



COMUNICADO

40

Octubre 18 de 2023

**Sentencia C-423/23**  
**M.P. Diana Fajardo Rivera**  
**Expediente D-15181**

**LA CORTE CONSIDERÓ QUE LA DEMANDA INTERPUESTA CONTRA LOS ARTÍCULOS 100 Y 108 (PARCIALES) DE LA LEY 1098 DE 2006, LUEGO DE SU ESTUDIO DETALLADO Y DE LA CONSIDERACIÓN DE LAS INTERVENCIONES ALLEGADAS, NO SATISFACE LOS REQUISITOS PARA SER RESUELTA DE FONDO. ADEMÁS, ADVIRTIÓ QUE CUANDO UN MISMO CIUDADANO PROMUEVE DEMANDAS SIMULTÁNEAS CONTRA LAS MISMAS NORMAS, POR CARGOS IDÉNTICOS O SIMILARES, CONTRARÍA EL DEBER DE COLABORAR CON LA RECTA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ASÍ COMO CON LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE Y LEALTAD PROCESAL**

**1. Normas demandadas**

**“LEY 1098 DE 2006**

(noviembre 8)

Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

(...)

**ARTÍCULO 100. TRÁMITE.** <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1878 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez se dé apertura al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos a favor de un niño, niña o adolescente, el funcionario notificará y correrá traslado del auto de apertura por cinco (5) días, a las

personas que de conformidad con el artículo 99 del presente Código deben ser citadas, para que se pronuncien y aporten las pruebas que deseen hacer valer.

Vencido el traslado, la autoridad administrativa decretará de oficio o a solicitud de parte, las pruebas que no hayan sido ordenadas en el auto de apertura, que sean conducentes, útiles y pertinentes, las cuales se practicarán en audiencia de pruebas y fallo o fuera de ella, de acuerdo con su naturaleza y con sujeción a las reglas del procedimiento civil vigente.

Las pruebas que fueron debidamente decretadas deberán practicarse, en caso contrario, la autoridad administrativa competente, mediante auto motivado revocará su decreto.

De las pruebas practicadas antes de la audiencia de pruebas y fallo, mediante auto notificado por estado, se correrá traslado a las partes por un término de 5 días, para que se pronuncien conforme a las reglas establecidas en el procedimiento civil vigente.

Vencido el término del traslado, mediante auto que será notificado por estado, se fijará la fecha para la audiencia de pruebas y fallo, en donde se practicarán las pruebas que no hayan sido adelantadas, se dará traslado de estas y se emitirá el fallo que en derecho corresponda.

El fallo es susceptible de recurso de reposición que debe interponerse verbalmente en la audiencia, por quienes asistieron a la misma, y para quienes no asistieron se les notificará por Estado; el recurso se interpondrá en los términos del Código General del Proceso y se resolverá dentro de los diez (10) días siguientes a su formulación.

Resuelto el recurso de reposición o vencido el término para interponerlo, el expediente deberá ser remitido al juez de familia para homologar el fallo, **si dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria, alguna de las partes o el Ministerio Público manifiestan su inconformidad con la decisión. El Ministerio Público lo solicitará con las expresiones de las razones en que funda su oposición.**

El juez resolverá en un término no superior a veinte (20) días, contados a partir del día siguiente a la radicación del proceso.

En todo caso, la definición de la situación jurídica deberá resolverse declarando en vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña y adolescente, dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir del conocimiento de la

presunta amenaza o vulneración de los derechos del menor de edad, término que será improrrogable y no podrá extenderse ni por actuación de autoridad administrativa o judicial.

Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá dentro de los tres (3) días siguientes el expediente al juez de familia para que resuelva el recurso o defina la situación jurídica del niño, niña o adolescente en un término máximo de dos (2) meses. Cuando el juez reciba el expediente deberá informarlo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar.

El juez resolverá en un término no superior a dos (2) meses, contados a partir del día siguiente a la radicación del proceso, so pena que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar.

Si el juez no resuelve el proceso en este término, perderá competencia para seguir conociendo del asunto, remitirá inmediatamente el expediente al juez de familia que le sigue en turno y se pondrá en conocimiento del Consejo Superior de la Judicatura.

En los casos que la autoridad administrativa pierda competencia y no remita el proceso al Juez de Familia dentro del término señalado en este artículo, el Director Regional del ICBF estará facultado para remitirlo al juez de familia.

PARÁGRAFO 1o. En caso de evidenciarse vulneración de derechos susceptibles de conciliación en cualquier etapa del

proceso, el funcionario provocará la conciliación y en caso de que fracase o se declare fallida, mediante resolución motivada fijará las obligaciones provisionales respecto a custodia, alimentos y visitas y en caso de que alguna de las partes lo solicite dentro de los cinco

(5) días siguientes, el funcionario presentará demanda ante el Juez competente.

PARÁGRAFO 2o. La subsanación de los yerros que se produzcan en el trámite administrativo, podrán hacerse mediante auto que decrete la nulidad de la actuación específica, siempre y cuando se evidencien antes del vencimiento del término para definir la situación jurídica; en caso de haberse superado este término, la autoridad administrativa competente no podrá subsanar la actuación y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para su revisión, quien determinará si hay lugar a decretar la nulidad de lo actuado y en estos casos, resolver de fondo la situación jurídica del niño, niña y adolescente conforme los términos establecidos en esta ley e informará a la Procuraduría General de la Nación.

PARÁGRAFO 3o. Para el efectivo cumplimiento de este artículo, los entes territoriales y el ICBF, dentro de su organización administrativa adoptarán las medidas necesarias para que la información respecto a la presunta vulneración o amenaza de derechos se ponga en conocimiento de la autoridad administrativa en el menor tiempo posible.

PARÁGRAFO 4o. El incumplimiento de los términos para la tramitación y decisión del proceso administrativo de restablecimiento de derechos por parte de las autoridades administrativas y judiciales será causal de falta gravísima.

PARÁGRAFO 5o. Son causales de nulidad del proceso de restablecimiento de derechos las contempladas en el Código General del Proceso, las cuales deberán ser decretadas mediante auto motivado, susceptible de recurso de reposición, siempre y cuando se evidencien antes del vencimiento del término de seis (6) meses señalado anteriormente. En caso de haberse superado este término, la autoridad administrativa deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que asuma la competencia.

PARÁGRAFO 6o. En todo caso, ante cualquier vacío jurídico deberá remitirse a lo reglamentado en la legislación procesal civil vigente.

PARÁGRAFO 7o. Cuando la definición de la situación jurídica concluya con resolución que deje en firme el consentimiento para la adopción, deberá adelantar el trámite establecido en los incisos 2 y 3 del artículo 108 del presente Código.

(...)

#### **ARTÍCULO 108. DECLARATORIA DE ADOPTABILIDAD.**

<Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1878 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se declare la adoptabilidad de un niño, una niña o un adolescente **habiendo existido oposición en cualquier etapa de la actuación administrativa, y cuando la oposición se presente en la oportunidad prevista en el artículo 100 del presente Código**, el Defensor de Familia deberá remitir el expediente al Juez de Familia para su homologación.

**En los demás casos**, la resolución que declare la adoptabilidad producirá, respecto de los padres, la terminación de la patria potestad

del niño, niña o adolescente adoptable y deberá solicitarse la inscripción en el libro de Varios y en el registro civil del menor de edad de manera inmediata a la ejecutoria. La Registraduría del Estado Civil deberá garantizar que esta anotación se realice en un término no superior a diez (10) días a partir de la solicitud de la autoridad.

Una vez realizada la anotación de la declaratoria de adoptabilidad en el libro de varios y en el registro civil del niño, la niña o adolescente, el Defensor de Familia deberá remitir la

historia de atención al Comité de Adopciones de la regional correspondiente, en un término no mayor a diez (10) días.

PARÁGRAFO. En firme la providencia que declara al niño, niña o adolescente en adoptabilidad o el acto de voluntad de darlo en adopción, no podrá adelantarse proceso alguno de reclamación de la paternidad, o maternidad, ni procederá el reconocimiento voluntario del niño, niña o adolescente, y de producirse serán nulos e ineficaces de pleno derecho."

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** para emitir un pronunciamiento de fondo frente al cargo formulado contra los artículos 100 y 108 (parciales) de la Ley 1098 de 2006, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó la demanda de inconstitucionalidad formulada contra las expresiones: (i) *"si dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria, alguna de las partes o el Ministerio Público manifiestan su inconformidad con la decisión. El Ministerio Público lo solicitará con las expresiones de las razones en que funda su oposición"*, contenida en el artículo 100 del Código de Infancia y Adolescencia; y (ii) *"habiendo existido oposición en cualquier etapa de la actuación administrativa, y cuando la oposición se presente en la oportunidad prevista en el artículo 100 del presente Código"* y *"En los demás casos"* contenidas en el artículo 108 del mismo estatuto.

El accionante acusó a ambos contenidos normativos de desconocer el bloque de constitucionalidad en sentido estricto (Arts. 4, 93 y 94, CP), por infringir el artículo 9.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo relativo a la obligación del Estado colombiano de contemplar la *"reserva de revisión judicial"* cuando los niños son separados de su núcleo familiar. El demandante formuló su acusación a partir de un entendimiento del artículo 9.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño conforme al cual los Estados están obligados a garantizar la revisión judicial en los casos de separación del niño, niña o adolescente de su entorno familiar, incluso cuando no se manifiesta oposición. Se refirió a la falta de un mecanismo para

dar a conocer al menor de edad los medios de impugnación y al déficit en la garantía de asistencia letrada durante el proceso administrativo de restablecimiento de derechos como razones para extender la obligación de revisión judicial incluso a los casos en los que no ha existido oposición dentro del proceso administrativo.

A fin de establecer si procedía el análisis de fondo, la Sala examinó dos cuestiones preliminares. En primer lugar, constató que el mismo ciudadano había formulado cuatro demandas - siendo esta la tercera - contra los mismos contenidos normativos y por cargos que comparten el mismo argumento central. Por tal razón, la Corte examinó su precedente en materia de presentación reiterada de demandas idénticas o similares por un mismo ciudadano y sintetizó las reglas de decisión que han sido utilizadas en tales casos.

Con fundamento en dichas reglas concluyó que entre las tres primeras demandas presentadas (D-14206, D-14650 y D-15181), media una distancia temporal suficiente (aproximadamente un año entre cada una), para descartar la simultaneidad entre ellas. Además, tras examinar su contenido se apreció el esfuerzo del demandante por subsanar las falencias advertidas en los pronunciamientos de inhibición y rechazo, respectivamente, proferidos frente a las dos primeras demandas y, por modificar algunos aspectos de los escritos de acusación, lo que la llevó a descartar, además, que se trate de demandas idénticas.

En cambio, la tercera (D-15181) y la cuarta demanda (D-15239) fueron presentadas por el accionante con una diferencia de apenas un mes, en febrero y marzo de 2023, respectivamente. Cuando ya había sido admitida la demanda D-15181, el accionante presentó un escrito de corrección en el proceso D-15239, en el cual utilizó algunos pasajes textuales de la D-15181, dando así lugar no sólo a simultaneidad sino a coincidencia parcial entre estas demandas.

Tras verificar que la consecuencia prevista en la jurisprudencia constitucional para este tipo de situaciones - el rechazo de la demanda presentada con posterioridad - ya se había verificado en el presente caso, con el rechazo y posterior negativa del recurso de súplica en el proceso D-15239, la Sala concluyó que tal circunstancia no constituía, en sí misma, una razón para inhibirse de fallar de fondo en esta ocasión, por cuanto el debate planteado en ambos procesos no era idéntico. Sin embargo, la Sala advirtió al accionante que la presentación de nuevas demandas contra las mismas normas y por cargos idénticos o similares, cuando ya existe una anterior en trámite de resolverse, constituye una conducta contraria al deber ciudadano de colaborar con la recta administración de justicia (Art. 95, CP), así como con los principios de buena fe y lealtad procesal.

Asimismo, en consideración a que el demandante ostenta la calidad de abogado, le previno para que en el futuro se abstenga de incurrir en esta mala práctica que, por ser contraria a sus deberes profesionales, puede dar lugar a ordenar la compulsa de copias para investigar la falta disciplinaria a que haya lugar.

Luego de ello, la Corporación examinó la aptitud de la acusación formulada contra los dos contenidos normativos objeto de reproche en este caso. Concluyó que la demanda no cumplió con los requisitos de *claridad*, *especificidad*, *pertinencia* y *suficiencia*, razón por la cual debía proferir un fallo inhibitorio.

En particular, la Sala encontró que la acusación no es *clara* porque no se sustenta en una interpretación consistente del artículo 9.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño: mientras la censura contra el artículo 108 (parcial) se edifica sobre una interpretación amplia, que extiende la obligación de revisión judicial incluso a los casos en los que no se manifiesta oposición, la acusación contra el artículo 100 (parcial) se apoya en una interpretación más restringida bajo la cual sólo procede la revisión judicial cuando existe oposición.

Tampoco satisface el requisito de *especificidad* por cuanto no es posible identificar una oposición objetiva y verificable entre la norma convencional y el contenido de las normas legales acusadas. Además, la demanda sugiere un problema de omisión legislativa por la ausencia de un mecanismo para que los menores de edad conozcan los medios de impugnación y de la asistencia letrada, pero no cumple con la carga argumentativa determinada para una acusación de esa naturaleza según la jurisprudencia constitucional.

La acusación no satisface el requisito de *pertinencia*, pues el demandante no logró probar que el parámetro de constitucionalidad sobre el que sustenta su acusación efectivamente se deriva de lo que el artículo 9.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño exige y no de lo que, en su mera opinión subjetiva, debería exigir.

Finalmente, la demanda no cumple con el criterio de *suficiencia* pues, al no tener en cuenta que la congestión judicial y las particularidades de cada caso pueden retrasar la salvaguarda de los menores, no logra demostrar por qué extender la revisión judicial, incluso a los casos en los que no se ha manifestado oposición a la separación familiar, es la medida que mejor satisface el interés superior de niños, niñas y adolescentes.

**Sentencia C-424/23**  
**M.P. José Fernando Reyes Cuartas**  
**Expediente LAT-487**

**CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LA LEY 2284 DE 2023, POR MEDIO DE LA CUAL SE APROBÓ EL “ACUERDO DE INCORPORACIÓN DE SINGAPUR COMO ESTADO ASOCIADO A LA ALIANZA DEL PACÍFICO INTEGRADO POR LA REPÚBLICA DE CHILE, LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA DE PERÚ CON LA REPÚBLICA DE SINGAPUR”. LA SALA PLENA CONSIDERÓ QUE EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DE LA LEY 2284 DE 2023 SE INCURRIÓ EN UN VICIO DE CARÁCTER INSUBSANABLE POR LA OMISIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ORIGEN GUBERNAMENTAL. LA CORTE SEÑALÓ QUE LAS CONDICIONES REQUERIDAS PARA UNA DELIBERACIÓN ADECUADA NO SE ENCUENTRAN SATISFECHAS CUANDO LA INFORMACIÓN QUE EL GOBIERNO DEBE IDENTIFICAR Y ORDENAR NO LE ES PRESENTADA AL CONGRESO. SE TRATA DE UNA ACTUACIÓN QUE SE OPONE A LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA ESENCIAL, BAJO EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.**

**1. Norma objeto de revisión**

**“LEY 2284 de 2023  
 (enero 5)**

**Diario Oficial No. 52.268 de 5 de  
 enero de 2023**

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur”; suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022.

El Congreso de la República

Visto el texto del “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos

Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur”; suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022.

**Decreta:**

**Artículo 1.** Apruébese el “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado Asociado a la Alianza Pacífico Integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú con la República de Singapur”, suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022.

**Artículo 2.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944, el “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado Asociado a la Alianza

Pacífico Integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú con la República de Singapur", suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022, que por el artículo primero de esta ley se aprueba,

obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

**Artículo 3.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación".

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 2284 de 2023 por un vicio de trámite y conforme las razones expuestas en esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.10 de la Constitución, la Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del "Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur" y de su ley aprobatoria, la Ley 2284 de 2023.

En primer lugar, el Tribunal reiteró los presupuestos generales sobre el control de los instrumentos internacionales y sus leyes aprobatorias. La Corte ha resaltado que esta evaluación se divide en dos fases; una formal y otra material. El examen formal implica determinar si el tratado internacional y su ley aprobatoria cumplieron los requisitos procedimentales previstos tanto en la Constitución como en la Ley 5 de 1992. Por su parte, el escrutinio material evalúa el contenido de todas y cada una de las cláusulas del instrumento internacional respectivo para determinar su conformidad con la Constitución.

En segundo lugar, la Sala Plena procedió a realizar el control formal del Acuerdo y la Ley 2284 de 2023. Este Tribunal evaluó el trámite de aprobación de la ley y del Acuerdo en el Congreso de la República. La Corte analizó la *exigibilidad del análisis del impacto fiscal* en el presente asunto. Determinó que el procedimiento legislativo de la Ley 2284 de 2023 debía satisfacer tal requisito. Esto porque el proyecto de ley fue radicado con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021 (*factor temporal*) y el Acuerdo contiene varias disposiciones y anexos que implican una reducción de ingresos para el Estado (*factor material*). Además, la Corte comprobó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no presentó el correspondiente



concepto sobre la compatibilidad del Acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo en el que incluyera las fuentes sustitutivas de ingreso. Esa omisión afectó la publicidad y la calidad de la deliberación parlamentaria.

La Sala concluyó que se trataba de un vicio de carácter insubsanable porque este es el efecto que se le ha atribuido a la omisión del análisis del impacto fiscal en las iniciativas legislativas de origen gubernamental. Para la Sala, el carácter insubsanable guarda correspondencia con la incidencia que tiene la falta de análisis del impacto fiscal en el principio de publicidad del trámite en el Congreso de la República y en su adecuada deliberación. La Corte fue enfática en advertir que las condiciones requeridas para una deliberación calificada no se encuentran satisfechas cuando la información que el Gobierno debe identificar y ordenar no le es presentada al Congreso. Se trata de una actuación que se opone a la racionalidad legislativa esencial bajo el principio democrático y la democracia deliberativa. Asimismo, la Corte encontró que es imprescindible que en el Congreso se puedan realizar debates debidamente informados como un requerimiento propio del carácter democrático del Estado.

Por lo anterior, la Corporación declaró la inexecutable de la Ley 2284 de 2023. Finalmente, advirtió que el Gobierno podrá presentar un nuevo proyecto de ley mediante el cual se apruebe el mismo Acuerdo. Para ello deberá cumplir todos los requisitos del procedimiento. En especial, la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

### **Sentencia C-425/23**

**M.P. José Fernando Reyes Cuartas**

**Expediente D-15168**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY 2199 DE 2022. ESTA NORMA ESTABLECE UN APOORTE ANUAL DE LA NACIÓN PARA FINANCIAR LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA. LA SALA PLENA CONCLUYÓ QUE EL CONCEPTO SOBRE EL IMPACTO FISCAL QUE PRESENTÓ EL MINISTERIO DE HACIENDA DURANTE EL TRÁMITE LEGISLATIVO FUE ESTUDIADO Y DELIBERADO DENTRO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. EN CONSECUENCIA, LOS CONGRESISTAS CUMPLIERON CON SU OBLIGACIÓN DE ANALIZAR LA INCIDENCIA DE ESTE GASTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **1. Norma demandada**

#### **“Ley Orgánica 2199 de 2022**

(febrero 8)

Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se

expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

**ARTÍCULO 42. Aporte nacional.** En consideración al Acto Legislativo 2 de

2020 que modifica el artículo 325 de la Constitución Política con el fin de crear la Región Metropolitana, la Nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, una suma no inferior a setenta y cinco mil millones de pesos (75.000.000.000), a partir de la vigencia del presupuesto del 2023. El monto anterior, aumentará anualmente en un porcentaje igual al índice de

Precios al Consumidor (IPC), del año inmediatamente anterior.

**Parágrafo.** Los proyectos de inversión de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, que se financian con los recursos consagrados en el presente artículo, deberán tener acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP)."

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 42 de la Ley 2199 de 2022 por el cargo analizado en esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022. Dicha norma estableció un aporte anual de la Nación como mecanismo de financiación para la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. El actor sostuvo que la disposición acusada era contraria a los artículos 151 y 334 de la Constitución. Arguyó que, durante el trámite legislativo, el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento porque no tuvo en cuenta la exigencia de analizar el impacto fiscal de la medida adoptada, de conformidad con las normas orgánicas sobre presupuesto. Agregó que esta omisión implicaba un desconocimiento del criterio de la sostenibilidad fiscal porque el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no fue debatido ni considerado en el proceso de aprobación del artículo cuestionado.

Para resolver esta cuestión, la Corte recordó que la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca es un esquema de asociatividad territorial especial previsto en el artículo 325 de la Constitución y regulado mediante la Ley 2199 de 2022. Esta normativa establece la composición del patrimonio de la entidad y sus mecanismos de financiación. Igualmente, el tribunal reiteró su jurisprudencia en relación con la obligación de analizar el impacto fiscal de las normas durante el trámite legislativo y su relación con el criterio de la sostenibilidad fiscal.

Al estudiar el caso concreto, la Sala Plena descartó la configuración del vicio formal invocado por el ciudadano. La Sala constató que la norma acusada ordenó un gasto porque estableció la obligación de efectuar una transferencia no condicionada y detalló, de forma concreta, los elementos

que se deben tener en cuenta para realizar el aporte nacional a la Región Metropolitana.

Además, esta Corporación encontró que el Ministerio de Hacienda rindió el concepto sobre el impacto fiscal durante el trámite del artículo cuestionado. Esa intervención ministerial fue estudiada y debatida por los congresistas. En efecto, en atención a las recomendaciones gubernamentales, los representantes a la Cámara formularon proposiciones sustitutivas que permiten concluir que hubo una consideración mínima deliberativa respecto del impacto fiscal de la iniciativa. La Corte concluyó que el legislador cumplió con el estándar de deliberación exigido para estos casos.

La Sala advirtió que, originalmente, el aporte nacional se había propuesto por un monto de 150.000 salarios mínimos. Sin embargo, con ocasión del análisis del Ministerio de Hacienda, la cuantía de esta transferencia se redujo a 75.000 millones de pesos. Asimismo, se estableció que el incremento anual se determinaría según el IPC y se introdujo el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación para los proyectos financiados con los recursos entregados a la Región Metropolitana por este concepto. Todo lo anterior indica que –contrario a lo afirmado por el demandante– el legislador valoró, deliberó y acogió el sentido del criterio técnico del Ministerio de Hacienda. Por consiguiente, la Sala Plena declaró la exequibilidad de la norma demandada por el cargo analizado en la presente decisión.

**Sentencia C-426/23**  
**M.P. Alejandro Linares Cantillo**  
**Expediente D-15025**

**LA EXISTENCIA DE UNA CAUCIÓN PARA ASEGURAR LA RESTITUCIÓN ESPECIAL DEL INMUEBLE ARRENDADO, A FIN DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS CAUSALES LEGALES HABILITADAS PARA OBTENER LA DEVOLUCIÓN DEL BIEN, NO ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE LA BUENA FE, NI A LA PROPIEDAD PRIVADA**

**2. Norma demandada**

**“LEY 820 DE 2003**  
 (julio 10)

*Por la cual se expide el  
 régimen de arrendamiento de  
 vivienda urbana y se dictan  
 otras disposiciones*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 22. Terminación por parte del arrendador.** Son causales para que el arrendador pueda pedir unilateralmente la terminación del contrato, las siguientes:

1. La no cancelación por parte del arrendatario de las rentas y reajustes dentro del término estipulado en el contrato.

2. La no cancelación de los servicios públicos, que cause la desconexión o pérdida del servicio, o el pago de las expensas comunes cuando su pago estuviere a cargo del arrendatario.

3. El subarriendo total o parcial del inmueble, la cesión del contrato o del goce del inmueble o el cambio de destinación del mismo por parte del arrendatario, sin expresa autorización del arrendador.

4. La incursión reiterada del arrendatario en proceder que afecten la tranquilidad ciudadana de los vecinos, o la destinación del inmueble para actos delictivos o que impliquen contravención, debidamente comprobados ante la autoridad policiva.

5. La realización de mejoras, cambios o ampliaciones del inmueble, sin expresa autorización del arrendador o la destrucción total o parcial del inmueble o área arrendada por parte del arrendatario.

6. La violación por el arrendatario a las normas del respectivo reglamento de propiedad horizontal cuando se trate de viviendas sometidas a ese régimen.

7. El arrendador podrá dar por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento durante las prórrogas, previo aviso escrito dirigido al arrendatario a través del servicio postal autorizado, con una

antelación no menor de tres (3) meses y el pago de una indemnización equivalente al precio de tres (3) meses de arrendamiento.

Cumplidas estas condiciones el arrendatario estará obligado a restituir el inmueble.

8. El arrendador podrá dar por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento a la fecha de vencimiento del término inicial o de sus prórrogas invocando cualquiera de las siguientes causales especiales de restitución, previo aviso escrito al arrendatario a través del servicio postal autorizado con una antelación no menor a tres (3) meses a la referida fecha de vencimiento:

a) Cuando el propietario o poseedor del inmueble necesitare ocuparlo para su propia habitación, por un término no menor de un (1) año;

b) Cuando el inmueble haya de demolerse para efectuar una nueva construcción, o cuando se requiere desocuparlo con el fin de ejecutar obras independientes para su reparación;

c) Cuando haya de entregarse en cumplimiento de las obligaciones originadas en un contrato de compraventa;

d) La plena voluntad de dar por terminado el contrato, siempre y cuando, el contrato de arrendamiento cumpliera como mínimo cuatro (4) años de ejecución. El arrendador deberá indemnizar al arrendatario con una suma equivalente al precio de uno punto cinco (1.5) meses de arrendamiento.

Cuando se trate de las causales previstas en los literales a), b) y c), el arrendador acompañará al aviso escrito la constancia de haber constituido una caución en dinero, bancaria u otorgada por compañía de seguros legalmente reconocida, constituida a favor del arrendatario por un valor equivalente a seis (6) meses del precio del arrendamiento vigente, para garantizar el cumplimiento de la causal invocada dentro de los seis (6)

meses siguientes a la fecha de la restitución.

Cuando se trate de la causal prevista en el literal d), el pago de la indemnización se realizará mediante el mismo procedimiento establecido en el artículo 23 de esta ley.

De no mediar constancia por escrito del preaviso, el contrato de arrendamiento se entenderá renovado automáticamente por un término igual al inicialmente pactado.”

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso 2º, del numeral 8, del artículo 22 de la Ley 820 de 2003, “Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”, por los cargos examinados en esta sentencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el asunto bajo examen, conforme se planteó al momento de formular el problema jurídico, le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional decidir si el inciso 2º, del numeral 8, del artículo 22 de la Ley 820 de 2003, al establecer la obligación de prestar una caución en dinero, bancaria u otorgada por compañía de seguros a favor del arrendatario, para que el arrendador pueda hacer uso de la facultad de terminar de forma unilateral el contrato de arrendamiento de vivienda urbana, cuando se pretende el inmueble al (1) ocuparlo para vivienda propia del propietario o poseedor, por un término no menor de un año; (2) para efectuar una nueva construcción o ejecutar obras indispensables para su recuperación; o (3) para cumplir con los deberes de entrega originados en un contrato de compraventa, con la condición de que su valor sea equivalente a seis (6) meses del precio del arrendamiento vigente, con el propósito de “garantizar el cumplimiento de la causal invocada dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la restitución”, resulta o no contrario al derecho a la propiedad privada (Art. 58, CP) y al principio de la buena fe (Art. 83, CP).

Como parte preliminar del juicio adelantado por esta Corporación, este tribunal decidió inhibirse para pronunciarse de fondo respecto de otro cargo formulado por el accionante, referente al presunto desconocimiento del derecho a la igualdad, por no cumplir la demanda con las cargas de

especificidad, pertinencia y suficiencia, según los mínimos que han sido requeridos por la jurisprudencia reiterada de la Corte para adelantar esta modalidad de juicio, frente a la configuración del *tertium comparationis*.

En cuanto a los cargos que se consideraron idóneos y que dieron lugar al planteamiento del citado problema jurídico, esta corporación concluyó que no les asistía razón a las alegaciones formuladas por el demandante.

Respecto del primer cargo objeto de examen, referente al presunto desconocimiento del principio de la buena fe (Art. 83, CP), el demandante alegó que el precepto acusado vulnera el citado mandato, toda vez que la caución que se exige parte de una **presunción de mala fe** en el actuar del arrendador, pues *"en ningún contrato bilateral privado se exige a una de las partes constituir una garantía a favor de la otra (...), cuando se da el previo aviso que pacten en el contrato o que estipule la ley"*. En efecto, requerir una garantía por eventos posteriores que suponen una transgresión del orden jurídico, en palabras del actor, lo que hace es presumir *"(...) que el arrendador puede incumplir con la causal invocada, algo totalmente contrario al principio constitucional de la buena fe"*. Lo que, por lo demás, subvierte la regla de aplicación de este principio, la cual, en su opinión, parte de la necesidad de presumir la buena fe del particular.

A juicio de la Corte, y a diferencia de lo alegado por el actor, la norma demandada refiere a la existencia de una caución, la cual se encuentra definida en el artículo 65 del Código Civil, en los siguientes términos: *"[la] [c]aución significa generalmente cualquiera obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena. Son especies de caución la fianza, la hipoteca y la prenda"*.

La caución que se consagra en la norma demandada dentro de las finalidades a las cuales aspira, se enmarca en dos objetivos: (i) asegurar el cumplimiento de las obligaciones que recaen sobre el arrendador, lo que implica que este último haga efectivamente uso del bien para la restitución que fue invocada, en el término de los seis meses siguientes a la ocurrencia de este último acto; y (ii) garantizar el pago de los perjuicios generados al arrendatario, en caso de que se produzca un fraude a la ley, pues la regla general para terminar el contrato de arrendamiento de vivienda urbana impone el deber de justificar la existencia de una causal en la finalización del vínculo, so pena de tener que asumir el reconocimiento de una reparación o compensación económica.

La caución opera entonces como una herramienta de apremio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de una de las partes (*el arrendador*) y para garantizar la fuente económica de reparación para la otra (*el arrendatario*), en caso de que se incumplan con las razones que

permiten la resolución del contrato y se incurra, por ese motivo, en un acto o comportamiento contrario a derecho, de ahí que no resulte asimilable, bajo ninguna circunstancia, al establecimiento de una *presunción de mala fe*, como lo alega el actor, pues esta última, por regla general, tan solo tiene ocurrencia en los casos expresamente establecidos por el Legislador, como lo señala el artículo 769 del Código Civil, conforme con el cual: “La buena fe se presume, **excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria**”<sup>1</sup>. Dicha circunstancia, como lo advierten varios intervinientes, se puede constatar en los artículos 768, 1932 y 2531 del Código Civil.

Por consiguiente, y a diferencia de lo manifestado por el accionante, la norma acusada no consagra una presunción de mala fe, no solo porque en su rigor normativo no se establece *expresamente* por el Legislador tal circunstancia, sino también porque, además, de la descripción de lo regulado es innegable que tan solo se prevé una caución en el ámbito contractual para cumplir con dos finalidades legítimas, esto es, (i) asegurar el derecho a la vivienda digna de los arrendatarios (Art. 51, CP) y (ii) brindar un marco de equilibrio en las relaciones que surgen entre las partes del contrato de arrendamiento (Art. 334, CP).

Por lo demás, la jurisprudencia reiterada de esta corporación ha señalado que la presunción de buena fe no impide que el Legislador prevea la ocurrencia de actos contrarios a derecho y, a través de la figura de la caución, adopte medidas orientadas a prevenir sus efectos, como se señaló en la sentencia C-780 de 2003. Aunado a que, como también lo ha admitido este tribunal, si bien el artículo 83 de la Constitución incluye un mandato de actuación conforme a la buena fe para los particulares y para las autoridades públicas, tan solo se **presume** que se actúa de esta manera en las gestiones que los **particulares** realicen ante las **autoridades del Estado**, como contrapeso de la posición de superioridad de la que gozan las autoridades públicas, en razón de las prerrogativas propias de sus funciones, **por lo que su ámbito de aplicación no se extiende a las relaciones jurídicas entre particulares**, como ocurre precisamente en el ámbito del contrato de arrendamiento, según lo manifestó esta corporación en la sentencia C-225 de 2017.

Frente al segundo cargo objeto de examen, el cual refiere al presunto desconocimiento del derecho a la propiedad privada (CP art. 58), a juicio del actor, no se constata en la consagración de la norma demandada un interés público o social, como límite constitucional para la imposición de restricciones al mencionado derecho, por lo que el precepto acusado “*exige más requisitos o impone más limitantes (...) a la propiedad que [aquellos que] consagra la norma constitucional de carácter superior*”.

---

<sup>1</sup> Énfasis por fuera del texto original.

A juicio de la Corte, la propiedad privada advierte distintos límites dentro de la Constitución Política, más allá del deber de ceder ante el interés público o social, en caso de conflicto. En efecto, aparte de las restricciones en el margen de acción que la Carta Política reconoce respecto de este derecho, a partir de la consagración de figuras como las formas solidarias y asociativas de propiedad, la posibilidad de expropiar el dominio por motivos de utilidad pública o interés social, la expropiación en casos de guerra, la extinción del dominio por sentencia judicial, etc., también se prevé que a este derecho le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, por virtud de las cuales es válido imponer obligaciones al propietario para legitimar el ejercicio de su derecho, siempre que las mismas sean hechas mediante ley, no afecten su núcleo esencial y sean razonables y proporcionadas.

La norma que es objeto de demanda se introduce, precisamente, en el ámbito referente a la *función social* de la propiedad, pues a través de ella se busca propender por la salvaguarda de los derechos ajenos, ya que la existencia de la caución, desde siempre, se ha vinculado con la necesidad de garantizar *el derecho a la vivienda digna de los arrendatarios*, tanto porque el régimen jurídico legal del contrato de arrendamiento apela a la permanencia y continuidad del vínculo, con figuras como el plazo mínimo de duración, la prórroga y con la imposición, por regla general, de las causales de terminación justificadas; como por la circunstancia de que, desde la perspectiva constitucional, el Estado tiene la obligación de reconocer las diferentes formas de tenencia sobre una vivienda, como mecanismo para asegurar un sitio desde el cual las personas pueden desarrollar un proyecto de vida (*seguridad jurídica de la tenencia*) y, desde ese ámbito, adoptar medidas dirigidas a prevenir su salvaguarda, sin importar el título jurídico que justifique el uso del bien.

De esta manera, la imposición de la caución para que el arrendador pueda activar las causales especiales de restitución a las que refieren los literales a), b) y c) del numeral 8° del artículo 22 de la Ley 820 de 2003, lo que hace es asegurar que no se produzca un *desahucio injustificado del arrendatario*, que pueda afectar su derecho a la vivienda digna, al considerar que tiene una expectativa razonable de permanecer en la misma morada, pues la protección a la *tenencia*, desde la garantía constitucional prevista en el artículo 51 superior, no se limita a la adquisición de un bien, sino que también ampara la mera tenencia y posesión, o incluso el uso de un inmueble derivado de figuras como el arrendamiento. En este sentido, en la sentencia T-079 de 2008, la Corte señaló que el derecho a la vivienda digna y adecuada es “susceptible de **protección constitucional**, para evitar que quien ya posee una vivienda fuese **injustificadamente** privado de la misma (...)”.



Por ende, no le asiste razón al accionante respecto del cargo formulado, toda vez que la norma demandada no consagra una limitación al derecho de dominio que vaya más allá de las restricciones que prevé el artículo 58 del texto superior, en tanto que, por el contrario, se inscribe dentro de la función social que le es inherente al citado derecho, la cual permite, entre otras, consagrar obligaciones al propietario dirigidas a salvaguardar los derechos ajenos, como ocurre en este caso y según se ha explicado, con el derecho a la vivienda digna y adecuada. Por lo demás, la limitación que se impone, siguiendo a varios de los intervinientes y a la Procuradora General de la Nación, es hecha por el Legislador y no afecta el núcleo esencial del derecho a la propiedad, ni tampoco es desproporcionada, dado que, entre otras razones, no altera el derecho de dominio, ni priva la posibilidad de recurrir a otras causales de terminación; su alcance es eminentemente temporal (*seis meses siguientes a la restitución del bien*); permite recurrir a varias fuentes distintas para su otorgamiento (*caución en dinero, bancaria o póliza de seguros*); y, en caso de que no se active el riesgo, se podrá cancelar la garantía, obteniendo la devolución de lo otorgado, salvo los costos, gastos y cobros implícitos a cada figura.

En síntesis, y por los cargos que fueron objeto de examen esta providencia, la Sala Plena decidió que se debe declarar la exequibilidad del inciso 2º, del numeral 8, del artículo 22 de la Ley 820 de 2003, *“Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”*.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Respecto de la decisión adoptada salvaron parcialmente su voto las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA MENESES MOSQUERA** respecto del cargo vulneración del mandato constitucional de buena fe, por ineptitud del cargo.

**La magistrada Fajardo Rivera** salvó parcialmente el voto al considerar que el accionante no cumplió la carga argumentativa mínima exigida para formular un reproche por violación del principio de buena fe contra el inciso 2º del numeral 8 del artículo 22 de la Ley 820 de 2003 *“Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”*.

Explicó que de tiempo atrás la Corte Constitucional estableció los presupuestos de aptitud sustantiva de la demanda, los cuales tienen por objeto orientar al ciudadano al momento de cumplir la carga argumentativa mínima requerida para sustentar el concepto de la violación previsto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Indicó que la exigencia

de estos requisitos responde al carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad, a la imposibilidad de asumir un estudio de oficio de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico y al imperativo de salvaguardar la integridad y supremacía de la Carta, lo cual solo puede hacerse adecuadamente a partir de argumentos plausibles y razonables que permitan un debate ponderado de la cuestión.

Enfatizó que estos presupuestos buscan salvaguardar el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho, a través de la sistematización y formulación de estándares que los ciudadanos puedan observar al momento de presentar una demanda de inconstitucionalidad, de modo que su admisión y decisión no dependa del punto de vista subjetivo del fallador, sino de la satisfacción de unas pautas mínimas seguidas y respetadas por todos los integrantes de la Corte.

Bajo tales premisas, sostuvo que el demandante, al argumentar la supuesta infracción del artículo 83 de la Constitución, incumplió los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Indicó que la argumentación del actor carecía de claridad, ya que no explicó de forma comprensible cómo el artículo impugnado transgredía el artículo 83 de la Constitución. Lo anterior, porque aludió a la infracción de una supuesta presunción de buena fe entre particulares, la cual no está contemplada en el ordenamiento constitucional, y planteó una comparación entre el arrendador de vivienda urbana y el arrendador de inmuebles con destinación comercial como bodegas u oficinas, sin ofrecer una justificación adecuada de por qué esa clase de argumento resultaba relevante en la construcción de un cargo por violación del principio de buena fe.

Estimó que, aunque el demandante expuso que la norma censurada consagraba una presunción de mala fe en contra del arrendador por exigirle una caución para terminar unilateralmente el contrato, la disposición cuestionada en realidad no contenía una regla de esas características, sino un instrumento para garantizar el cumplimiento de las causales invocadas por el arrendador para dar por finalizado el contrato de forma unilateral. Debido a esto, aseguró que el cargo partió de una premisa que contrariaba el presupuesto de certeza de la demanda.

Así mismo, sostuvo que la argumentación del accionante no resultaba pertinente, ya que se basaba en una comparación con otras modalidades de contratos de arrendamiento que no planteaban una oposición válida con la Constitución, sino una contradicción con normas de rango legal.

Manifestó que el actor no satisfizo la carga de especificidad, pues en la formulación del cargo omitió considerar que la Ley 820 de 2003 tiene como objetivo principal establecer un equilibrio en las relaciones arrendaticias, protegiendo especialmente al arrendatario al ser comúnmente la parte más débil del contrato, y no valoró que el arrendamiento de vivienda urbana está orientado a proteger bienes constitucionales como la igualdad y la vivienda digna.

Por último, consideró que el demandante no logró cumplir el requisito de suficiencia, pues no aportó elementos de juicio que permitieran suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma atacada.

Por las anteriores razones, la magistrada Fajardo estimó que la mayoría debió inhibirse para decidir sobre el fondo de este cargo, ya que el demandante no cumplió de forma integral con las cargas argumentativas exigidas para alegar válidamente la violación del artículo 83 de la Constitución.

Por su parte, la **magistrada Meneses Mosquera** consideró que el único cargo apto por el cual la Corte debió pronunciarse de fondo era por el de presunta vulneración del derecho a la propiedad privada –*cargo tercero*–, a la luz del cual el inciso 2º del numeral 8º del artículo 22 de la Ley 820 de 2003 es exequible. En criterio de la magistrada, el reproche por presunta vulneración del principio de la buena fe –*cargo primero*– era inepto y, en consecuencia, la Sala no debió proceder con su estudio de fondo. Para la magistrada Meneses Mosquera, de un lado, la disposición demanda no prevé una presunción de mala fe, al imponer al arrendador el deber de prestar caución cuando opte por terminar de forma unilateral el contrato de arrendamiento con base en las causales previstas en los literales a), b) y c) del numeral 8º del artículo 22 de la Ley 820 de 2003.

Y, de otro lado, a su juicio, el actor se circunscribe a afirmar que la disposición presume la mala fe del arrendador, pero no explica de forma concreta por qué razón el deber de prestar una caución en determinados eventos permite inferir que el Legislador presumió la mala fe de aquel al momento de pretender dar por terminado el contrato de forma unilateral. En suma, para la Magistrada el *cargo primero*, respecto del cual la mayoría de la Sala se pronunció de fondo, incumplía los requisitos de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia* de los cargos de inconstitucionalidad y, por consiguiente, la Sala debió haberse inhibido para pronunciarse de fondo en relación con el mismo.

**Sentencia C-427/23**  
**M.P. Cristina Pardo Schlesinger**  
**Expediente D-14975**

**LA SALA PLENA DECLARÓ INEXEQUIBLE LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN DE ACUSACIÓN O SU EQUIVALENTE EN CONTRA DEL FUNCIONARIO, COMO UNA INHABILIDAD PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, POR CONSIDERARLA UNA RESTRICCIÓN DESPROPORCIONADA DEL EJERCICIO DEL DERECHO AL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS**

**1. Norma demandada**

**“DECRETO 262 DE 2000  
(febrero 22)**

Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”

**El Presidente de la República  
de Colombia,**

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo primero de la Ley 573 de 2000, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 85.** Inhabilidades. No podrán desempeñar empleos en la Procuraduría General:

1. Quienes padezcan alguna afección física o mental debidamente comprobada, que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del empleo.

2. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

3. Quienes hayan sido condenados, en cualquier época, por delitos contra el patrimonio del Estado o por enriquecimiento ilícito.

4. Quienes se encuentren bajo medida de aseguramiento de detención preventiva **o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente,** debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos.

Si esta causal de inhabilidad fuere sobreviniente a la posesión en el cargo, se suspenderá al servidor público hasta la finalización del proceso penal correspondiente, mediante acto administrativo contra el

cual proceden los recursos de ley.

5. Quienes se hallen en interdicción judicial.

6. Quienes, por segunda vez, hayan sido sancionados disciplinariamente, mediante decisión ejecutoriada, con destitución o suspensión de un empleo público, dentro de los cinco (5) años anteriores.

7. Quienes hayan sido retirados del servicio por haber obtenido calificación de servicios insatisfactoria por decisión en firme. Esta inhabilidad durará dos (2) años.

8. Quienes en cualquier época, hayan sido excluidos de la profesión.

9. Las demás que señalen la Constitución Política y la ley".

## 2. Decisión

**PRIMERO.** Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión «o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos» del numeral 4° del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En esta providencia la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión «o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente» del numeral 4° del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000 por vulnerar los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13 y 40 de la Constitución Política.

La Sala Plena abordó, en primer lugar, unas cuestiones preliminares: (i) determinó que el cargo por violación del derecho a la igualdad no cumplió con los requisitos exigidos en la jurisprudencia constitucional; (ii) realizó una integración de la unidad normativa con la expresión que le sigue a la demandada, es decir «debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos», por considerar que estas situaciones se predicen de la resolución de acusación y su equivalente; (iii) estableció que no existía cosa juzgada material respecto de las sentencias C-558 de 1994 y C-176 de 2017, toda vez que se trata de disposiciones jurídicas consagradas en contextos normativos diferentes, cuyos destinatarios también difieren; y (iv) concluyó que la norma atacada se encuentra vigente y genera efectos jurídicos para los procesos adelantados bajo la Ley 600 de 2000. Además, en virtud de la teoría de la equivalencia funcional, tanto la resolución de acusación (Ley 600 de 2000) como el acto complejo de la formulación de acusación (Ley 906 de 2004), cumplen con un mismo propósito; el llamamiento a juicio de

la persona investigada, esto es, la terminación de la instrucción y el comienzo de la etapa de juicio. Por tanto, la norma también es aplicable a los procesos penales adelantados bajo la Ley 906 de 2004 pues existe un acto procesal “equivalente” en este modelo de procedimiento.

Una vez determinado el objeto de análisis, la Sala planteó el siguiente problema jurídico: si la existencia de una resolución de acusación o su equivalente es una inhabilidad que desconoce el derecho a acceder y ejercer cargos públicos en la Procuraduría General de la Nación. Con el fin de resolverlo, desarrolló unas consideraciones relacionadas con el derecho al acceso a los cargos públicos en el marco del artículo 40 de la Constitución Política, particularmente su alcance y restricciones legítimas.

En cuanto al análisis de constitucionalidad de la norma atacada, la Corte concluyó que la causal de inhabilidad generada por la resolución de acusación a pesar de perseguir un fin imperioso, la medida no es completamente adecuada para alcanzarlo y la inhabilidad no es necesaria para lograr esos fines, debido a que no es indispensable, pues existen otros medios adecuados para determinar la idoneidad de una persona para desempeñarse en un cargo en la Procuraduría General de la Nación. Además, es una medida que es desproporcionada al afectar otras garantías constitucionales, como por ejemplo, el derecho a la presunción de inocencia. Por esto, al afectar intensamente el derecho al ejercicio a cargos públicos, se torna desproporcionada y afecta gravemente otras garantías constitucionales.

Por todo lo expuesto, la Corporación concluyó que la expresión «o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente, debidamente ejecutoriada, excepto por delitos políticos o culposos» del numeral 4º del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000 debe ser declarada inconstitucional por vulnerar el derecho fundamental consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política.

#### **4. Salvamentos de voto**

Salvaron su voto los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**. Reservaron la posibilidad de aclarar su votos las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA, DIANA FAJARDO RIVERA, NATALIA ÁNGEL CABO** y el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**.

El magistrado **Ibáñez Najar** salvó su voto y señaló que, contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, a la luz de las importantes funciones de Ministerio Público -como la vigilancia superior de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, así como las que corresponden

al ejercicio del poder preferente disciplinario que cumple la Procuraduría General de la Nación para prevenir, controlar y sancionar la corrupción, era necesario, razonable y, por lo tanto, constitucional, establecer en la ley que quienes sean objeto de una resolución de acusación conforme a la Ley 600 de 2000, o su equivalente, como la formulación de imputación según la Ley 906 de 2004, están inhabilitados para ocupar y desempeñar cargos en ese órgano de control. Así mismo, resaltó que en este caso, era imperioso seguir las consideraciones contenidas en la Sentencia C-558 de 1994, mediante la cual se declaró la exequibilidad de una norma similar a la demandada aplicable entonces a los servidores de la Fiscalía General de la Nación.

El magistrado Ibáñez Najar señaló que de conformidad con el artículo 118 de la Constitución, la Procuraduría General de la Nación como órgano de control tiene a su cargo ejercer las funciones de ministerio y por lo tanto, le *"(...) corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas"*.

De conformidad con lo anterior, entre las funciones atribuidas por la propia Constitución al Procurador General de la Nación, que puede ejercer directamente o por conducto de sus delegados y a sus agentes, están las de *"[v]elar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas"* o *"[e]jercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley"*. (Art. 277, CP).

Dada la importancia de estas funciones, la inhabilidad contenida en la norma que se declaró inexecutable constituía una limitación razonable al derecho de acceso a cargos públicos, así fuera de modo temporal. Esto porque el hecho de que a una persona en un proceso penal se le formule resolución de acusación una vez se cierra la etapa de instrucción o se le formule imputación cuando culmina la etapa de investigación por cometer un delito doloso, ello obliga a su inhabilitación para ocupar un cargo en un órgano como la Procuraduría General de la Nación entidad que tiene a su cargo investigar y juzgar la conducta de quienes ejerzan funciones públicas. Ello constituye una garantía para la actuación objetiva, imparcial e idónea de ese órgano de control y por lo tanto no contraviene ningún mandato constitucional. Al contrario, es una medida necesaria para que la ciudadanía mantenga la confianza legítima en esa institución con funcionarios públicos probos, de idoneidad y moral intachable, específicamente cuando tienen a su cargo, precisamente, ejercer la vigilancia superior, la investigación y la sanción de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. Esa medida no era desproporcionada ni

afecta intensamente las garantías constitucionales, como por ejemplo, la presunción de inocencia o el acceso a cargos públicos, puesto que no se trata de funcionarios de otras entidades públicas que no tienen a su cargo cumplir las funciones a cargo de órganos de investigación y juzgamiento de la conducta.

El magistrado Ibáñez Najar estimó que la Corte ha debido seguir la línea fijada en la Sentencia C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria) en la cual la Corte analizó una norma similar que consagraba una inhabilidad para ocupar cargos en la Fiscalía General de la Nación, la cual disponía que no podrían desempeñar cargos en esa entidad “[q]uienes se [encontraran] en detención preventiva por delito doloso aunque [gozaran] del beneficio de excarcelación, o [hubieren] sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad” (Decreto 2699 de 1991, artículo 136, literal c). La Corte, en ese momento, encontró que la citada norma no era contraria a la Constitución, dado que quien es acusado en un proceso penal se encuentra en “una imposibilidad (...) moral, pues existe indicio grave de que (...) es responsable de un hecho ilícito y mal podría entrar a laborar precisamente en el ente encargado de la investigación y acusación de todos los delitos”. La Corte, igualmente, advirtió que a los funcionarios que ocupaban cargos en la Fiscalía General de la Nación debía exigírseles, con vehemencia, “rectitud, honestidad, honradez y moralidad en todas sus actuaciones, además de la idoneidad, probidad y eficiencia que su cargo [les] impone”. (Ibidem).

Señaló el Magistrado que tal línea argumentativa debía aplicarse a la presente causa porque tampoco debe existir tacha alguna en lo que se refiere a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, que tienen a su cargo precisamente vigilar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas y cuando a ello hubiere lugar, investigar su comportamiento y sancionar a los responsables de incurrir en infracciones disciplinarias. Por ello, establecer que una persona, con resolución de acusación o con formulación de imputación en su contra, no desempeñe un empleo en la Procuraduría General de la Nación, es apenas necesario y razonable y ello no contraviene ningún mandato constitucional.

En lo sucesivo, con la decisión de la Corte contenida en la Sentencia C-427 de 2023, como ya no existe la inhabilidad porque ha sido declarada inexecutable la norma que contemplaba la inhabilidad, podrán ser nombrados y desempeñar funciones de vigilancia superior de la conducta, adelantar investigaciones y determinar responsabilidad disciplinaria, funcionarios sobre los cuales en un proceso penal se ha dictado resolución de acusación o se ha hecho formulación de imputación, según el caso. Lo que es lo mismo, ello significa que un funcionario acusado o imputado y, por



lo tanto, cuestionado penalmente, podrá fungir como funcionario de la Procuraduría General de la Nación para investigar y deducir responsabilidad disciplinaria. Ello conlleva un contrasentido ético y moral que no puede ser admisible en un Estado Social y democrático de derecho en el que la función pública debe cumplirse conforme al orden jurídico como también al principio de moralidad y ética pública. Tanto el fiscal y el juez en el ejercicio de la función de investigación como de juzgamiento, así como el que investiga y sanciona en ejercicio de la función disciplinaria no solo deben ser ética y moralmente sino también parecerlo.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** salvó el voto por considerar que la inhabilidad demandada, además de perseguir un fin imperioso, es necesaria, proporcional y, por tanto, exequible.

Consideró equivocado acudir a los argumentos de la Sentencia C-176 de 2017 -en la que se estudió la inhabilidad de los jueces de paz, cuya naturaleza y funciones son sustancialmente distintos a los de los procuradores-. En el presente caso resultaba pertinente el razonamiento efectuado en la Sentencia C-558 de 1994, en la que se estudió una inhabilidad análoga a la actualmente se examina pues se trataba de los servidores de la fiscalía general de la Nación, entidad que junto con la Procuraduría ejercen el *ius puniendi* del Estado.

En línea con ese precedente, el magistrado sostuvo que la inhabilidad derivada de la existencia de una resolución de acusación en contra de la persona que pretende ejercer un empleo en la Procuraduría General de la Nación se inscribe en el amplio margen de configuración del legislador en la materia y es una medida *necesaria* para salvaguardar la confianza de la comunidad en tales funcionarios.

Por último, refirió que la medida es absolutamente *proporcional* en tanto que se trata de una inhabilidad que es temporal y no sancionatoria, que tan solo permanece mientras desaparece la duda sobre la idoneidad del afectado, además de operar únicamente ante delitos dolosos -ya que excluye a los delitos políticos o culposos-. Es decir, el objetivo de la medida no es afectar el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Art.40, CP).

Considera un error acudir a la presunción de inocencia como parámetro para evaluar la constitucionalidad de la inhabilidad objeto de control, pues esta inhabilidad no es una sanción, sino una medida legislativa para aumentar el estándar de exigencia de idoneidad para el desempeño del cargo, por razón de la naturaleza de la función disciplinaria, en buena medida asociada a la lucha contra la corrupción.

Finalmente reiteró lo dicho en la sentencia C-558 de 1994 respecto de la inhabilidad como garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada y como garantía para los investigados disciplinariamente por los servidores de la Procuraduría:

*“Que una persona a quien se le haya dictado auto de detención por delito doloso aunque goce del beneficio de excarcelación, o se haya proferido en su contra resolución acusatoria en proceso penal, no pueda ser nombrada en ningún cargo de la Fiscalía General de la Nación “mientras se le define su responsabilidad”, es disposición tan lógica y obvia que no merece mayor análisis. Veamos: (...) 3.- que se haya proferido resolución de acusación en su contra, es aún más grave, porque en esa providencia ya se ha tipificado la conducta y una vez analizadas todas las pruebas existen no sólo uno sino varios indicios graves que comprometen seriamente su responsabilidad en el hecho delictivo, razón por la cual se le formulan cargos, decisión que pone fin a la etapa investigativa y da lugar a la iniciación del juzgamiento. (...) Si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho, pues la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados”.*

El magistrado **Reyes Cuartas** salvó el voto en relación con la decisión de la mayoría de la Sala Plena. Advirtió que varios de los fundamentos de la declaratoria de inexequibilidad de la inhabilidad objeto de control se basaron en una decisión que no era un precedente directo que resultara aplicable en este caso. En concreto porque la Sentencia C-176 de 2017 - que sirvió de fundamento para esta decisión- analizó la misma inhabilidad pero en relación con otros funcionarios (los jueces de paz). De manera que a la Corte le correspondía advertir que los jueces de paz son cargos que tienen una naturaleza jurídica evidentemente diferente a la de los empleados de la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, era primordial que se señalaran las diferencias entre unos y otros antes de usar automáticamente los fundamentos de la decisión de 2017 como respaldo de la inconstitucionalidad de la inhabilidad objeto de control en esta ocasión. Lo mismo debió ocurrir para fundamentar que se descartara la aplicación de la Sentencia C-558 de 1994 que analizó la misma inhabilidad en relación con la Fiscalía General de la Nación.

Asimismo, el magistrado Reyes Cuartas señaló que en este caso era posible realizar una interpretación conforme, de la norma objeto de control con la Constitución. En su criterio, se debió declarar la *constitucionalidad condicionada* de la inhabilidad en el sentido de que esta solo se aplica cuando se trata de una persona que ya ocupa el cargo o que solo impide

que una persona lo ocupe efectivamente (si no lo ocupaba previamente). Pero, en ningún caso, impide que la persona aspire o inicie los actos necesarios para la selección del cargo en la Procuraduría General de la Nación. Ello optimiza el principio democrático y de conservación del derecho con la presunción de inocencia y la igualdad en el acceso a los cargos públicos.

Finalmente, el magistrado Reyes Cuartas consideró que la Sala Plena debió analizar desde una perspectiva sustancial la potencial equivalencia entre la resolución de acusación y la formulación de la acusación. Aunque se trata de figuras distintas en varios elementos procesales ambas comparten un elemento sustancial. Se trata de observar que el grado de conocimiento necesario para emitir una resolución de acusación (en la Ley 600 de 2000) es materialmente equivalente al grado de conocimiento que se exige para la formulación de la acusación (escrito y audiencia) bajo el sistema de la Ley 906 de 2004.

### **Sentencia SU-428 de 2023**

**M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo**

**Expediente T-9379802**

## **LA CORTE PROTEGE ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA POR RAZONES DE SALUD**

### **1. Antecedentes**

Una ciudadana presentó demanda de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, salud, trabajo, mínimo vital, igualdad, vida en condiciones dignas, debido proceso y, en consecuencia, a la estabilidad laboral reforzada, presuntamente vulnerados por la Sala de Descongestión N° 3 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, con la expedición de la Sentencia SL2517-2022. La sala de descongestión negó la garantía a la estabilidad laboral reforzada al considerar que la demandante no era destinataria de la protección ya que al momento del despido no acreditó una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 15%, en los términos exigidos por la jurisprudencia ordinaria.

En el marco del proceso ordinario laboral promovido por la tutelante para obtener la declaratoria de la ineficacia del despido efectuado por Salud Total EPS y, por tanto, se ordenara su reintegro, en primera instancia el Juzgado Octavo Laboral de Descongestión del Circuito de Medellín negó las pretensiones de la demanda. Consideró que la actora no era beneficiaria de la garantía a la estabilidad laboral reforzada por razones de salud, en los términos de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,

dado que “su limitación se encuentra por fuera del rango «moderado entre el 15% y el 25%»”.

En segunda instancia, la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín revocó la decisión y, en su lugar, accedió a las pretensiones. Se apartó del precedente ordinario, por considerar que el constitucional resultaba más ajustado a la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad y seguridad jurídica de las personas en situación de debilidad manifiesta por razones de salud. Con base en el precedente fijado en la Sentencia SU-049 de 2017 concluyó que la actora era titular de la garantía de estabilidad laboral reforzada “pues tenía varios padecimientos de salud que dificultaban sustancialmente el cumplimiento de su labor como odontóloga”.

Al resolver el recurso extraordinario de casación propuesto por la accionante, la Sala de Descongestión N° 3 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia casó la decisión del tribunal, al considerar que “para que la accionante pudiera ser beneficiaria de la protección de estabilidad indicada en el citado art. 26, se requería que contara con una pérdida de capacidad laboral, no inferior al 15%, lo que no ocurrió, pues fue calificada con un 11,34%”.

La accionante presentó demanda de tutela para controvertir la sentencia de casación al considerar que habría incurrido en (i) un defecto por desconocimiento del precedente constitucional, al vulnerar la garantía a la estabilidad laboral reforzada por salud, ya que esta no solo ampara la situación jurídica de las personas que han sido calificados con una pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, sino que ampara a quienes tengan una condición de salud que impida o dificulte sustancialmente el desarrollo de su labor y (ii) defecto por violación directa de la Constitución, en tanto la autoridad judicial no aplicó la interpretación constitucional del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 efectuada por la Corte Constitucional en sus decisiones.

En primera y segunda instancia, las salas penal y civil de la Corte Suprema de Justicia negaron la tutela, al estimar que se siguió el precedente de la Sala Laboral en cuanto a la garantía de la estabilidad laboral reforzada en materia de salud.

## **2. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional revocó las decisiones de los jueces de tutela de instancia. Luego de evidenciar el cumplimiento de las exigencias de procedibilidad de esta acción contra providencias judiciales, analizó si la accionada vulneró los derechos fundamentales de la

demandante al negar la protección de la estabilidad laboral reforzada en favor de las personas en situación de debilidad manifiesta por razones de salud, dada la falta de acreditación de una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 15%, conforme lo exige la jurisprudencia ordinaria laboral.

La Sala destacó que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la protección especial de quienes por su condición física están en circunstancia de debilidad manifiesta se extiende a quienes tengan una situación de salud que les impida o dificulte de manera significativa o sustancial el normal y adecuado desempeño de sus labores, aun cuando no presenten una limitación moderada, severa o profunda. Esta protección opera sin necesidad de que exista una calificación previa que evidencie un grado o porcentaje específico de pérdida de capacidad laboral o una limitación física, psíquica o sensorial, y tampoco exige la presentación de un documento solemne que la acredite, por lo que es posible acudir a múltiples medios de prueba para establecer la existencia de una afectación de salud que justifique la protección. En contraste, para la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia esta garantía se encuentra regulada en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, por lo que se previó a favor de quienes padecieran una “limitación moderada, severa o profunda”, esto es, que acrediten una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 15%, en los términos de dicha disposición.

Al resolver el caso concreto, la Sala Plena concluyó que la accionada desconoció el precedente constitucional sobre la garantía de estabilidad laboral reforzada por razones de salud, por cuanto (i) aplicó de manera automática e irrestricta el criterio porcentual del 15% de pérdida de capacidad laboral para determinar la titularidad de la protección y (ii) no satisfizo la carga de transparencia y suficiencia requerida para apartarse del precedente de la Corte Constitucional. Además, incurrió en el defecto por violación directa de la Constitución, al desconocer el alcance que la jurisprudencia constitucional ha otorgado a la garantía de estabilidad laboral reforzada en favor de personas en situación de debilidad manifiesta por razón de su condición de salud.

### 3. Decisión

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia el 22 de marzo de 2023, que confirmó la decisión dictada por la Sala Penal de la misma corporación el 17 de enero de 2023, mediante la cual negó la solicitud de amparo dentro del proceso de tutela promovido por la ciudadana en contra de la Sala de Descongestión N° 3 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la seguridad social, salud, trabajo, mínimo vital,

igualdad, a la vida en condiciones dignas, debido proceso y la garantía a la estabilidad laboral reforzada de la tutelante.

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia SL2517-2022 del 13 de julio de 2022 proferida por la Sala de Descongestión Laboral N° 3 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la sentencia emitida, en dicho trámite, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, del 18 de agosto de 2020.

**TERCERO. DESVINCULAR** del trámite constitucional a Salud Total EPS.

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

#### 4. Reserva de aclaración de voto

Reservaron la posibilidad de aclarar su voto las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO, DIANA FAJARDO RIVERA y PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**, así como los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO y JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**.

**Sentencia SU-429/23**

**M.P. José Fernando Reyes Cuartas**

**Expediente T-8912802**

#### 1. Antecedentes

El 19 de abril de 2022, Salvatore Mancuso Gómez interpuso acción de tutela contra la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, al considerar que vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la libertad y al acceso a la administración de justicia. Lo anterior, con ocasión de dos decisiones: La primera, adoptada por el Tribunal Superior de Bogotá, mediante la cual revocó la providencia en la que le había sido concedida la libertad a prueba por el cumplimiento de una pena alternativa. La segunda, en la que el Tribunal Superior de Justicia y Paz negó la sustitución de la medida de aseguramiento debido a una imputación en la justicia ordinaria y que se tramita hace **más de 8 años**. Esta determinación fue confirmada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

El accionante estimó vulnerados: (i) el derecho a la igualdad, pues en otras

decisiones similares se accedió a dicha sustitución de la medida de aseguramiento; (ii) el debido proceso, pues, no se han tenido en cuenta la existencia de los términos máximos de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad en el proceso de justicia y paz, los cuales estarían definidos por la ley procesal penal, en virtud de la remisión normativa consagrada en el artículo 62 de la Ley 975 de 2005; y (iii) el derecho a la supremacía de la Constitución, pues, las autoridades judiciales no aplicaron –debiendo hacerlo– la excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 37 del Decreto 3011 de 2013 pues estima que dicha norma transgrede sus derechos fundamentales.

Con fundamento en lo expuesto, el accionante solicitó que se inaplique la referida norma y se revoque la decisión de la Corte Suprema de Justicia. De manera subsidiaria, solicitó que se revoque la decisión de segunda instancia emitida respecto de la libertad a prueba y, en consecuencia, se le conceda dicho beneficio.

En primera instancia y segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia, negó la acción de tutela.

## 2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la acción de tutela acreditó el requisito de inmediatez respecto de las decisiones adoptadas sobre la sustitución de la medida de aseguramiento, porque el actor presentó el amparo en un término razonable. Sin embargo, no estimó lo mismo en cuanto a las decisiones relacionadas con la libertad a prueba, pues el actor tardó un año y 8 meses aproximadamente para acudir a este mecanismo, término que supera cualquier criterio de razonabilidad y urgencia. Así las cosas, el estudio del asunto se circunscribió únicamente a las decisiones relacionadas con la sustitución de la medida de aseguramiento. En concreto, la Sala planteó los siguientes problemas jurídicos:

*Primero.* Si la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá incurrió en un **defecto sustantivo**, al no acoger en la decisión que negó la sustitución de la medida de aseguramiento al accionante, la interpretación que ese y otros tribunales aplicaron en casos en los que no se excluyeron de la Ley de Justicia y Paz postulados condenados en la justicia ordinaria por delitos cometidos con posterioridad a la desmovilización; y si el desconocimiento de esos precedentes, a su vez, afectó los derechos a la igualdad y al debido proceso del actor, de conformidad con la metodología que ha adoptado la Corte Constitucional para evaluar si se desconoció el *precedente judicial horizontal*.

*Segundo.* Si en el marco del proceso de justicia y paz al cual fue postulado el accionante, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá y la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Penal– incurrieron en un **defecto sustantivo y/o en una violación directa de la Constitución**, y en la consecuente vulneración del derecho al debido proceso del actor, al no tener en cuenta los términos máximos de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, de conformidad con los parámetros normativos previstos en el Código de Procedimiento Penal.

*Tercero.* Si a la luz de la Constitución política, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá y la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Penal–, incurrieron en un **defecto sustantivo y/o en una violación directa de la Constitución** y, en consecuencia, le vulneraron al accionante el derecho al debido proceso, al no aplicar en su caso la excepción de inconstitucionalidad solicitada respecto del inciso 4 del artículo 37 del Decreto 3011 de 2013, según el cual quienes hayan sido imputados por delitos dolosos con posterioridad a la desmovilización *no serán acreedores del beneficio de la sustitución de la medida de aseguramiento prevista en el artículo 18A de la Ley 975 de 2005 (Artículo adicionado por el artículo 19 de la Ley 1592 de 2012).*

Sobre el **primer problema jurídico**, la Corte concluyó que no se configuró la alegada vulneración de los derechos a la igualdad y al debido proceso por el desconocimiento del precedente judicial horizontal.

Para el efecto, estudió las características de los casos mencionados por el accionante y determinó que, pese a las similitudes entre estos, las diferencias identificadas eran contundentes para desvirtuar tal identidad fáctica. En particular, evidenció diferencias en los delitos cometidos y en los parámetros de interpretación sobre la ocurrencia del hecho, pues en unos casos se cuestionó la real comisión del delito a pesar de existir sentencia condenatoria y en otros se verificó la relevancia del delito para afectar el proceso de justicia y paz.

En cuanto al **segundo y tercer problema jurídico**, la Sala Plena indicó que el límite a la duración de una medida de aseguramiento, especialmente de una que restringe la libertad, es un derecho que, a su vez, está íntimamente relacionado con el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, pues de lo contrario, se desvirtuaría la finalidad eminentemente cautelar de la detención preventiva, que terminaría convertida en un anticipado e indefinido cumplimiento de la sanción.



Señaló además que la Ley 1592 de 2012 introdujo la posibilidad de sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad, a través de la adición del artículo 18A a la Ley 975 de 2005, estableciendo varios requisitos para acceder al beneficio, entre estos, **no haber cometido** delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización, requisito reglamentado en el artículo 37, 4º., del Decreto 3011 de 2013 de la siguiente manera: “[...] Frente al requisito contenido en el numeral 5, si al momento de la solicitud de sustitución de la medida de aseguramiento el postulado ha sido objeto de formulación de imputación por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la desmovilización, el magistrado con funciones de control de garantías se abstendrá de conceder la sustitución de la libertad.”

La Corte recalcó que la imposición de una medida de aseguramiento privativa de la libertad o la formulación de imputación en otros procesos, no equivale en modo alguno a una condena. En efecto, una formulación de imputación vigente en un trámite procesal penal, puede ser fundamento para negar beneficios penales y restringir derechos en diversos ámbitos. Con todo, jamás podrá asimilarse a la asignación final de responsabilidad en un injusto penal, para asimilarlo así al contenido descrito en el numeral 5 del artículo 18A de la ley 975 de 2005, cuyo tenor expresa: “[...] “El magistrado con funciones de control de garantías podrá conceder la sustitución de la medida de aseguramiento en un término no mayor a veinte (20) días contados a partir de la respectiva solicitud, cuando el postulado haya cumplido con los siguientes requisitos: [...]5. **No haber cometido delitos dolosos**, con posterioridad a la desmovilización.” Es evidente que afirmar que **se ha cometido** un delito doloso, precisa de sentencia firme.

Por último, en cuanto al tercer aspecto -**excepción de inconstitucionalidad**, la Sala Plena consideró que, la aplicación del inciso cuarto del artículo 37 del Decreto 3011 de 2013 vulnera el debido proceso, pues no atiende los límites razonables de duración del proceso y de las medidas de aseguramiento y, además, presume como responsable a un procesado que todavía no ha sido vencido en juicio.

Al respecto, concluyó que la existencia de una investigación por el delito de lavado de activos ante la jurisdicción ordinaria, en la que se formuló imputación en contra del procesado **hace 9 años**, como impedimento para dar por acreditado el numeral 5 del artículo 18A, implicaría que la medida de aseguramiento impuesta a una persona sometida a un proceso penal, perdure de manera indefinida, puesto que, hasta tanto no decaiga la imputación, no podrá considerarse satisfecho el requisito. De esa manera, habiéndose cumplido ya la pena de 8 años prisión por el accionante, este aun soporta una medida cautelar que supera la misma pena, pero sin que

además las autoridades encargadas de tramitar y definir el asunto, avancen en su sustanciación pues, interpretan que no existe un término legal que obligue considerar sobre la prisión provisional que soporta el aquí demandante en tutela.

Además, encontró la Corte que las accionadas usaron argumentos basados en altas probabilidades sobre la comisión del otro delito, pero olvidaron que estas, de ninguna manera, se equiparan a una condena. De allí que considerara que los despachos accionados incurrieron en un defecto sustantivo y una violación directa de la Constitución, al haberse negado a aplicar la excepción de inconstitucionalidad del artículo 37 del Decreto 3011 de 2013<sup>2</sup>.

En consecuencia, la Corte concedió el amparo invocado y dispuso dejar sin efectos las actuaciones adelantadas a partir de la providencia que resolvió la solicitud de sustitución de la medida de aseguramiento impuesta al actor. Así, ordenó a la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá estudiar y resolver nuevamente la solicitud, conforme lo evidenciado en la presente sentencia, aplicando la remisión normativa de la Ley de Justicia y Paz contenida en el artículo 62, para en ese sentido aplicar como límite de duración de la medida de aseguramiento en este caso, el regulado en el artículo 307A del C.P.P, adicionado por la Ley 1908 de 2018, esto es, el plazo de 4 años.

En todo caso, advirtió la Sala Plena que la decisión adoptada en este fallo concierne exclusivamente a la decisión sobre la sustitución de la medida de aseguramiento impuesta al interior del proceso radicado 11001225200020200014801, por lo que, en caso de que después de analizar nuevamente la solicitud se concluya la procedencia del beneficio, las autoridades judiciales accionadas, antes de conceder la libertad inmediata al postulado, deberán constatar que no existan requerimientos por parte de otra autoridad. Dejó en claro la Corte finalmente que no se está concediendo la libertad al accionante por medio de esta decisión y que la totalidad de los requisitos de la solicitud de sustitución de la medida deberán analizarse por el Juez competente, incluyendo en su análisis la comprensión aquí expuesta.

### 3. Decisión

**Primero. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia proferida el 15 de junio de 2022 por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la decisión de primera instancia emitida el 18 de mayo de 2022 por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se negó la acción de

---

<sup>2</sup> Compilado en el artículo 2.2.5.1.2.4.1 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015.

tutela instaurada por Salvatore Mancuso Gómez contra la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al debido proceso de Salvatore Mancuso Gómez.

**Segundo. DEJAR SIN EFECTOS** las actuaciones adelantadas a partir del Auto del 15 de enero de 2021 expedido por el Despacho de Control de Garantías de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante el cual se resolvió la solicitud de sustitución de la medida de aseguramiento impuesta al señor Mancuso Gómez al interior del proceso radicado 11001225200020200014801, por las razones expuestas en esta sentencia.

**Tercero. ORDENAR** al Despacho de Control de Garantías de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, que en el término de un (1) mes estudie y resuelva nuevamente la solicitud de sustitución de medida de aseguramiento presentada por el postulado Salvatore Mancuso Gómez, garantizando el derecho al debido proceso y tomando en cuenta el análisis interpretativo aquí expuesto sobre las normas que regulan la materia y la remisión normativa contenida en el artículo 62 de la Ley 975 de 2005. Lo anterior, de conformidad con lo evidenciado en la presente providencia.

**Cuarto. ADVERTIR** que la decisión adoptada en este fallo concierne exclusivamente a la decisión sobre la sustitución de la medida de aseguramiento impuesta al señor Salvatore Mancuso Gómez al interior del proceso radicado 11001225200020200014801. En consecuencia, en caso de que después de analizar nuevamente la solicitud se concluya la procedencia del beneficio, las autoridades judiciales accionadas, antes de conceder la libertad inmediata al postulado, deberán constatar que no existan requerimientos por parte de otra autoridad.

#### 4. Salvamentos y reservas de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvaron el voto. Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, y el **MAGISTRADO JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** se reservaron la posibilidad de presentar aclaración de voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** se apartó de la decisión mayoritaria, de revocar la sentencia de segunda instancia proferida el 15 de junio de 2022 por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la decisión de primera instancia emitida el 18 de mayo de 2022 por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se negó la acción de tutela instaurada por Salvatore Mancuso Gómez contra la Sala de Justicia y Paz

del Tribunal Superior de Bogotá y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y por lo tanto consideró que no había lugar a conceder el amparo solicitado puesto que, a su juicio, no hubo vulneración alguna de los derechos del actor. Consecuencialmente, señaló, no procedía dejar sin efectos las actuaciones adelantadas a partir del Auto del 15 de enero de 2021 expedido por el Despacho de Control de Garantías de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante el cual se resolvió la solicitud de sustitución de la medida de aseguramiento impuesta al actor.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar la acción de tutela no era procedente y, en el caso hipotético de que lo fuera, no ha debido concederse el amparo.

En cuanto a lo primero, destaca que la acción de tutela no procedía en este caso como mecanismo principal, como lo asumió la mayoría, porque el actor puede volver a solicitar a las autoridades competentes la cancelación de la medida privativa de la libertad, dictada en el marco de la investigación que se le adelanta. Por lo tanto, la providencia judicial contra la cual se dirige la tutela, no es definitiva, ni mucho menos hace tránsito a cosa juzgada, razón por la cual es evidente que existen mecanismos ordinarios para hacer efectivos los derechos de los cuales es titular, como es, por ejemplo, la referida solicitud. De la circunstancia de que esta solicitud se haya resuelto de manera desfavorable al actor en ocasiones anteriores, no se sigue que dicha decisión sea definitiva, ni que ella implique que las autoridades han sentado una postura inmodificable sobre el particular.

Al considerar que la acción de tutela es procedente en este caso, la mayoría abrió la puerta a cuestionar por medio de esta acción decisiones que no son definitivas y que no hacen tránsito a cosa juzgada, a pesar de que hay la posibilidad de realizar actuaciones ordinarias en procura de obtener la satisfacción de sus solicitudes, en tanto y en cuanto cumplan con los requisitos procesales y materiales que establece el ordenamiento jurídico. Esta apertura genera significativos problemas, pues puede acabar por poner en manos de los jueces de tutela la decisión sobre medidas privativas de la libertad, lo cual, de una parte, menoscaba la competencia de las autoridades que deben resolver estos asuntos y, de otra, genera congestión en la jurisdicción constitucional, a la que lleva asuntos que deben ser decididos por los jueces naturales u ordinarios. Del mismo modo, el estándar fijado por la mayoría genera un alto grado de incertidumbre e inseguridad, pues no se sabe a ciencia cierta cuántas veces debe hacerse la solicitud a las autoridades competentes antes de acudir a la acción de tutela. Si ello debe pasar varias veces, como en este caso, que fueron tres. O si basta con una sola vez.

En cuanto a lo segundo, para decidir si ha debido o no concederse el amparo, hay varias circunstancias cuya valoración hace que ello no ha debido ocurrir. “Es cierto y no lo discuto que, como lo afirmó la Sala Plena, el límite a la duración de una medida de aseguramiento, especialmente de una que restringe la libertad, es un derecho que, a su vez, está íntimamente relacionado con el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, pues de lo contrario, se desvirtuaría la finalidad eminentemente cautelar de la detención preventiva, que terminaría convertida en un anticipado e indefinido cumplimiento de la sanción”.

Empero, la primera circunstancia que se advierte en este caso es que si bien efectivamente fue dictada y existe una medida privativa de la libertad en contra del actor, lo cierto es que ella hasta la fecha nunca se ha aplicado o hecho efectiva y ello no ha podido ocurrir por la potísima razón que el actor fue extraditado y ha estado, primero, cumpliendo una pena que le fue impuesta por las autoridades judiciales de los Estados Unidos de América y, luego, ha permanecido en un recinto en el que tampoco disfruta de libertad plena, pero hasta tanto se defina por las autoridades de ese país si lo expulsan o no de su territorio. Por lo tanto, independientemente del término de la investigación judicial que se adelanta en Colombia, lo cierto es que el actor jamás ha estado privado de su libertad en Colombia por cuenta o en cumplimiento de la citada medida privativa dictada por las autoridades judiciales de nuestro país y, por lo mismo, no es cierto entonces que la medida de aseguramiento dictada contra el actor en un proceso penal, haya perdurado de manera indefinida.

En consecuencia, en este caso no puede argumentarse que la privación de la libertad ha excedido el tiempo máximo permitido por la ley o se ha convertido en un anticipado e indefinido cumplimiento de la sanción, porque conforme a la citada orden judicial proferida por una autoridad judicial colombiana, al actor jamás se le ha privado de su libertad y por lo tanto, jamás se ha afectado ningún límite temporal existente para tal privación. Consecuencialmente, no era entonces procedente inaplicar el inciso cuarto del artículo 37 del Decreto 3011 de 2013 por la presunta vulneración del debido proceso al no atender presuntamente los límites razonables de duración del proceso y de las medidas de aseguramiento o por supuestamente presumir como responsable a un procesado que todavía no ha sido vencido en juicio.

La segunda circunstancia es y constituye un hecho notorio, la de que el actor, con posterioridad a los hechos que originaron la acción de tutela, fue designado por el gobierno nacional como gestor de paz. Esta circunstancia sobreviniente afecta el asunto, porque la Ley 2272 de 2022 prevé una serie de prerrogativas para cumplir con esa tarea de gestor de paz, lo cual

necesariamente impedirá que se haga efectiva la citada medida privativa de la libertad. En vista de esta nueva circunstancia, en lugar de amparar los derechos, ha debido examinarse la posibilidad de declarar una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente.

La tercera circunstancia es la de que la Sala ha debido considerar si en la actualidad subsisten las razones por las cuales se dictó la medida privativa de la libertad, valga decir, si la justificación de la misma se mantiene. De la circunstancia de que la investigación lleve ya varios años y de que la medida tenga también un tiempo, no se sigue, de manera necesaria, que ella deje de ser necesaria, como lo sostienen, por su parte, las autoridades judiciales cuya providencia se cuestiona en la acción de tutela.

Por las razones anteriores, no se ha vulnerado ningún derecho del actor y la acción de tutela era improcedente, por lo cual las decisiones judiciales no han debido revocarse.

El magistrado **Linares Cantillo salvó su voto** frente a la determinación adoptada. En su criterio, la decisión mayoritaria sobrepasó su propio precedente sobre la procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial, al haber dejado sin efecto dos decisiones judiciales - una de ellas de Alta Corte- pese a que en ellas no se advertía ningún error grave o arbitrariedad manifiesta que ameritara la intervención del juez constitucional. Al efecto, consideró que la Sala (i) desacertadamente concluyó la supuesta inconstitucionalidad manifiesta del artículo 37 del Decreto Reglamentario 3011 de 2013, pues omitió que se trata de una norma que hace parte de un modelo de justicia transicional en el que la garantía de no repetición cobra un valor fundamental; y (ii) llevó a cabo un análisis impreciso del proceso penal que actualmente se tramita en contra del accionante por presuntos hechos posteriores a su desmovilización, para concluir -equivocadamente- un desconocimiento de la garantía del plazo razonable.

Con respecto a lo primero, el magistrado Linares Cantillo recordó que la Ley 975 de 2005 y sus normas reglamentarias regulan un proceso penal especial de justicia y paz, concebido como un mecanismo de justicia transicional, a través del cual se investigan, juzgan y sancionan crímenes cometidos en el marco del conflicto armado interno, con el fin de alcanzar “una paz estable y duradera con garantías de no repetición”<sup>3</sup>. La lógica que subyace a estos regímenes especiales de juzgamiento consiste en que el tránsito hacia la paz justifica la aplicación de sanciones significativamente inferiores a las previstas en el ordenamiento por los delitos cometidos, pero a su vez exige un altísimo compromiso de no reincidencia en actividades ilícitas. Esto, no

---

<sup>3</sup> Ley 975 de 2005, artículo 1º, y Decreto 3011 de 2013, artículo 1º.

solo como muestra de la confianza y la reciprocidad sobre las que se cimenta cualquier acuerdo de reconciliación, sino como paso necesario para la reconstitución de la relación entre víctima y agresor<sup>4</sup>.

El valor constitucional de la garantía de no repetición en el proceso de justicia y paz<sup>5</sup> justifica que el Legislador haya impuesto, como uno de los requisitos para la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva por una no privativa de la libertad, que el postulado no haya cometido delitos dolosos con posterioridad a la desmovilización -Ley 975 de 2005, art. 18A.5-. En desarrollo de esta regla, el artículo 37 del Decreto Reglamentario 3011 de 2013 establece que no procederá la sustitución de la medida de aseguramiento si, al momento de la solicitud, el postulado registra formulaciones de imputación por delitos dolosos posteriores a su desmovilización. ¿Es esta norma -por lo demás vigente y que se presume válida- *manifiestamente* contraria a la Carta, al punto que sea deber inexcusable de los operadores judiciales inaplicarla por vía de excepción de inconstitucionalidad? Claramente no.

Contrario a lo considerado por la mayoría de la Sala Plena, la improcedencia de la sustitución de la medida de aseguramiento del postulado en justicia y paz por registrar imputaciones por delitos presuntamente cometidos después de su desmovilización, no desconoce de entrada el principio constitucional de la presunción de inocencia. Dicha regla genera efectos exclusivamente dentro del proceso transicional de justicia y paz, y no repercute en el proceso penal ordinario seguido en contra del postulado por los nuevos hechos que se le endilgan. Resulta equivocado entender que la norma le otorga a una imputación el mismo efecto de una sentencia condenatoria, porque no implica, en lo absoluto, una declaratoria de responsabilidad penal, ni mucho menos comporta la imposición de una sanción.

Por lo demás, el hecho de que la norma transicional valore la formulación de imputación -entendida como el acto en el que la Fiscalía comunica los cargos a una persona cuando a partir de los elementos materiales probatorios con los que cuenta infiera razonablemente que ésta puede ser autora o partícipe del delito que investiga<sup>6</sup>- como criterio para abstenerse de sustituir la medida de aseguramiento, no necesariamente resulta abiertamente opuesto a la Carta, pues tal disposición, aunque severa, podría encontrar algún sustento en la necesidad de materializar de manera eficiente y oportuna la garantía de no repetición. De suerte que, sin entrar a juzgar la constitucionalidad de la norma en tanto ello demandaría un

---

<sup>4</sup> Murphy, Colleen. *The Conceptual Foundations of Transitional Justice*. Cambridge University Press. Cambridge, 2017. P. 188.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006.

<sup>6</sup> Ley 906 de 2004, artículos 286 y 287.

ejercicio más profundo de ponderación que tenga en cuenta que se trata de una medida propia de un modelo de justicia transicional, lo que sí es claro es que tal disposición no resulta *manifiestamente* violatoria de la Constitución, por lo que no se les puede reprochar a las autoridades accionadas el haberla aplicado como era su deber.

Además, la postura asumida por la Sala Plena sienta un negativo precedente sobre el estándar para evaluar, no solo posibles infracciones a la garantía de no repetición dentro del proceso de justicia y paz regulado por la Ley 975 de 2005, sino también eventuales violaciones al Régimen de Condicionalidad del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, al igual que para la determinación de la condición de desertor en los términos del artículo 63.2 de la Ley 1957 de 2019. Siguiendo el razonamiento acogido por la Sala Plena, cabría preguntarse si es dado concluir que un firmante del Acuerdo de Paz se ha alzado nuevamente en armas contra el Estado sin que medie previamente una condena penal sancionándolo por dicha actividad delictiva.

Con respecto al segundo punto, el magistrado Linares Cantillo estuvo en desacuerdo con el análisis de la Sala sobre el supuesto desconocimiento de la garantía del plazo razonable debido a que la posibilidad de sustituir la medida de aseguramiento depende de la suerte del proceso penal ordinario que actualmente cursa en contra del accionante. A tal conclusión no se llega con el solo pasar del tiempo, sino que es necesario valorar la conducta de las autoridades, la complejidad del asunto y la actividad procesal del interesado, por lo que no se puede reprochar en abstracto el tiempo que ha tardado el aludido proceso penal, sin reparar en las razones puntuales que impidieron su avance antes de que la actuación quedara suspendida cuando fue remitida a la Jurisdicción Especial para la Paz<sup>7</sup>. Con respecto al tiempo transcurrido desde ese entonces, y que corresponde a la mayor parte de la dilación, la demora no ha sido producto de la incuria de las autoridades judiciales a cargo de la actuación penal ordinaria, sino consecuencia de la decisión del accionante de someterse a dicha jurisdicción. Mal podía entonces concluirse una vulneración del debido proceso por violación de la garantía del plazo razonable, pues con ello el actor terminó beneficiándose de una situación procesal que él mismo provocó.

Por lo expuesto, el magistrado Linares Cantillo concluyó que, a diferencia de lo considerado por la Sala Plena, no se evidenció en las providencias

---

<sup>7</sup> Ley 1922 de 2018, artículo 47.



cuestionadas algún un error grave y protuberante violatorio de los derechos fundamentales del accionante, razón por la cual el amparo debió negarse.



**DIANA FAJARDO RIVERA**

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia