



27 de julio de 2023

SENTENCIA C-281/23

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente D-15.077

LA CORTE DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DE LA NORMA ENUNCIADA EN EL PRIMER INCISO DEL ARTÍCULO 157 DE LA LEY 1098 DE 2006, QUE PROHÍBE LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS ENTRE LA DEFENSA Y LA FISCALÍA EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES

1. Norma objeto de control constitucional

“Ley 1098 de 2006
(noviembre 8)¹

Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

ARTÍCULO 157. PROHIBICIONES ESPECIALES. *En los procesos de responsabilidad penal para adolescentes no proceden los acuerdos entre la Fiscalía y la Defensa.*

Cuando el adolescente aceptare los cargos en la audiencia de legalización de la aprehensión o de imputación se procederá a remitir el asunto al juez de conocimiento para que fije la fecha para la audiencia

de imposición de la sanción. El juez instará a la Defensoría de Familia para que proceda al estudio de la situación familiar, económica, social, psicológica y cultural del adolescente y rinda el informe en dicha audiencia.

El Juez al proceder a seleccionar la sanción a imponer tendrá en cuenta la aceptación de cargos por el adolescente, y durante la ejecución de la sanción será un factor a considerar para la modificación de la misma.”

¹ Diario Oficial No. 46.446 del 8 de noviembre de 2006.

2. Decisión

Por el cargo analizado, declarar **EXEQUIBLE** la norma enunciada en el primer inciso del artículo 157 de la Ley 1098 de 2006, *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.”*

3. Síntesis de los fundamentos

A. La demanda y los cargos

Correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar una demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra del primer inciso del artículo 157 de la Ley 1098 de 2006, conforme a la cual no procede la celebración de acuerdos entre la defensa y la fiscalía en los procesos de responsabilidad penal para adolescentes. Según la acusación, esta norma sería incompatible con lo previsto en los artículos 29 y 44 de la Constitución y en el artículo 40.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, pues desconocería la garantía del debido proceso y el principio del interés superior del niño, respectivamente.

B. Los elementos de juicio considerados para la decisión

Para dar respuesta a la cuestión planteada, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos ratificado por el Estado colombiano y del orden constitucional previsto en la Carta Política de 1991, la Sala Plena analizó el sistema de responsabilidad de adolescentes, su origen, sus características y particularidades; reiteró su jurisprudencia sobre los principios del interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, de protección constitucional y de prevalencia de sus derechos sobre los demás; dio cuenta de los estándares internacionales en materia de investigación y juzgamiento penal de los adolescentes entre 14 y 18 años; estudió el derecho a un debido proceso y, particularmente, los derechos a la defensa y a la contradicción de los adolescentes; y distinguió entre las figuras procesales de los acuerdos, el allanamiento a los cargos y el principio de oportunidad.

C. El análisis de la constitucionalidad de la norma demandada

Luego de distinguir, en el contexto del sistema de responsabilidad penal de adolescentes, entre las figuras procesales de los acuerdos, el allanamiento a los cargos y el principio de oportunidad, el análisis se centró en la primera de ellas, que no procede en este tipo de procesos, conforme a lo previsto en la norma demandada.

Sobre esta base, luego de destacar que esta norma se aplica a menores que tengan más de 14 años y menos de 18 años, la Sala consideró que la institución de los acuerdos diseñada en el contexto del proceso penal que se sigue contra los adultos, no es compatible con la Constitución, ni con las finalidades que, conforme a la Constitución persigue el sistema de responsabilidad penal de los adolescentes.

En este sentido, la Corporación destacó que la norma demandada, al no permitir los acuerdos que hasta ahora han sido diseñados para los procesos penales de los adultos en los procesos de responsabilidad penal de adolescentes, protege el interés superior del menor, no menoscaba su derecho a la defensa ni vulnera el debido proceso. La institución del acuerdo, además de no haber sido diseñada para los adolescentes, no es compatible con las finalidades constitucionales que persigue el sistema, que está llamado, de manera principal, a educar, proteger y resocializar al adolescente.

4. Salvamento de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó su voto en esta decisión. La magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO**, que comparte la decisión, aclaró su voto. Los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ, ALEJANDRO LINARES CANTILLO, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO y PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

La magistrada Fajardo Rivera salvó su voto por considerar que la Sala ha debido **inhibirse** para decidir de fondo sobre el cargo propuesto, por ineptitud sustantiva de la demanda, dado que la demandante no integró la unidad normativa en debida forma y los argumentos propuestos no satisfacían los requisitos de especificidad y suficiencia. Al respecto, la Magistrada señaló que el reproche de inconstitucionalidad formulado en la demanda tiene como eje argumentativo central la inconsistencia entre la prohibición de preacuerdos y negociaciones prevista en el primer inciso del artículo 157, y la admisión del allanamiento a cargos, reconocida en otros apartes de este mismo artículo. Para formular un cargo apto, que permitiera a la Corte pronunciarse sobre la inconsistencia señalada, la actora ha debido demandar todo el artículo 157 y no limitar su censura al inciso primero, sin que fuera posible en este caso integrar de oficio la unidad normativa. Asimismo, la Magistrada advirtió que la demanda no satisfacía los requisitos de *especificidad y suficiencia*, pues el demandante no sustenta por qué la renuncia a la garantía de no ser condenado sin ser vencido en juicio constituye uno de los contenidos protegidos por el artículo 29

constitucional, cuando precisamente dicha norma es la que consagra tal garantía; tampoco sustenta por qué admitir dicha renuncia contribuye a satisfacer los derechos y el interés superior del adolescente (art. 44 CP).

No obstante, la Magistrada consideró que, si en aplicación del principio *pro actione* (a favor de la acción), la Sala juzgaba que el cargo propuesto cumplía los requisitos mínimos para habilitar un pronunciamiento de fondo, ha debido declarar, en lugar de la exequibilidad simple, la **exequibilidad condicionada** del inciso primero del artículo 157 de la Ley 1098 de 2006, en el entendido de que la prohibición allí establecida es constitucional sólo si se comprende como la prohibición de extender el régimen de preacuerdos y negociaciones actualmente previsto en el sistema penal de adultos (Ley 906 de 2004) al sistema de responsabilidad penal de adolescentes (SRPA), mas no como una prohibición categórica de implementar un régimen de preacuerdos que sea compatible con las finalidades propias de este sistema de justicia, posibilite alternativas al proceso penal y a la privación de libertad de las y los adolescentes y expanda las posibilidades de justicia restaurativa en el SRPA.

La Magistrada sostuvo que la ausencia de un sistema de preacuerdos compatible con el carácter diferenciado y con las finalidades específicas que orientan el tratamiento jurídico penal de los menores de edad genera un déficit de protección para las y los adolescentes, en cuanto a la posibilidad de disponer de alternativas al proceso penal y a la privación de libertad, así como de mecanismos para garantizar la justicia restaurativa. Tal déficit de protección desconoce el interés superior del adolescente (Art. 44, CP) y los mandatos de alternatividad al proceso penal y a la privación de libertad establecidos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (conocidas como "Reglas de Beijing"), particularmente en las reglas 10.3, 11.4 y 17.1.

Esta omisión legislativa, advirtió la Magistrada, no puede colmarse con la aplicación del sistema de preacuerdos y negociaciones que opera en el sistema penal de adultos (Ley 906 de 2004), el cual responde a una lógica transaccional y premial incompatible con el carácter pedagógico, específico y diferenciado del SRPA. Por lo anterior, la Sala ha debido **exhortar** al Congreso de la República para que, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, establezca un sistema de preacuerdos que, teniendo en cuenta la especificidad y finalidades propias del sistema de responsabilidad penal adolescente, posibilite opciones sustitutorias viables al proceso penal y a la privación de libertad y expanda las posibilidades para garantizar la justicia restaurativa en el SRPA. Asimismo, exhortar a la Fiscalía General de la Nación para que, hasta tanto el legislador colme el déficit de

protección señalado, haga el uso más amplio posible del mecanismo previsto en el artículo 174 de la Ley 1098 de 2006.

Sentencia SU 282/23

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expedientes: T-8.596.729 y T-8.697.931

LA CORTE AMPARA LOS DERECHOS A LA VIDA, SEGURIDAD, INTEGRIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO DE UN TESTIGO Y UN COMPARECIENTE ANTE LA JEP, A QUIENES LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN DE ESA JURISDICCIÓN DECIDIÓ FINALIZAR LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN ASIGNADAS, SIN CUMPLIR CON UNA CARGA DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE, CLARA Y ESPECÍFICA SOBRE LA VALORACIÓN DEL RIESGO

1. Antecedentes

El actor en el proceso de tutela T-8.596.729, intervino como testigo ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y ha denunciado la vinculación de miembros activos y en retiro del Ejército Nacional, en el marco del Caso 03, adelantado por esa jurisdicción sobre “[a]sesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado.”

Por su parte, el actor en el proceso de tutela T-8.697.931, es un compareciente ante esa jurisdicción que fue condenado por la jurisdicción ordinaria, debido a su responsabilidad en el homicidio de una persona presentada por miembros del Ejército Nacional como muerta en un combate. Dentro de su proceso de sometimiento a la justicia transicional manifestó que presentaría información sobre los coautores de este hecho y sobre los vínculos de diferentes miembros del Ejército y la Policía Nacional con grupos paramilitares para la ejecución de homicidios selectivos, tráfico de materiales de guerra y narcóticos.

Los actores habían sido calificados por la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz con un nivel de riesgo extraordinario, por lo que se les había asignado esquemas de seguridad para su protección. No obstante, esa entidad determinó, a través de estudios técnicos, que sus situaciones de riesgo habían disminuido con el paso del tiempo (en el caso del actor en el expediente T-8.596.729) o debido al paso del tiempo sumado a la no credibilidad de la amenaza en su contra y al incumplimiento de los compromisos adquiridos por el compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz (en el caso del actor en el expediente T-8.697.931). En consecuencia, en el primer caso, se dispuso la reducción del esquema de seguridad y, según informó el actor durante el

trámite de revisión, su desmonte definitivo. Respecto del segundo caso, se dispuso inicialmente la disminución del esquema y, finalmente, su retiro definitivo.

De acuerdo con la accionada, en los dos casos no se acreditó que se tratara de amenazas graves y verificables, que ameritaran mantener los esquemas de protección inicialmente adoptados. En consecuencia, los actores acudieron a la acción de tutela, puesto que aseguran seguir siendo objeto de amenazas en contra de su vida y la de sus familias. Particularmente, en el caso del expediente T-8.697.931, la solicitud de tutela sostiene que el 24 de noviembre de 2021, luego de que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz decidiera finalizar el esquema de protección que el actor tenía asignado, fue retenido por un grupo de personas que pretendían acabar con su vida como retaliación por su comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

En el expediente T-8.596.729, en primera y única instancia de tutela, la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz declaró improcedente el amparo, por considerar que el actor no ejerció oportunamente el recurso de reposición en contra del acto administrativo que ordenó reajustar su esquema de protección. Adicionalmente, estimó que el actor contaba con la posibilidad de demandar dicha resolución ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y solicitar, inclusive, la adopción de medidas cautelares en ese proceso.

En el expediente T-8.697.931, en primera y segunda instancia de tutela, respectivamente, la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión y la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz concedieron el amparo invocado. Indicaron que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz vulneró los derechos fundamentales del actor al descartar el riesgo denunciado con fundamento en situaciones ajenas a su voluntad, como la falta de convocatoria a diligencias judiciales, por parte de la jurisdicción o la no priorización de los hechos en que participó. Particularmente, porque esa entidad no tuvo en cuenta: (i) la situación especial de vulnerabilidad del compareciente y los elementos del contexto en el cual se encuentra; (ii) el contenido de sus aportes a la verdad pasados, presentes y los anunciados, respecto de los cuales debe realizarse un análisis prospectivo considerando que continuará siendo requerido por la Jurisdicción Especial para la Paz; y, (iii) que la ausencia de avances en el proceso penal y ante la Jurisdicción Especial para la Paz no es razón suficiente para desvirtuar las amenazas en su contra. En consecuencia, el juez de segunda instancia en tutela ordenó al Director de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz reintegrar

al actor al programa de protección en el cual se encontraba para febrero de 2021 y que, transcurridos tres meses, realizara un nuevo estudio de riesgo teniendo en cuenta estos criterios. De otra parte, exhortó a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas para que determinara si debía convocar al compareciente a una audiencia con el fin de que realice aportes a la verdad y evaluara la necesidad de que ello se realizara bajo condiciones de seguridad y con asistencia de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz .

Durante el trámite de revisión, la Sala conoció que el actor en el expediente T-8.596.729 denunció ante la Fiscalía General de la Nación varios hechos, ocurridos con posterioridad a la presentación de la tutela, en los cuales relata que su hija recibió una llamada amenazante, unas personas intentaron ingresar a la vivienda de su progenitora, advirtió seguimientos a su escolta por parte de vehículos sospechosos y la intervención de su línea telefónica. Con todo, asegura que puso de presente estos hechos ante la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz para solicitar que se restableciera su esquema de seguridad con un vehículo blindado, pero la accionada no los tuvo en cuenta y decidió desmontar de manera definitiva las medidas de protección con las que contaba hasta ese momento. En contra de esta resolución el actor presentó recurso de reposición, pero la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz decidió no cambiar el sentido de su decisión.

Igualmente, en el expediente T-8.697.931, la Sala conoció que durante el trámite de tutela la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz valoró en dos ocasiones el nivel de riesgo del actor como consecuencia de las órdenes de tutela de primera y segunda instancia, no obstante, en las dos oportunidades concluyó que este era de carácter ordinario, por lo que dispuso la finalización de las medidas de protección otorgadas de manera provisional por orden judicial.

2. Decisión

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 1396 del 14 de septiembre de 2022.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo proferido el 1º de febrero de 2022 por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la vida, la seguridad, la integridad personal y el debido proceso administrativo invocado por el señor Pedro. Expediente T-8.596.729.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo del señor *Pedro*, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y, exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que el paso del tiempo desde su última intervención como testigo ante esa jurisdicción no es un argumento suficiente para desvirtuar, por sí solo, la realidad de la amenaza.

CUARTO.- CONFIRMAR el fallo proferido el 16 de febrero de 2022 por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, que amparó como mecanismo principal los derechos a la vida, integridad y seguridad personal del señor *Mario* y, a su vez, confirmó parcialmente el fallo proferido el 17 de diciembre de 2021 por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Lo anterior, con la precisión de que también se concederá al actor el amparo de su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Expediente T-8.697.931.

QUINTO.- ORDENAR a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo del señor *Mario*, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y, exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que ni la ausencia de una citación para intervenir ante la Jurisdicción Especial para la Paz ni el aparente incumplimiento del régimen de condicionalidad son argumentos suficientes para desvirtuar la realidad de la amenaza.

SEXTO.- ORDENAR a Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz para que adopte la herramienta técnica requerida para la calificación del riesgo de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante esa jurisdicción, sin perjuicio de la competencia que le corresponde ejercer al Órgano de Gobierno de esa Jurisdicción Especial para que a su vez, dentro de un plazo razonable, adopte la regulación que debe seguir la citada Unidad para adelantar el trámite administrativo correspondiente. Hasta tanto se expida dicha regulación, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz podrá continuar aplicando

el procedimiento vigente, siempre que en la actuación administrativa se garantice en todo momento el derecho fundamental al debido proceso bajo los lineamientos expuestos en esta providencia.

SÉPTIMO.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Síntesis de los fundamentos

A partir de las circunstancias relevantes de ambos casos, la Sala planteó como problema jurídico el de determinar si los actos administrativos proferidos por el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, en su calidad de autoridad responsable de brindar protección a las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, vulneró o no los derechos fundamentales de los actores, al decidir disminuir o finalizar sus esquemas de seguridad, tras fundar su decisión en el argumento de que los reportes de las autoridades y el incumplimiento de las obligaciones en el régimen de condicionalidad no permiten determinar la existencia de un riesgo extraordinario, pese a que éstos insisten en la existencia del mismo y de un peligro inminente para sus vidas.

Para resolver el anterior problema, la Sala analizó lo relativo al deber de protección a las víctimas, testigos e intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, a la ruta ordinaria de protección a cargo de la JEP y las obligaciones que de ella se deriva y al debido proceso administrativo en el trámite de la calificación del riesgo y en la adopción de medidas de protección.

Al proseguir con su análisis, la Sala encontró que los actos administrativos en contra de los cuales se dirigen las tutelas, tenían dos falencias importantes. De una parte, no cuentan con una motivación suficiente, clara y específica para determinar la calificación del riesgo y, por ende, el tipo de medidas a adoptar. Y de otra, la inexistencia de unos parámetros normativos objetivos para ajustar un esquema de protección ante la variación de la calificación del riesgo.

En particular, al examinar la motivación de los actos administrativos en comento, la Sala encontró, de una parte, que circunstancias como el mero paso del tiempo no implican de manera necesaria que la existencia del riesgo o su nivel desaparezcan o se reduzcan. Y de otra, que circunstancias como el no avance en los procesos, por razones ajenas a las personas

protegidas, como la no programación de las correspondientes diligencias, tampoco pueden servir de fundamento para valorar la situación objetiva de su riesgo o del nivel de éste.

Con fundamento en el análisis hecho, la Sala concluyó que se habían violado los derechos fundamentales de los actores, procedió a ampararlos y, en consecuencia, ordenó a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz hacer una nueva valoración de la situación de riesgo de los actores.

La Corte determinó que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo del señor *Mario*, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y, exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que ni la ausencia de una citación para intervenir ante la Jurisdicción Especial para la Paz ni el aparente incumplimiento del régimen de condicionalidad son argumentos suficientes para desvirtuar la realidad de la amenaza.

La Corte le ordenó a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que adopte la herramienta técnica requerida para la calificación del riesgo de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante esa jurisdicción, sin perjuicio de la competencia que le corresponde ejercer al Órgano de Gobierno de esa Jurisdicción Especial para que a su vez, dentro de un plazo razonable, adopte la regulación que debe seguir la citada Unidad para adelantar el trámite administrativo correspondiente.

Para evitar traumatismos en el período de transición, hasta tanto se expida dicha regulación, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz podrá continuar aplicando el procedimiento vigente, siempre que en la actuación administrativa se garantice en todo momento el derecho fundamental al debido proceso bajo los lineamientos expuestos en esta providencia.

4. Reserva de aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA**, **NATALIA ÁNGEL CABO** y Paola **ANDREA MENESES MOSQUERA** lo mismo que los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**, se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.



DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia