

# **CONTENIDO**

## **I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

## **II. JURISPRUDENCIA**

## **III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

<b>I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>5</b>
<b>1. PROYECTOS DE LEY</b>	<b>5</b>
<b>-TRÁMITE:</b>	<b>5</b>
<b>CONTRATACIÓN DE PERSONAS EN PLATAFORMAS DIGITALES.</b>	<b>6</b>
<b>SEGURO AGROPECUARIO.</b>	<b>6</b>
<b>CÁNCER DE MAMA.</b>	<b>6</b>
<b>PERSONAS CON DISCAPACIDAD.</b>	<b>6</b>
<b>CASAS DE REFUGIO PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA.</b>	<b>6</b>
<b>SEÑALIZACIÓN DE LAS ZONAS DE PROHIBICIÓN.</b>	<b>7</b>
<b>JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.</b>	<b>7</b>
<b>POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA SALUD MENTAL.</b>	<b>7</b>
<b>LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.</b>	<b>7</b>

**BANCOS DE CÉLULAS MADRE DE SANGRE DE CORDÓN UMBILICAL. 7**

**TRABAJADORES OPERATIVOS EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN. 7**

**APOYO A LA MUJER DURANTE EL EMBARAZO. 8**

**MANEJO INTEGRAL AL SOBREPESO Y LA OBESIDAD. 8**

**2. LEYES SANCIONADAS 8**

**LEY 2182 DE 2022. 8**

**LEY 2183 DE 2022. 8**

**LEY 2184 DE 2022. 8**

**LEY 2185 DE 2022. 9**

**LEY 2186 DE 2022. 9**

**LEY 2187 DE 2022. 9**

**LEY 2188 DE 2022. 9**

**LEY 2189 DE 2022. 9**

**LEY 2190 DE 2022. 9**

**LEY 2191 DE 2022. 9**

**LEY 2192 DE 2022. 10**

**LEY 2193 DE 2022. 10**

**LEY 2194 DE 2022. 10**

**LEY 2195 DE 2022. 10**

<b>LEY 2196 DE 2022.</b>	10
<b>LEY 2197 DE 2022.</b>	10
<b>LEY 2198 DE 2022.</b>	10
<b>II. JURISPRUDENCIA</b>	10
<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b>	11
<b>SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD</b>	11
<b>BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN FIRMANTE EN TRÁNSITO A LA VIDA CIVIL, PREVISTO EN EL NUMERAL 3.4 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ, DESARROLLADO POR NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.</b>	11
<b>III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</b>	29
<b>DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</b>	29
<b>DECRETO 048 DE 2022.</b>	30
<b>DECRETO 053 DE 2022.</b>	30
<b>DECRETO 086 DE 2022.</b>	30
<b>DECRETO 088 DE 2022.</b>	30
<b>DECRETO 108 DE 2022.</b>	30
<b>DECRETO 115 DE 2022.</b>	31
<b>DECRETO 140 DE 2022.</b>	31
<b>DECRETO 147 DE 2022.</b>	31

**DECRETO 168 DE 2022.**

31

**DECRETO 169 DE 2022.**

31



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

---

**Vicepresidencia**

**COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL**  
**INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 323**  
**ENERO 2022**

**I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

La información sobre los Proyectos de Acto Legislativo y de Ley es extractada de las Gacetas del Congreso del mes de enero de 2022, que fueron publicadas en la página web de la Secretaría General del Senado de la República.

**1. PROYECTOS DE LEY**

**-Trámite:**

### **Contratación de personas en plataformas digitales.**

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, texto propuesto y concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 75 de 2021 Senado acumulado con el Proyecto de Ley número 148 de 2021 Senado. Tiene como propósito regular la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales. Gacetas 01 y 08 de 2022.

### **Seguro agropecuario.**

Se presentó texto definitivo aprobado en sesión plenaria mixta de Senado al Proyecto de Ley número 044 de 2020 Cámara, 435 de 2021 Senado. Tiene por objeto otorgar seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario, y dicta otras disposiciones a favor del agro. Gaceta 01 de 2022.

### **Cáncer de mama.**

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 151 de 2021 Senado. Establece medidas para la prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, rehabilitación, y cuidados paliativos del cáncer de mama. Gaceta 01 de 2022.

### **Personas con discapacidad.**

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 041 de 2020 Cámara, 480 de 2021 Senado acumulado con el Proyecto de Ley número 267 de 2020 Cámara. Establece medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud. Gaceta 01 de 2022.

### **Casas de refugio para mujeres víctimas de violencia.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley número 062 de 2020 Cámara, 95 de 2021 Senado. Establece las casas de refugio en el marco de la Ley 1257 de 2008, y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres. Gaceta 03 de 2022.

### **Señalización de las zonas de prohibición.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concepto de impacto fiscal a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley número 120 de 2020 Cámara, 378 de 2021 Senado. Modifica el artículo 112 de la Ley 769 de 2002, Código de Tránsito, en relación con la obligación de señalar las zonas de prohibición. Gaceta 03 de 2022.

### **Juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 28 de 2021 Senado. Establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez. Gaceta 03 de 2022.

### **Política de prevención y atención de la salud mental.**

Se presentaron: conceptos jurídicos del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación al Proyecto de Ley número 169 de 2021 Senado. Se encamina a fortalecer la política nacional de prevención y atención de la salud mental. Gacetas 03 y 08 de 2022.

### **Lucha contra la corrupción.**

Se presentó concepto jurídico de la Fundación para la Libertad de Prensa, preocupaciones de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) frente al artículo 68 del Proyecto de Ley número 341 de 2020 Senado, 369 de 2021 Cámara. Tiene propósito adoptar medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. Gaceta 03 de 2022.

### **Bancos de células madre de sangre de cordón umbilical.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 35 de 2021 Senado. Regula los bancos públicos y privados de células madre de sangre de cordón umbilical y establece normas en materia de su almacenamiento como aplicación de medicina regenerativa. Gaceta 08 de 2022.

### **Trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 68 de 2021 Senado. Adiciona el régimen

de pensión a la vejez por exposición a alto riesgo a la salud a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección. Gaceta 08 de 2022.

**Apoyo a la mujer durante el embarazo.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 192 de 2021 Senado. Establece medidas de apoyo y orientación integral a la mujer durante el embarazo y puerperio, y al padre, para prevenir el abandono de los niños y niñas. Gaceta 08 de 2022.

**Manejo integral al sobrepeso y la obesidad.**

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 262 de 2020 Cámara, 182 de 2021 Senado. Tiene como finalidad expedir la ley general para el manejo integral al sobrepeso y la obesidad. Gaceta 15 de 2022.

## **2. LEYES SANCIONADAS**

**Ley 2182 de 2022.**

(03/01). Por medio del cual se modifica el artículo 13 de la Ley 749 de 2002. 51.906.

**Ley 2183 de 2022.**

(06/01). Por medio del cual se constituye el sistema nacional de insumos agropecuarios, se establece la política nacional de insumos agropecuarios, se crea el fondo de acceso a los insumos agropecuarios y se dictan otras disposiciones. 51.909.

**Ley 2184 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se dictan normas encaminadas a fomentar, promover la sostenibilidad, la valoración y la transmisión de los saberes de los oficios artísticos, de las industrias creativas y culturales, artesanales y del patrimonio cultural en Colombia y se dictan otras disposiciones. 51.909.



**Ley 2185 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se crea el festival nacional de la marimba de chonta, y se dictan otras disposiciones. 51.909.

**Ley 2186 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios. 51.909.

**Ley 2187 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se autoriza a los cuerpos de bomberos de Colombia la prestación del servicio de traslado de pacientes en salud en el territorio nacional. 51.909.

**Ley 2188 de 2022.**

(06/01). Por medio de cual la nación se asocia al centenario de la fundación del municipio de Puerto Rondo (Arauca) y se dictan otras disposiciones. 51.909.

**Ley 2189 de 2022.**

(06/01). Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 915 de 2004, se regula el comercio electrónico E-COMMERCE en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 51.909.

**Ley 2190 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos de Meta. 51.909.

**Ley 2191 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se regula la desconexión laboral - ley de desconexión laboral. 51.909.

**Ley 2192 de 2022.**

(06/01). Por la cual se establece el primero (1o) de agosto, día de la emancipación del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como día nacional del pueblo raizal. 51.909.

**Ley 2193 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones. 51.909.

**Ley 2194 de 2022.**

(06/01). Por medio de la cual se modifica la Ley 1384 de 2010, Ley Sandra Ceballos. 51.909.

**Ley 2195 de 2022.**

(18/01). Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. 51.921.

**Ley 2196 de 2022.**

(18/01). Por medio de la cual se expide el Estatuto Disciplinario Policial. 51.921.

**Ley 2197 de 2022.**

(25/01). Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones. 51.928.

**Ley 2198 de 2022.**

(25/01). Por el cual se establecen medidas de reactivación económica para el transporte público terrestre de pasajeros y mixto y se dictan otras disposiciones. 51.928.

## **II. JURISPRUDENCIA**

## **CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Sentencias de Constitucionalidad**

La información que se consigna sobre las sentencias es obtenida en los Comunicados de Prensa publicados por la Corte Constitucional, para el mes de enero de 2022.

#### **BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN FIRMANTE EN TRÁNSITO A LA VIDA CIVIL, PREVISTO EN EL NUMERAL 3.4 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ, DESARROLLADO POR NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.**

“... ”

Antes de pronunciarse sobre los casos concretos y de establecer si se cumplían los criterios para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, la Sala Plena examinó los resultados reportados por el Gobierno nacional y otras autoridades, así como los informes de los organismos de verificación y apoyo al proceso de paz a la luz de los siguientes aspectos principales:

(i) el concepto de seguridad humana (preventiva y colectiva) que complementa y profundiza el concepto de seguridad personal (reactivo e individual);(ii) la puesta en marcha de la institucionalidad prevista en el Acuerdo Final de Paz y desarrollada por normas constitucionales y legales para la seguridad de las personas reincorporadas; (iii) la importancia de que las autoridades estatales acompañen sus acciones de un lenguaje respetuoso, asertivo, tolerante que genere confianza e impida reproducir escenarios de odio y estigmatización; (iv) la relevancia de los enfoques diferenciales incorporados en el Acuerdo Final de Paz y desarrollados por normas constitucionales y legales (el de derechos humanos, el de género, el étnico, el territorial y el multidimensional) en la materialización del componente de garantías de seguridad de la población firmante.

Además de lo anterior, la Sala explicó la importancia de analizar la correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del Acuerdo Final de Paz. En tal sentido, recordó que la garantía de seguridad, ampliamente discutida en La Habana, está relacionada con la necesidad de honrar la confianza de quienes abandonaron las armas para transitar a la vida civil con la certeza de que, como mínimo, su vida e integridad, tanto como la de sus familias y la de

las personas integrantes del nuevo partido político Comunes, serían salvaguardadas.

Con ese fin las instituciones creadas en el numeral 3.4 del Acuerdo Final de Paz desarrolladas constitucional y legalmente enfatizaron la participación del nuevo movimiento político, de la sociedad civil, de la comunidad internacional y de los representantes del Estado del mayor rango para generar confianza. Tal es el caso de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Las pruebas allegadas mostraron, sin embargo, una falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida que ha incidido en el bajo cumplimiento del componente de Garantías de Seguridad establecido en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz y en las normas constitucionales y legales que lo desarrollaron. A la vez esta falta de correspondencia ha dificultado entender que todos los componentes del instrumento son parte de un sistema integral en el que la realización de cada uno está supeditado a la implementación y buen funcionamiento de los demás.

Así, el examen de los elementos de convicción permitió corroborar que solo hasta el año 2020, cuando la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) emitió órdenes perentorias, se comenzaron a dar pasos para materializar el componente de garantías de seguridad previsto en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz. Solo en ese momento se dispusieron y ejecutaron recursos suficientes para fortalecer los esquemas de protección necesitados con apremiante urgencia.

Pudo verificarse, asimismo, que poco más de tres años después de creadas las instancias, no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad y Protección. Esto significa que durante todo el tiempo ha existido una institucionalidad paralela que ha servido de marco a las acciones del Gobierno y ha supuesto vaciar de contenido los mandatos incorporados en el Acuerdo Final de Paz desarrollados por normas vinculantes.

En consecuencia, se han dejado de lado instancias en las que la participación del nuevo partido político, la sociedad civil y la comunidad internacional resulta clave para generar, renovar y profundizar la confianza de la población en proceso de reincorporación, tal es el caso de la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Garantías de Seguridad y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Esta última constituye el principal espacio de encuentro entre las autoridades gubernamentales y los delegados y las delegadas de las antiguas FARC-EP. El propósito principal de esta instancia consiste en coordinar, identificar, desarrollar y hacer seguimiento a todas las medidas de seguridad y protección materiales e inmateriales.

También encontró la Sala que la falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida retrasó la asignación y ejecución de recursos indispensables para ofrecer garantías de seguridad a la población firmante del Acuerdo Final de Paz e igualmente ha dificultado diagnosticar los problemas, determinar las localidades y territorios donde las amenazas y muertes se presentan con mayor frecuencia, identificar a los actores y cómplices de estas afrentas, las necesidades y carencias sociales, económicas, culturales e institucionales de la población afectada que requieren ser suplidas por medio de una presencia estatal celer, efectiva e integral. En suma, ha terminado por ignorar lo que las propias comunidades están en condición de aportar por sí mismas.

De otra parte, las intervenciones que se dieron en el marco de la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021 mostraron la importancia de la investigación judicial para la materialización del componente de garantías de seguridad de las personas en tránsito hacia la vida civil, dada la relación estrecha de este aspecto con la lucha contra la impunidad y con las garantías de no repetición. En este sentido, la Sala Plena destacó la necesidad de contar con pruebas en el propio lugar de los hechos y resaltó que cuando los asuntos quedan sin ser esclarecidos y no llevan a capturas o a una judicialización efectiva, se afecta la confianza de la población firmante en lo convenido y se desincentiva su participación y la de las comunidades en la construcción de la paz.

A propósito de lo anterior, la Sala encontró que, si bien la Unidad Especial de Investigación ha mantenido su presencia en los territorios, incluso pese a las restricciones propias de la pandemia, la labor ha enfrentado grandes retos, sobre todo si se considera que su actividad principal tiene que ver con desarticular y dismantelar organizaciones criminales.

En relación con este tema, la Sala vio la necesidad de que el Gobierno nacional y las autoridades judiciales trabajen conjuntamente, en particular, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (procuradores judiciales y defensores públicos) y la Fiscalía General de la Nación. La labor conjunta debe concentrarse en los lugares del territorio en los que la presencia estatal es más débil. Para la Sala, el sentido de este trabajo es evitar que los procesos se cierren por falta de actores procesales o por vencimiento de términos.

La Sala destacó el trabajo efectuado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Con todo, encontró que las autoridades comprometidas con la protección de la población signataria no han podido detener los asesinatos, amenazas, desplazamientos, hostigamientos, estigmatizaciones que se ciernen sobre esta.

Para la Sala superar la desconfianza, la polarización y la fragmentación luego de varias décadas de conflicto armado, exige transformaciones profundas que demandan un liderazgo ágil, eficaz y comprometido, pues el proceso de implementación no es simple, ni directo, ni automático. Sin embargo, un análisis del material probatorio permitió a la Corte Constitucional concluir que las obligaciones adquiridas por el Estado relacionadas con la garantía de protección de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación están lejos de haber sido cumplidas a cabalidad. En criterio de la Corte hacer poco o no hacer la totalidad de lo debido, considerando los hechos violatorios de derechos humanos y fundamentales, termina siendo un incumplimiento. Si los deberes adquiridos se hubieren observado a cabalidad, muchos de los sucesos padecidos por la población firmante en los últimos años podrían haber sido evitados.

La Corte examinó asimismo el problema de la estigmatización de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y quienes integran el nuevo partido político Comunes. Reconoció que aun cuando este fenómeno existía antes, tal situación tendía a mantenerse con intentos por deslegitimar al Acuerdo de Paz, justificar la violencia contra sus signatarios y desprestigiar a las instituciones que forman parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

De hecho, el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz adujo entre los motivos por los cuales esta Corporación debía declarar el estado de cosas inconstitucional i) la estigmatización oficial frecuente de los desmovilizados y excarcelados y ii) los ataques de las autoridades a la JEP, a su independencia y a su aptitud para ofrecer una justicia integral.

A propósito de lo anterior, la Sala recordó que cuando las personas usan palabras para expresarse, no sólo se transmite un significado, sino que además se hace algo con el lenguaje. Es decir, la comunicación está acompañada de actitudes que refuerzan, contradicen o invalidan lo que se dice. El lenguaje también es un instrumento que abre o cierra fronteras, que facilita el ejercicio del respeto o lo dificulta, específicamente el lenguaje usado por las autoridades encargadas de aplicar las normas.

Esto adquiere especial relevancia en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Las autoridades deben usar un discurso que respete a la población firmante y a las instituciones y autoridades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Cuando hay una distancia entre las normas y el discurso de las autoridades encargadas de hacerlas realidad, se generan ambivalencias y contradicciones que tienen efectos estigmatizantes y discriminatorios. Esto lleva a que se debilite la confianza en las instituciones y se genere un

terreno fértil para exclusiones, incumplimientos y reacciones de tipo agresivo que, en lugar de ponerle fin a la violencia, la reproducen. Esta violencia simbólica puede convertirse muy prontamente en amenaza para la seguridad y protección de las personas. En este sentido, la potencia del discurso no debe ser subestimada.

En virtud de lo señalado, la Corte ordenó a las autoridades que las acciones relacionadas con la protección de las personas en proceso de reincorporación y las referencias a las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición estuvieran acompañadas de un lenguaje concordante con las obligaciones que se desprenden del ordenamiento jurídico, coherente, generador de confianza y desposeído de rencor.

A propósito de la aplicación de los enfoques transversales de derechos humanos, de género, diferencial, territorial, multidimensional y étnico que constituyen una de las características más importantes del Acuerdo Final de Paz, la Sala encontró que los avances en este aspecto son tardíos y meramente formales. Concluyó que la sola mención o enunciación de estos enfoques no consigue lograr los objetivos que se proponen con su aplicación. Para ello es indispensable adoptar medidas, acciones y políticas concretas que los lleven a la práctica.

De otro lado, la Corte se pronunció sobre la decisión adoptada por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal Para la Paz en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020. El examen detenido de las actuaciones llevadas a cabo por la SAR confirmó el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas que desarrollaron los contenidos del Acuerdo Final de Paz en materia de garantías de seguridad de la población signataria. Por ello, se le solicitó a la SAR que informe sobre el seguimiento de las medidas adoptadas.

Finalmente, la Corte analizó los criterios por los cuales en este caso debe declararse el estado de cosas inconstitucional y concluyó que esta declaratoria era necesaria y urgente.

Para la Corte, los criterios previstos por la jurisprudencia constitucional con el objeto de declarar el estado de cosas inconstitucional deben ser examinados en esta oportunidad desde la situación extraordinaria de la firma de un Acuerdo de Paz luego de 50 años de conflicto armado interno. Así, por ejemplo, la existencia de una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, y el número de cerca de 300 excombatientes y firmantes del Acuerdo Final de Paz asesinados/as es sumamente grave si se considera que estas muertes se dan en el marco de un acuerdo para finalizar una guerra que se extendió por más de medio siglo.

A esto se añade que los compromisos están en una relación de asimetría irremediable que se traduce en que, a diferencia de la dejación de armas, que es inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo. Ello implica que una de las partes debe confiar que la otra cumplirá con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

De este modo, garantizar la seguridad a quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario de compromisos del Estado. De ahí que tanto el criterio de masividad de la violación de derechos fundamentales, como el de omisión prolongada en el tiempo previsto por la jurisprudencia para declarar el estado de cosas inconstitucional, deban ser analizados de una manera concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en este contexto y ser interpretados de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge en el momento de suscripción del Acuerdo.

A esa luz resulta de la mayor gravedad, injustificado y contrario a las obligaciones constitucionales que quienes hoy se encuentran en tránsito a la vida civil deban acudir a la acción de tutela para que se les conceda protección o para que no se les descomplete o no se les quite la conferida. La firma del Acuerdo Final de Paz atribuyó a las autoridades estatales la obligación de garantizar a la población signataria las mínimas condiciones para llevar una existencia libre de necesidades apremiantes, estigmatizaciones, humillaciones y violencia.

Sobre la recurrencia generalizada a la acción de tutela resulta preciso destacar que ha habido alrededor de ochocientas (800) solicitudes de protección de parte de la población desmovilizada, circunstancia que en sí misma resulta inconstitucional, pues el deber de velar por la vida y los derechos de las personas es una obligación constitucional de las autoridades, más aún en el caso de quienes se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil. Dicha obligación no depende de los requerimientos o solicitudes de las personas desmovilizadas, sino que debe darse de oficio y de manera permanente.

De otra parte, a la falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida se sumó el análisis detallado efectuado por la Procuradora delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, quien confirmó que no se han expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos a la vida, integridad y seguridad de la población firmante.

Al respecto del criterio según el cual debe existir un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto de acciones y exija un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte, la Corporación encontró que si bien las obligaciones que surgen, como se reconoció en la sentencia



C-630 de 2017, no son de resultado y su incumplimiento no genera responsabilidad objetiva, sin embargo, tratándose de la protección de la vida e integridad de la población signataria, la materialización de este deber exige una atención especial, oportuna y eficaz que no da espera, porque la preservación de la vida e integridad personal de quienes suscribieron el Acuerdo es requisito sine qua non para que se pueda dar el tránsito hacia una sociedad que maneje sus conflictos de manera no violenta. Únicamente así resulta factible aplicar la justicia transicional y esperar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como honrar a las víctimas.

De ahí que para la Corte el asesinato de una sola de las personas que firmaron el Acuerdo tenga un efecto desproporcionado y exija la acción inmediata, articulada, coordinada e integral del Estado. Lo anterior es tanto más importante cuanto, reiteró la Corte, a cambio de la desmovilización y del desarme que ya tuvo lugar, lo mínimo que esperan las personas en proceso de reincorporación es poder hacer el tránsito de manera confiable y segura.

La Corte insistió en que no era suficiente dotar de escoltas, chalecos y carros blindados a la población en proceso de reincorporación. Más allá de eso, es indispensable ofrecerle las condiciones que le permitan superar el grado de vulnerabilidad que enfrenta, para que pueda elegir su propio camino con las condiciones que le permita vivir una vida digna.

En vista de la especificidad de la situación que enfrentan las personas en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas integrantes del partido Comunes, consideró la Corte que el quebrantamiento de sus derechos fundamentales debe entenderse como generalizada, irrazonable y desproporcionada. No solo afecta a las y a los accionantes en el expediente de la referencia, sino a todas las personas que se comprometieron a dejar las armas y a transitar hacia la vida civil. El Estado debe ofrecerles protección basada en un concepto de seguridad humana preventiva e integral, en los términos desarrollados en la sentencia.

En suma, el bajo nivel de cumplimiento de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz vulnera los derechos individuales de la población firmante. Esta situación exige materializar otros componentes del Acuerdo Final de Paz directamente relacionados con las garantías de seguridad de la población en proceso de reincorporación y afianzar el derecho a la paz del que es titular la sociedad colombiana en su conjunto.

Para el efecto, la Sala Plena dictó un conjunto de medidas de orden estructural dirigidas a lograr la correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida en desarrollo del Acuerdo Final y a superar el Estado de Cosas Inconstitucional. Además, ordenó a la

Procuraduría General de la Nación que en el ejercicio de sus funciones constitucionales adopte un mecanismo especial de vigilancia del cumplimiento de la sentencia con el auxilio de la Defensoría del Pueblo. Lo anterior, sin perjuicio de que la Corte asumirá, a través de una Sala Especial de Seguimiento, el cumplimiento de las órdenes emitidas en la providencia.

Gran parte de las órdenes fueron adoptadas por una amplia mayoría o por unanimidad. La declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional se adoptó con una mayoría de cinco votos contra cuatro, salvando el voto respecto de esta decisión las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Alberto Rojas Ríos.

#### 4. Salvamentos de voto

El magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJJAR estuvo de acuerdo con la totalidad de las órdenes estructurales o complejas adoptadas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022, por considerar que ellas tienen por finalidad garantizar la protección de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de los excombatientes de las FARC-EP que firmaron el Acuerdo Final y están en proceso de reincorporación a la vida civil, incluidos los que pertenecen al nuevo partido Comunes y ostentan la calidad de líderes sociales y sus familias y, de esa manera, en consecuencia, superar las fallas estructurales derivadas de la presunta violación múltiple y reiterada de sus derechos fundamentales. Empero, el Magistrado Ibáñez se apartó únicamente de la decisión de la Corte de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional por cuanto, a su juicio, esta figura -de construcción jurisprudencial-, no está prevista en el ordenamiento jurídico colombiano.

Ibáñez Najjar señaló que desde finales de la década de los años noventa del Siglo XX, la Corte Constitucional colombiana ha venido analizando casos en los cuales se presentan fallas estructurales que conllevan una violación múltiple y reiterada tanto de derechos fundamentales como de derechos económicos sociales y culturales de grupos masivos de personas en situación de vulnerabilidad, lo mismo que la omisión de las autoridades en el cumplimiento de la Constitución y la ley. Frente a esta situación, no obstante la existencia de los mecanismos judiciales previstos en la Constitución Política y desarrollados por la ley, la Corte Constitucional ha venido construyendo por vía jurisprudencial lo que ella ha denominado o calificado como un Estado de cosas inconstitucional o de anormalidad constitucional, sin que para tal efecto exista regulación constitucional ni legal – estatutaria u ordinaria- ni tampoco reglamentaria para su constatación, declaración, seguimiento y superación y sin que exista control alguno sobre el ejercicio de tales actividades de constatación, declaración, seguimiento y superación.

En efecto, el magistrado Ibáñez señaló que la Constitución Política no contempla un Estado de Cosas Inconstitucional para que, conforme a presupuestos procesales y materiales en ella previstos que obviamente no contempla, la Corte Constitucional pueda declararlo en ejercicio de las facultades que de manera taxativa y precisa le confieren los artículos 86 y 241 de la Constitución Política. De conformidad con el artículo 121 de la misma, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Los únicos estados de anormalidad que pueden ser constatados y declarados conforme a lo dispuesto por los artículos 152 y 212 a 215 de la Constitución Política, son los de excepción, cuando quiera que surjan hechos que alteren o amenacen alterar gravemente el orden público externo (Art. 212) o el orden público interno que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (Art. 213); o, cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En tales casos, la constatación y valoración de los hechos que perturban o amenazan perturbar de manera grave e inminente el orden público corresponde al Presidente de la República y la totalidad de los ministros del despacho, a quienes la Constitución Política les atribuye la potestad de declarar el estado de excepción respectivo, adoptar luego las medidas que sean necesarias para remover los hechos generadores de la perturbación, declarar restablecido el orden público y levantar el estado de excepción, sin perjuicio del estado de emergencia, en el cual las facultades se agotan con el transcurso del tiempo. El ejercicio de las competencias a cargo del Gobierno, de naturaleza legislativa, tiene control judicial ante la Corte Constitucional, tiene control político ante el Congreso de la República y el Presidente y los Ministros son responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido las causas que motivaron su declaración, y lo son también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 212 a 215 de la Carta.

Conforme a su consagración constitucional y la regulación de las facultades del Gobierno mediante ley estatutaria, los estados de excepción son temporales. El estado de guerra cesa tan pronto como haya cesado la guerra exterior; el estado de conmoción interior cesa cuando hayan cesado las causas que dieron lugar a su declaración o transcurridos 270 días calendario a partir de la misma; y, el estado de emergencia cesa al vencimiento del término para el cual fue declarado que, en ningún caso,

puede exceder de 30 días. De esta forma, el constituyente de 1991, instituyó en el corpus normativo superior, parámetros de rango constitucional que limitan el alcance de los poderes excepcionales existentes, con el fin de dar una respuesta eficaz pero coherente con el modelo de Estado vigente.

En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado in extenso sobre la naturaleza de los estados de excepción bajo el ordenamiento constitucional vigente, especialmente sobre el carácter excepcional, legal y temporal del instrumento. La Corte ha examinado los estadios de normalidad y anormalidad que se definen en la Carta Política y en relación con el último se infiere que se configuran eventos no susceptibles de ser tratados con los mecanismos jurídicos ordinarios. Además, ha constatado el rechazo de la Asamblea Nacional Constituyente de una figura de carácter excepcional cuyas facultades no tuvieran una regulación expresa y taxativa, que se convirtiera indefinido o indeterminable y que evitara el abuso de la misma, tal como en el pasado ocurrió con el Estado de Sitio. La Corte ha señalado, además, que si bien el estatuto superior faculta al ejecutivo de unas prerrogativas excepcionales durante los estados de excepción, las acciones que se ejecutan en virtud de la anormalidad que se presenta, deben ajustarse a una interpretación estricta, de acuerdo con las atribuciones constitucionales de la figura. Precisamente la Corte ha analizado en varios pronunciamientos lo que sucedió en vigencia de la Constitución de 1886 con la institución del Estado de Sitio, la forma como se desfiguró el carácter excepcional y transitorio de ese mecanismo y la noción de “abuso del derecho” que se desprende del uso inadecuado, arbitrario y desgastante de tal instrumento.

La Corte ha podido evidenciar entonces que, tanto la posición del Constituyente como de la misma Corte a lo largo de estos años, ha sido clara en cuanto a la necesidad de adoptar, regular e implementar, un mecanismo jurídico que permitan afrontar situaciones anormales, lato sensu. Empero si bien se hace necesario contar con figuras excepcionales como el Estado de Excepción, en sus diferentes modalidades, la experiencia nos ha demostrado que la aplicación de este instrumento se debe hacer bajo estrictos límites materiales y temporales.

Así, entonces, los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, son de extirpe y regulación constitucional y legal estatutaria con el objeto garantizar la vigencia y la eficacia del orden constitucional aún en situaciones de anormalidad y en este caso concreto con motivo de la ocurrencia de hechos súbitos o sobrevivientes que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o el orden social o con motivo de hechos que constituyan grave calamidad pública.

Por su parte, el Estado de Cosas Inconstitucional ha sido creado mediante decisiones de carácter judicial a partir de la interpretación sobre la competencia del juez de tutela prevista en el inciso final del artículo 27 del Decreto Extraordinario 2591 de 1991, con el objeto de dictar órdenes y hacer el seguimiento de las mismas para resolver problemas estructurales que vulneran o amenazan vulnerar de manea múltiple y masiva derechos fundamentales. Sin embargo, la Constitución Política, ley estatutaria de la administración de justicia, los Decretos 2067 y 2591 de 1991 ni ninguna otra disposición legal, regula las competencias de la Corte Constitucional para constatar, declarar, hacer seguimiento y posteriormente declarar superado un estado de cosas inconstitucional. Las competencias de la Corte Constitucional son taxativas y la ley –así sea Estatutaria- no puede conferirle a la Corte más funciones que las que

la Constitución Política de manera precisa le atribuye para la guarda de la integridad y supremacía de ésta. El Decreto Extraordinario 2591 de 1991, expedido en ejercicio de las precisas facultades previstas en el artículo 5 Transitorio de la Constitución Política, no le confieren a la Corte Constitucional esta facultad y el artículo 27, inciso in fine, que la Corte ha invocado para tal efecto, no tiene el alcance y sentido que ella señala.

Históricamente, ni la Asamblea Nacional Constituyente le otorgó precisas facultades al Gobierno para que regulara una competencia en tal sentido a cargo de las Salas de Revisión de la Corte o de la Sala Plena, ni la Comisión Legislativa encargada de revisar este tema entendió que tal competencia le atribuía al juez de tutela –en sede instancia o en sede de revisión eventual- tales poderes para declarar un estado de cosas inconstitucional.

De la aplicación de cualquiera de las demás clases de interpretación no se infiere que el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991 le atribuya a la H. Corte Constitucional la facultad para constatar, declarar, hacer seguimiento y declarar o no superado el estado de cosas inconstitucional. Igualmente, el Reglamento de la misma Corte Constitucional no le atribuye tampoco dicha posibilidad.

No obstante todo lo anterior, la Corte Constitucional ha decidido, como en este caso, constatar y declarar en varias ocasiones un estado de cosas inconstitucional.

Con todo, la figura del Estado de Cosas Inconstitucional fue creada por la Corte Constitucional a través de sus decisiones judiciales y ella corresponde a la ampliación de los efectos de la acción de tutela para la protección de derechos humanos fundamentales desde su dimensión objetiva. En ese sentido se asemeja a los efectos del denominado litigio de interés público o litigio de impacto que ha sido desarrollado por algunos tribunales nacionales de varios Estados para superar “problemas estructurales”. Dichos problemas, tienen tres elementos distintivos: a)

Afectar a un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa; b) Involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas; y, c) Implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada.

En Colombia, el concepto de estado de cosas inconstitucional ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.

Enmarcando la figura del ECI en el cuadro del litigio de casos estructurales, tal como lo ha venido haciendo la Corte Constitucional a través del desarrollo jurisprudencial que le ha dado, el primer elemento inherente de la misma es que corresponde a un mecanismo excepcional, destinado a que el Estado cumpla eficazmente su función de promover soluciones a problemas estructurales que causan violaciones masivas de derechos humanos. Es una herramienta en la que, a la luz del anquilosamiento de los órganos del Estado para llevar a cabo la función de protección y garantía de los Derechos Humanos en una situación concreta, la Corte, luego de verificar tal situación, decide adoptar las medidas que le permiten contribuir, con las demás Ramas del Poder Público, tomando decisiones y dictando órdenes dirigidas a salir del bloqueo institucional, a superar las fallas estructurales, y lograr proteger eficientemente los derechos que se ven afectados con el problema enfrentado.

Por lo tanto, cada sentencia que constate un ECI debe, por respeto al Estado Social de Derecho, al equilibrio en la distribución de los órganos que integran las diferentes ramas de poder, y a la democracia, establecer criterios objetivos, claros y razonables para la superación del ECI. Si embargo, hasta ahora, nada se ha previsto al respecto, por lo que, si la permanencia o superación del ECI depende de criterios subjetivos, indeterminados o imposibles de alcanzar en un tiempo razonable, la constatación de un ECI se convierte en una figura autoritaria que deslegitima la actuación de la Corte y contraría el equilibrio democrático entre las Ramas del Poder Público.

Respecto de la naturaleza y alcance de las órdenes que la Corte dicta al constatar un ECI, es indispensable tener de presente que no pueden llegar

a sobreponerse sobre las competencias de las demás entidades del Estado. El objetivo de la herramienta es hacer que las autoridades adopten las medidas propias de sus competencias para superar la situación, más no el de reemplazar a las autoridades competentes en sus funciones respecto del diseño o adopción de medidas, a través de imponer al gobierno o al legislador, medidas cuyo diseño, implementación y ejecución requieren de competencias y herramientas que son propias de otras entidades.

Sea cual sea la gravedad de la situación, la ECI como herramienta dirigida a resolver un problema estructural, no puede generar otro a través de la usurpación de competencias que le son totalmente ajenas a un órgano judicial. El objetivo de un ECI no consiste en que la Corte reemplace en sus funciones a las Ramas Legislativa o Ejecutiva o a los demás órganos autónomos del Estado; no se trata de diseñar o implementar políticas ni de dictar normas, sino de guiar al Ejecutivo y darle herramientas para poder superar los problemas que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de sus políticas o adaptarlas al correcto cumplimiento de sus deberes en materia de derechos humanos.

De admitirse la figura del ECI, ella está llamada a existir por el menor tiempo posible, mientras se logra cumplir con su finalidad que es la de ayudar a superar los problemas estructurales que impiden la protección de los Derechos Humanos. La permanencia de la figura o su utilización por lapsos excesivamente prolongados, no solo la desnaturalizan, sino que atentan contra el principio de distribución y el equilibrio de los órganos que integran el poder público que establece la Constitución. Una figura tan impactante, puede quedar reducida a lo inútil si se pretende con ella objetivos que superan el orden constitucional y que desconozcan los principios democráticos con los cuales se construye el Estado Social de Derecho.

Lamentablemente, el Estado de Cosas Inconstitucionales no está sometido a presupuestos formales o materiales para su declaración o para constatar su superación. No existe regla alguna que señale qué circunstancias pueden conducir a la declaratoria por parte de la Corte Constitucional de un ECI. No existe regla que señale el término de duración o vigencia de un ECI declarado por la Corte. El declarado, por ejemplo, con la Sentencia T-025 de 2004, lleva 18 años de vigencia. En el ECI no existe regulación y medida alguna sobre los autos de seguimiento. Conforme a la práctica, en muchos casos, ellos superan las órdenes contenidas en las Sentencias que constata y declaran el ECI.

Tales vacíos e impropiedades, me obligan a separarme respetuosamente de la decisión de declarar un Estado de Cosas Inconstitucional.

Por su parte, las magistradas PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO salvaron parcialmente su voto. Si bien acompañaron la decisión de amparar los derechos fundamentales de los

accionantes en cada caso concreto, se apartaron de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional-en adelante ECI-, la creación de una Sala Especial de Seguimiento y de la mayoría de las órdenes estructurales y complejas derivadas del mismo. En concreto, consideraron que la decisión mayoritaria declaró la existencia de un ECI sin que estuvieran acreditados los presupuestos jurisprudenciales que esta Corporación ha construido al respecto. De igual manera, las órdenes proferidas en dicho escenario implicaron la ampliación del objeto de la tutela y la extensión injustificada de la decisión judicial a otros componentes del Acuerdo Final de Paz (en adelante AF). Finalmente, la intervención de la Corte en este asunto generó obligaciones de corto plazo para el Gobierno en distintas materias, no obstante que el AF contiene mandatos progresivos que deben cumplirse en 3 periodos presidenciales.

Falta de acreditación de los presupuestos para la declaratoria del ECI. Las magistradas consideraron que no fueron demostrados los siguientes requisitos:

i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas. Al proceso no se aportó evidencia suficiente que demostrara la existencia de una vulneración masiva de los derechos fundamentales de los excombatientes. En este punto, reconocieron que la garantía de seguridad de esta población es un presupuesto esencial para lograr el efectivo cumplimiento del acuerdo, por tal razón, la muerte de cualquier reinsertado es un hecho gravísimo que requiere de respuestas efectivas, directas e inmediatas por parte del Estado. Sin embargo, consideraron que la gravedad de las violaciones que algunos excombatientes han padecido no era prueba suficiente de que aquellas fueran masivas en los términos de la jurisprudencia constitucional. La Corte Constitucional ha reiterado que una violación de derechos fundamentales es masiva si es generalizada, estructural y afecta a grandes poblaciones. En criterio de las magistradas, en este caso no estaba acreditada una vulneración de tal envergadura porque las cifras aportadas por el Gobierno en el trámite de tutela demostraban que la vida, seguridad e integridad personal del 98% de los reinsertados ha sido garantizada. De igual forma, durante el trámite de la tutela, la ANJDE, el Consejero para la Estabilización y el Director de la UNP coincidieron en que ninguno de los excombatientes asesinados y que refiere la decisión mayoritaria, había solicitado medidas de protección.

ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos. La mayoría no identificó cuáles eran las obligaciones específicas respecto a los derechos supuestamente desconocidos, en particular la garantía de la seguridad. Tampoco expuso los deberes particulares omitidos, incumplidos o cumplidos de manera insuficiente por parte de las autoridades. Bajo ese entendido, las pruebas



aportadas al proceso no demostraban la existencia de una omisión prolongada de las autoridades en su deber de proteger los derechos fundamentales de los excombatientes y en el cumplimiento de los compromisos del punto 3 del AF. En este escenario, durante el proceso de amparo, fue demostrado que las amenazas a la vida, seguridad e integridad personal de los excombatientes provenían de diferentes causas y que las obligaciones de proteger y garantizar los derechos fundamentales de esta población a cargo del Estado eran de medio y no de resultado. Por esta razón, concluyeron que no podía inferirse, como lo hizo mayoría, que existía un nexo causal entre las violaciones a distintos derechos de esta población, incluida la garantía de la seguridad, y las supuestas falencias y omisiones en la implementación del acuerdo.

De otra parte, las magistradas enfatizaron que la implementación del punto 3 del AF debe adelantarse de forma gradual y progresiva durante el plazo de 3 periodos presidenciales. De este modo, en principio era impropio concluir que existía una omisión prolongada en su implementación, a partir de una valoración de los resultados de la fase inicial. Desde tal perspectiva, las pruebas aportadas al trámite de revisión y, en particular, el informe de pruebas remitido por el Instituto KROC en relación con el grado de cumplimiento de los 52 compromisos del punto 3 del AF, permitían concluir que el avance en la implementación, a pesar de presentar algunas dificultades y retrasos, era razonable.

De otra parte, iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, en este caso la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado no fue acreditada. Las magistradas argumentaron que la decisión judicial no precisó cuáles eran las prácticas o los bloqueos inconstitucionales impuestos por las autoridades accionadas. Al respecto, encontraron que la presentación de 800 solicitudes de protección a la UNP no era suficiente para declarar un ECI, pues bastaba una orden sencilla de exigir la ejecución de un programa de evacuación de solicitudes. La postura mayoritaria debió acreditar cómo esta situación implicaba una práctica o un bloqueo inconstitucional.

iv) la falta de expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos tampoco fue demostrada. Las medidas legislativas, administrativas o presupuestales para lograr la implementación del punto del AF no adolecían de falencias estructurales. Las magistradas resaltaron que cualquier omisión o deficiencia legislativa, administrativa o presupuestal en la implementación de una política pública no habilitaba automáticamente la declaratoria de un ECI. Por el contrario, según la jurisprudencia constitucional, las falencias debían ser estructurales, evidentes y manifiestas. En tal sentido, aquellas deben configurar la causa de la vulneración masiva de los derechos fundamentales. Asimismo,

enfaticaron que la Corte Constitucional había reconocido de forma reiterada que las autoridades cuentan con un amplio margen de configuración para lograr la efectiva implementación del punto 3 del AF. En su criterio, los mecanismos institucionales que habían sido adoptados por el Gobierno con posterioridad a la firma del acuerdo, a pesar de haber presentado dificultades propias de la implementación de los acuerdos de paz, eran razonables y estaban amparados por el amplio margen de configuración del Estado. De igual forma, las falencias y dificultades identificadas por la mayoría de la Sala no demostraban que existía una abierta y manifiesta falta de articulación normativa e institucional en la implementación del punto 3 del AF o un paralelismo institucional y, mucho menos, que esta fuera la causa de las violaciones a la integridad personal de los excombatientes.

En este punto, resaltaron que la postura mayoritaria era contraevidente. Lo anterior, porque quedó demostrado en el expediente que, en torno a la protección de los ex combatientes firmantes del AF, han sido expedidas leyes y disposiciones reglamentarias para materializar la garantía de seguridad de dicho grupo. De igual forma, las autoridades acreditaron los esfuerzos presupuestales y de gestión para atender la protección de dicha población.

v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante. A pesar de la evidencia sobre esfuerzos en términos de gestión pública y presupuestal, la mayoría insistió, sin argumentos, en que el Gobierno Nacional no había adelantado las actuaciones suficientes para la garantía de los derechos. Por tal razón, dicho presupuesto tampoco fue acreditado.

Finalmente, vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. La mayoría justificó este presupuesto en la visión ampliada del concepto de seguridad que se extiende a otros componentes del AF. En criterio de las magistradas, esta visión ampliada no era adecuada, pues implicaba que cualquier acción de tutela en relación con otros aspectos del acuerdo, impactaría en el tema de seguridad y la Corte convertiría el AF en norma jurídica, exigible de manera directa, pese a que la Constitución dispone lo contrario.

La creación de una Sala Especial de Seguimiento. Las magistradas manifestaron estar en desacuerdo con la creación de una Sala Especial de Seguimiento porque aquella constituye una intervención injustificada de la Corte en el proceso de implementación del AF que resulta contraria a lo pactado y es inconveniente. El acuerdo cuenta con diversas instancias de verificación de cumplimiento por las partes firmantes en relación con el

punto 3. Aquellas constituyen el escenario idóneo para discutir las problemáticas y dificultades en la implementación del AF. En este sentido, la declaratoria del ECI y la apertura de una instancia de seguimiento a cargo de la Corte suponía una injerencia judicial desproporcionada, injustificada e innecesaria del tribunal constitucional en la implementación del acuerdo. Además, produce una inconveniente judicialización del proceso de justicia transicional.

Las órdenes derivadas de la declaratoria del ECI ampliaron el objeto de la tutela y, además, impusieron plazos cortos para el cumplimiento de variados componentes del AF. Las magistradas expresaron que la aproximación ampliada del concepto de seguridad generó la adopción de órdenes que se extienden a otros componentes del AF que no tenían ninguna relación con el objeto de las tutelas que la Corte revisó. En efecto, aquellas impactaron materias relacionadas con: i) los PDETS y los Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo; ii) los defensores y defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales, movimientos políticos y los líderes y lideresas políticos y sociales; y, iii) el acceso a la administración de justicia, entre otros. De otra parte, aquellas ordenaron el cumplimiento, en plazos muy cortos, de obligaciones programáticas y de largo aliento contenidas en el AF. En efecto, las medidas estructurales previstas por la postura mayoritaria contienen plazos de ejecución inmediata y otras que van de 1 a 2 meses. Estas órdenes desconocen lo pactado, puesto que, reiteraron, la implementación del AF fue prevista mediante acciones estatales en el lapso de 3 periodos presidenciales.

En suma, concluyeron que la decisión mayoritaria no demostró la existencia de un ECI en este asunto. Ninguno de los presupuestos fue probado en el expediente. En particular, la postura mayoritaria no acreditó la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de los excombatientes que suscribieron el AF. Tampoco, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de las obligaciones del AF, en especial, porque su implementación está prevista para 3 periodos presidenciales. Finalmente, no fue probada la ausencia de medidas legislativas y presupuestarias. La evidencia procesal demostró que aquellas si fueron adoptadas en el corto tiempo de implementación del acuerdo. De otra parte, la creación de una Sala Especial de Seguimiento configuró una injerencia judicial desproporcionada, injustificada e innecesaria de la Corte en la implementación del AF. En ese escenario, produce una inconveniente judicialización en la consolidación del AF. Finalmente, las órdenes estructurales ampliaron el objeto de la tutela a otros componentes del AF y consagraron plazos más cortos para la implementación del mismo, lo que desconoce el plazo pactado de 3 periodos presidenciales. En tal perspectiva, la decisión de la Corte debió limitarse a la verificación de

los casos concretos y a proferir órdenes tendientes a la protección de los derechos fundamentales de los accionantes.

Por último, el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO salvó parcialmente su voto en cuanto (i) se ordena al Gobierno y al Consejo Superior de la Judicatura adoptar medidas administrativas y financieras para el funcionamiento de la Sala Especial de Seguimiento creada en la Corte Constitucional, y (ii) se solicita a la Sección de Primera Instancia para los casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz, que suministre información periódica sobre el seguimiento a las medidas adoptadas en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020.

El magistrado Lizarazo señaló que la declaratoria del estado de cosas inconstitucional no implica inexorablemente la creación de una Sala de Seguimiento, máxime cuando el AFP previó mecanismos de seguimiento acordados entre las partes que en la actualidad se encuentran en funcionamiento, los cuales se nutren de la información que recaudan directamente y de la que otras autoridades deben aportar.

En consecuencia, carece de sentido crear un sistema paralelo de seguimiento en la Corte, para cuyo cumplimiento carece de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios. Dado que no resulta indispensable su creación, tampoco es razonable ordenar la destinación de recursos para su funcionamiento. Los sistemas de seguimiento y verificación del Acuerdo de Paz existentes cuentan con baterías de indicadores de planeación, proceso y resultado, de manera que la Corte podrá apoyar su trabajo en esos sistemas, evitando duplicar el trabajo tanto de las entidades que deben concentrarse en cumplir lo acordado, como de los mecanismos de seguimiento ya existentes.

Por tales razones se apartó de todas las órdenes que desconocen la institucionalidad, sistemas de información, planes, programas y proyectos existentes en virtud de lo acordado e implementado.

El magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS también salvó parcialmente su voto frente a la decisión de la mayoría de la Sala Plena de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- respecto del cumplimiento del componente de seguridad de los firmantes del Acuerdo Final de Paz.

El citado magistrado está sustancialmente de acuerdo con la providencia adoptada por la Corte Constitucional y estima que la situación de seguridad de los ex miembros de las FARC-EP comprometidos con la construcción de la paz estable y duradera entraña un caso complejo de violación de derechos humanos, al punto que están en una situación delicada que obliga al Estado a garantizar el respeto irrestricto de la vida, integridad y actividades políticas de las personas desmovilizadas y sus familias. Sin embargo, ese escenario no alcanza a configurar los requisitos

que exige la jurisprudencia para declarar un ECI. La Corte ha constatado que esa figura se emplea para identificar “1) una vulneración generalizada de derechos fundamentales respecto de un número plural de personas, (2) causada por fallas estructurales”.

Al respecto, manifestó que la sentencia objeto de disidencia no había evidenciado que se hubiera presentado un elevado número de acciones de tutela por parte de la población firmante del acuerdo final de paz. Es decir, la sentencia no satisface cuantitativamente el requisito de sistematicidad de los reclamos vía tutela. Tampoco, identificó que esa vulneración hubiese sido el resultado de una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar derechos.

A su vez, llamó la atención de que la ausencia de la declaratoria del ECI jamás impedía que la Corte Constitucional dictara órdenes complejas en la presente causa. Los casos complejos que no alcanzan a constituir un ECI también imponen al juez constitucional el deber de dictar remedios efectivos que permitan asegurar los derechos fundamentales en juego. Una muestra de esas hipótesis ocurrió en las Sentencias SU-484 de 2008 - liquidación del Hospital San Juan de Dios-, T-488 de 2014 -intervención en política pública de tierras baldías-, T-576 de 2014 -espacio consultivo nacional de comunidades afrocolombianos-, T-236 de 2017 y Auto 387 de 2019 -revisión al programa de Aspersión Área de Glifosato-, T-361 de 2017 - delimitación del páramo de Santurbán, T-080 de 2018 -inexistencia de política pública de atención de necesidades básicas de las niñas y niños de las comunidades Embera, Wounaan y Tule del Departamento del Chocó-, T-398 de 2019 – derecho a la higiene menstrual de las mujeres habitantes de calle-, T-413 de 2021 – Licencia Ambiental de la Aspersión Área de Glifosato-, entre otras. Los ECI son una valiosa herramienta que sirve para romper el marasmo institucional que se produce una vulneración sistemática derechos humanos. Estos requisitos son una constatación fáctica que debe efectuar la Corte Constitucional, verificación que no se presentó en esta causa”.

Expedientes acumulados: T-7.987.084, T-7.987.142, T-8.009.306 y T-8.143.584 AC. Sentencia SU020-22. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado 01, enero 27 de 2022.

### **III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

#### **Decretos de la Presidencia de la República**

**Decreto 048 de 2022.**

(17/01). Por el cual se modifica el artículo 2.2.6.2.4.13 del Decreto 1072 de 2015, único reglamentario del sector trabajo, en lo relacionado con la inclusión de grupos de empresas e instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano en alianzas con unidades vocacionales de aprendizaje en empresa. Diario Oficial 51.920.

**Decreto 053 de 2022.**

(19/01). Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la emisión de bonos por parte de los fondos de inversión colectiva en el mercado de valores, la internacionalización de las infraestructuras, el desarrollo del mercado de capitales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.922.

**Decreto 086 de 2022.**

(24/01). Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 1, de la parte 3, del libro 2 del Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, se reglamenta el artículo 299 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, en lo relacionado con la equidad regional en la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.927.

**Decreto 088 de 2022.**

(24/01). Por el cual se adiciona el título 20 a la parte 2 del libro 2 del Decreto único reglamentario del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, Decreto 1078 de 2015, para reglamentar los artículos 3, 5 y 6 de la Ley 2052 de 2020, estableciendo los conceptos, lineamientos, plazos y condiciones para la digitalización y automatización de trámites y su realización en línea. Diario Oficial 51.927.

**Decreto 108 de 2022.**

(25/01). Por el cual se adiciona el título 12 transitorio a la parte 2 del libro 1 del Decreto único reglamentario del sistema general de regalías, en lo relativo a las normas transitorias de las operaciones de crédito público con cargo a la asignación para la inversión regional - artículo 131 de la Ley 2159 de 2021. Diario Oficial 51.928.

**Decreto 115 de 2022.**

(27/01). Por el cual se modifica el artículo 2. 13. 1. 12.6. del capítulo 12 del título 1 de la parte 13 del libro 2 Decreto 1071 de 2015, Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Diario Oficial 51.930.

**Decreto 140 de 2022.**

(27/01). Por el cual se reglamenta el artículo 107 de la Ley 2159 de 2021, en relación con la financiación o cofinanciación de procesos catastrales a través de un Patrimonio Autónomo, su administración, funcionamiento y determinación de la entidad financiera del Estado del orden nacional que administrará los recursos y se adiciona al capítulo 6 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto reglamentario único del sector administrativo de información estadística. Diario Oficial 51.930.

**Decreto 147 de 2022.**

(27/01). Por el cual se el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2022 y se efectúa la respectiva liquidación. Diario Oficial 51.930.

**Decreto 168 de 2022.**

(31/01). Por el cual se modifica el artículo 2.6.4.2.1.3. del Decreto 780 de 2016, en relación con el plazo para la apertura de las cuentas de recaudo de las cotizaciones y el diseño e implementación de los desarrollos tecnológicos que se requieran para su puesta en funcionamiento. Diario Oficial 51.934.

**Decreto 169 de 2022.**

(31/01). Por el cual se incorporan al presupuesto del bienio 2021 - 2022 del Sistema General de Regalías, los rendimientos financieros generados por las asignaciones directas del 01 de julio de 2021 al 31 de diciembre de 2021. Diario Oficial 51.934.