del 18 de julio de 2024, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, y del 20 de septiembre de 2024 dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso de la señora Arlenis Terán Gómez, por las razones expuestas en el presente fallo.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 21 de febrero de 2024, proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Tercero. ORDENAR a la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia que, dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, profiera una decisión de reemplazo en la cual observe estrictamente los parámetros establecidos en el presente fallo. Dicha providencia deberá pronunciarse sobre las pretensiones tanto de la señora Arlenis Terán Gómez como de su hijo Arleys Alexander Palomo Terán, quien también es demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Cuarto. PREVENIR al Ejército Nacional a efectos de que adopte las medidas requeridas a fin de que en los procesos de vinculación de sus integrantes se adopten protocolos acentuados de verificación que eviten hechos como los examinados en esta oportunidad.

Quinto. LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente digital, archivo "1DemandaWebDemandaARLENISTERANGOMEZACC.pdf". Folio 2.

[3]Expediente digital, archivo "28RECIBE PRUEBAS_Memorial_01T202403135EXPP2014(.zip).pdf". Folios 92 y 93.

[4] Ibid. Folios 37 a 46.

[5] Ibid. Folios 90 y 91.

[6] Ibid. Folio 120.

[7] Ibid. Folio 121.

[8] Ibid. Folio 122.

[9] Ibid. Folios 124 a 127.

[10] Ibid. Folio 155.

[11] En dicho acto administrativo, el Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional ordenó el reconocimiento de unas prestaciones sociales (cesantías y bonificaciones) a varios soldados profesionales, entre ellos, al señor Samuel Waldo Córdoba.

[12] En este documento la Dirección de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional informó que para atender el requerimiento de la accionante resultaba necesario que iniciara un “proceso ordinario” con el fin de que se reconociera la relación laboral entre el señor Aníbal Palomo Bravo y el Ejército Nacional.

[13] El Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional informó a la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín que resultaba de suma importancia iniciar el proceso ordinario laboral para establecer la relación laboral del señor Palomo Bravo.

[14] El Comandante del Batallón de Artillería N° 4 de Medellín informó a la accionante que “no es posible el reconocimiento de PALOMO BRAVO ANÍBAL como soldado profesional”, ni la corrección del Informe Administrativo por Muerte N°22.

[15] Expediente digital, archivo “5_DemandaWeb_Anexos_PRUEBASYANEXOSARLENI(.pdf)”. Folios 1 a 3.

[16] Ibid. Folios 11 y 12.

[17] Expediente digital, archivo “5_DemandaWeb_Anexos_PRUEBASYANEXOSARLENI(.pdf)”. Folios 28 a 56.

[18] Ibid.

[19] Expediente digital, archivo “5_DemandaWeb_Anexos_PRUEBASYANEXOSARLENI(.pdf)”. Folios 57 a 93.

[20] Ibid. Folio 91.

[21] Ibid. Folios 95 y 96.

[22] Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_ARLENISTERANGOMEZACC(.pdf)”. Folios 1 a 13.

[23] Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_Demanda_ARLENISTERANGOMEZACC(.pdf)”. Folios 1 a 13.

[24] Expediente digital, archivo “8Auto que admite_20240313500ARLENISTE(.pdf)”.

[25] Expediente digital, archivo “31Sentencia_20240313500ARLENISTE(.pdf)”.

[26] Expediente digital, archivo “2024-03135-00. impugna(.pdf)”.

[27] Expediente digital, archivo “4Sentencia_SENTENCIA_420240313501ARLENIST(.pdf)”.

[28] Consultar en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/seleccion/autos/sala-3-2025-auto-sala-de-selecci%C3%93n-del-28-de-marzo-de-2025—notificado-el-21-de-abril-de-2025>

[29] Radicado Número 05001-33-33-025-2014-01529-00/01.

[30] Ello, con el fin de que, en caso de estimarlo necesario, aquellos se pronunciaran en ejercicio del derecho de contradicción en materia probatoria.

[31] Expediente digital, archivo “Intervención Tutela en revisión T-10.927.325.pdf”.

[32] Reiteración de las sentencias SU-070 de 2025, T-524 de 2024, T-107 de 2023 y SU-261 de 2021.

[33] Sentencias SU-116 de 2018, SU-773 de 2014, T-511 de 2011 y T-792 de 2010.

[34] CADH (art. 25), aprobada mediante Ley 16 de 1972, y Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos (art. 2), aprobado mediante Ley 74 de 1968.

[35] Sentencia SU-116 de 2018.

[36] Sentencias SU-116 de 2018, T-260 de 1999, T-008 de 1998, T-231 de 1994 y T-079 de 1993.

[37] Sentencia SU-116 de 2018.

[38] De acuerdo con la Sentencia SU-215 de 2022, para determinar si este requisito se cumple, el juez debe analizar: (i) que el asunto tenga la entidad para interpretar, aplicar, desarrollar la Constitución Política o determinar el alcance de un derecho fundamental; (ii) que la controversia no se limite a una discusión meramente legal o de contenido estrictamente económico con connotaciones particulares o privadas; y, (iii) que se justifique razonablemente una afectación desproporcionada a derechos fundamentales. Finalmente, cuando la acción de tutela se dirige contra una providencia judicial de una alta corte, se exige advertir, además, una vulneración arbitraria o violatoria de derechos fundamentales.

[39] Este Tribunal ha reiterado que la acción de tutela puede presentarse por (i) la persona directamente afectada; (ii) su representante; (iii) un agente oficioso; y (iv) las personerías municipales o la Defensoría del Pueblo.

[40] La Corte ha señalado que la acción de tutela procede contra los jueces por su condición de autoridades públicas. Sentencia T-405 de 2024.

[41] “Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos en la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos”. Sentencia T-016 de 2019.

[42] Según indicó la Corte en la sentencia SU-355 de 2020 esta regla tiene dos excepciones. Así fueron enunciadas: “En ese orden de ideas, con el propósito de asegurar el esquema de control constitucional existente en la Carta en los términos ya enunciados, debe concluirse

que por regla general la acción de tutela no procede para controvertir providencias judiciales producto del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad del Consejo de Estado. Sin embargo, por esa misma razón, existen dos excepciones que exigen la intervención de la Corte Constitucional y que se configuran cuando el fallo dictado por el Consejo de Estado (i) desconoce la cosa juzgada constitucional; o (ii) su interpretación genera un “bloqueo institucional inconstitucional” al autorizar la pérdida de operatividad de órganos del poder público y/o la eficacia de normas constitucionales o incluso de órganos que articulan la estructura misma de la Carta, de tal forma que le quiten su sentido útil. En tales casos la acción de tutela debe ser procedente, precisamente por la necesidad inexcusable que tiene esta Corporación como guardiana de la Carta, de proteger la estructura constitucional y su fuerza normativa, así como el esquema de control previsto por la Norma superior”.

[43] Sentencia SU-088 de 2024.

[44] Sentencias SU-081 de 2024, SU-295 de 2023, SU-215 de 2022 y SU-074 de 2022.

[45] Sentencia C-590 de 2005 y SU-116 de 2018.

[46] Sentencia C-590 de 2005. Las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial se clasifican como se indica a continuación: (i) defecto orgánico; (ii) defecto procedimental absoluto; (iii) defecto fáctico; (iv) defecto material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente; y (viii) violación directa de la Constitución.

[47] Sentencias SU-070 de 2025, SU-429 de 2024, SU-429 de 2023, SU-453 de 2019, SU-649 de 2017, SU-632 de 2017, SU-116 de 2018, T-510 de 2011, T-790 de 2010, SU-174 de 2007, SU-172 de 2000, T-100 de 1998 y T-572 de 1994.

[48] SU-516 de 2019 y T-230 de 2007.

[49] Sentencias SU-087 de 2022 y SU-069 de 2018.

[50] Parte de la base argumentativa expuesta en esta sección fue tomada de la Sentencia T-515 de 2023.

[51] Sección Segunda del Consejo de Estado, Subsección B, radicación número: (i) 68001-23-33-000-2015-00868-01, (ii) 44001-23-33-000-2016-00092-013548-18, (iii) 44001-23-40-000-2017-00017-01, y (iv) 20001-23-33-000-2017-00539-01.

[52] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 12 de diciembre de 2006. Radicado 26405.

[53] Sala de Casación Penal. Auto del 22 de octubre de 2014. AP6433-2014. Radicado 43449.

[54] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 29 de junio de 2006. Radicado 22907.

[56] Sentencia T-1040 de 2008, reiterada en las sentencias T-139 de 2025 y T-003 de 2025, entre otras.

[57] Sentencias T-003 de 2025, T-295 de 2024, T-026 de 2023, T-213 de 2019, SU-057 de 2018, T-678 de 2017, T-200 de 2010 y T-628 de 2007, entre otras.

[58] Sentencia T-529 de 2019, reiterada en la Sentencia T-165 de 2024.

[59] Sentencias T-021 de 2025, T-165 de 2024, T-685 de 2017, T-776 de 2008.

[60] Sentencia T-334 de 2024.

[61] Sentencia C-555 de 1994. En el contexto de las relaciones con el Estado, la Corte ha destacado la relevancia de este principio, entre otras, en las sentencias T-903 de 2010, T-426 de 2015, SU-040 de 2018.

[62] Sentencia SU-134 de 2022.

[63] La Sala presentará algunas condiciones generales de procedibilidad mediante la Tabla 4.

[64] Expediente digital, archivo "6_11001031500020240313500-(24-10-08 22-38-51)

-223851-5.pdf”.

[65] Sentencia SU-382 de 2024.

[66] “Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. || 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. || 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

[67] “Por la cual se expide el reglamento del régimen disciplinario para las fuerzas militares”.

[68] Sentencias SU-382 de 2024, SU-342 de 2024, SU-150 de 2021 y T-039 de 2019, entre otras. La Corte ha destacado que “tiene plena competencia para definir qué asuntos abordará o qué problemas jurídicos resolverá, ya que por esta vía no solo estaría garantizando la efectividad de los derechos comprometidos, sino también cumpliendo con su papel de decantar criterios que permitan darles significado y valor a los mandatos de la Constitución” Sentencia SU-150 de 2021.

[69] Expediente digital, archivo “5_DemandaWeb_Anexos_PRUEBASYANEXOSARLENI(.pdf)”. Folios 57 a 93.

[70] Es importante referir que el artículo 183 de la Ley 836 de 2003 -régimen disciplinario para las fuerzas militares-, el cual habría sido aplicable en caso de que se hubiese iniciado una investigación en contra del señor Palomo Bravo, establecía que en caso de muerte del inculcado debe archivar la investigación disciplinaria.

[71] Sentencia C-342 de 2017. A su vez, en la Sentencia C-289 de 2012 se indicó: “la presunción de inocencia no sólo tiene consecuencias relativas al proceso penal como tal. Toda persona tiene derecho a ‘ser considerada y tratada como inocente hasta tanto no se demuestre lo contrario y sea declarada culpable mediante sentencia ejecutoriada’, y ello aplica en todos los ámbitos”.

[72] Sentencia C-617 de 1996.

[73] Sentencia C-127 de 2011.

[74] En la Sentencia C-828 de 2010 señaló la Corte: “el objeto central del proceso penal consiste en el establecimiento de la responsabilidad penal individual. De allí que la muerte del imputado o acusado resulte ser una causal razonable de extinción de la acción penal. En efecto, al fallecer la persona contra la cual se viene adelantando un proceso penal, se trunca la posibilidad real de establecer su responsabilidad en la comisión de un determinado comportamiento delictivo. De igual manera, la eventual imposición de una pena carecería de todo sentido práctico. No obstante lo anterior, es preciso tomar en consideración, al momento de analizar los efectos que produce la extinción de la acción penal por muerte del imputado o acusado, el cumplimiento de otros fines que, en la actualidad, se persiguen con el adelantamiento de un proceso penal, tales como la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, tanto más y en cuanto se esté en un contexto de justicia transicional”.

[75] Sentencias C-555 de 1994 y T-295 de 2024.

[76] Sentencia T-295 de 2024.

This version of Total Doc Converter is unregistered.