

CONTENIDO

I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. JURISPRUDENCIA

III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

I. CONGRESO DE LA REPÚBLICA	10
1. PROYECTOS DE LEY	10
-NUEVOS:	10
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026.	10
SUBROGACIÓN GESTACIONAL.	11
MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.	11
TRANSPORTE FÉRREO.	11
POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA.	11
RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA.	11
CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA.	11
EDUCACIÓN SOCIOEMOCIONAL EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS.	12
PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO.	12

FONDOS EDUCATIVOS DEPARTAMENTALES.	12
PROTECCIÓN A PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD.	12
REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE SALUD.	12
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE SALUD.	12
SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.	12
MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.	13
EDUCACIÓN PARA LA PAZ CON JUSTICIA SOCIAL.	13
AMPLIACIÓN DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN BORRÓN Y CUENTA NUEVA.	13
SUBROGACIÓN UTERINA PARA LA GESTACIÓN.	13
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.	13
-TRÁMITE:	13
CONTRATACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.	13
CALIDAD DEL AIRE.	14
PAGO DE TASAS Y TARIFAS DE PEAJES.	14
PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.	14
PERSONAS QUE PADECEN CÁNCER.	14
DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS.	14
SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA.	14

HIGIENE MENSTRUAL.	15
MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DE VIOLENCIA SEXUAL.	15
PISO DE AUMENTO A LOS SALARIOS.	15
PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS.	15
JORNADA LABORAL.	15
ESTÍMULOS PARA LOS SUFRAGANTES.	16
ZONAS ECONÓMICAS Y SOCIALES ESPECIALES.	16
PLANILLA ÚNICA DE VIAJE OCASIONAL PARA TAXIS.	16
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y DEL ORIENTE AMAZÓNICO.	16
ASEGURAMIENTO EN SALUD DURANTE EL TRÁMITE PENSIONAL.	16
PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL.	17
TRABAJO DOMÉSTICO.	17
PRÁCTICAS DE ENTRETENIMIENTO CRUEL CON ANIMALES.	17
PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES.	17
EMPRENDEDORES ESTABLECIDOS.	17
SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA CIVIL.	18
DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO.	18
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.	18
ATENCIÓN DURANTE EL EMBARAZO.	18

PUBLICIDAD ESTATAL.	18
RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL.	18
ALIMENTACIÓN ESCOLAR INTEGRAL.	19
GASTOS DE REPRESENTACIÓN Y PRIMAS DE LOS CONGRESISTAS.	19
PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL.	19
TRANSPORTE DE FAUNA SILVESTRE RESCATADA.	19
PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS.	19
TRABAJADORES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES.	19
NIÑOS AL CUIDADO DE LAS MADRES COMUNITARIAS.	20
VACACIONES PARA TRABAJADORES.	20
PENSIÓN BÁSICA A LA PERSONA MAYOR.	20
AGENTES DE PROTECCIÓN Y ESCOLTAS DE LA UNP.	20
VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO.	20
CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.	20
PROMOCIÓN DE LA LACTANCIA MATERNA.	21
DERECHOS DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD.	21
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL DEPORTE.	21
AYUDA MONETARIA A FAVOR DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.	21
ESTABILIDAD LABORAL DE LAS MUJERES EMBARAZADAS.	21

FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SOLIDARIO.	22
EDUCACIÓN SUPERIOR EN CIENCIA.	22
JUNTAS REGIONALES Y NACIONAL DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.	22
SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES.	22
USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO PÚBLICO.	22
PROPIEDAD PRIVADA AFECTADA POR DELITOS.	22
PROTECCIÓN SOCIAL AL ADULTO MAYOR.	23
POLÍTICA PÚBLICA DE LACTANCIA MATERNA.	23
EFICACIA DE LA JUSTICIA EN MATERIA PENAL.	23
INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES.	23
KIT PARA MUJERES EMBARAZADAS.	23
ENFERMEDAD DE ENDOMETRIOSIS.	24
MANEJO INTEGRAL AL SOBREPESO Y LA OBESIDAD.	24
AFILIACIÓN O TRASLADO ENTRE REGÍMENES PENSIONALES.	24
MINISTERIO DE CULTURA.	24
PERSONAS BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA.	24
PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES.	25
TIENDAS Y PANADERÍAS DE BARRIO O VECINALES.	25

SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.	25
BIENESTAR Y PROTECCIÓN ANIMAL.	25
PROGRAMAS DEL SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE.	25
DEFINICIÓN DE SITUACIÓN MILITAR.	25
ACUEDUCTOS MUNICIPALES.	26
PROFESIÓN DE DESARROLLO FAMILIAR.	26
RECUPERADORES AMBIENTALES DEL PAÍS.	26
PROTECCIÓN DEL AMBIENTE SANO.	26
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS EPS.	26
INSUMOS DE HIGIENE Y ASEO PARA LA SALUD.	27
2. LEYES SANCIONADAS	27
LEY 2288 DE 2023.	27
LEY 2289 DE 2023.	27
LEY 2290 DE 2023.	27
LEY 2291 DE 2023.	27
II. JURISPRUDENCIA	27
CORTE CONSTITUCIONAL	27
SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD	28

LEY 2197 DE 2022 (PARCIAL), “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 28

INCISO 3° DEL ARTÍCULO 14, NUMERAL 7° DEL ARTÍCULO 16 Y EL NUMERAL 3° DEL PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY ORGÁNICA 2199 DE 2022, “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”. 38

PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 2044 DE 2020, “POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA EL SANEAMIENTO DE PREDIOS OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 42

ARTÍCULOS 1° (PARCIAL) Y 6° DE LA LEY 2111 DE 2021, “POR MEDIO DEL CUAL SE SUSTITUYE EL TÍTULO XI “DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE” DE LA LEY 599 DE 2000, SE MODIFICA LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 46

LEY 2094 DE 2021 (PARCIAL), “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA LA LEY 1952 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 49

ARTÍCULO 19 DE LA LEY 2080 DE 2021, “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -LEY 1437 DE 2011- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN EN LOS PROCESOS QUE SE TRAMITAN ANTE LA JURISDICCIÓN”. 64

NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY 65 DE 1993, “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO”, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY 504 DE 1999, “POR LA CUAL SE DEROGAN Y MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES DEL DECRETO 2700 DE 1991, Y DE LOS DECRETOS-LEYES 2790 DE 1990, 2271 DE 1991, 2376 DE 1991, LEY 65 DE 1993, LEY 333 DE 1996 Y LEY 282 DE 1996 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 65

NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 19 Y EL NUMERAL 50 DEL ARTÍCULO 119 DE LA LEY 2200 DE 2022 “POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS”. 70

INCISO SEGUNDO, Y EL PARÁGRAFO 4° DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY 2197 DE 2022, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. 73

III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 80

DECRETOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 80

DECRETO 0142 DE 2023. 80

DECRETO 0150 DE 2023. 80

DECRETO 0151 DE 2023. 80

DECRETO 0160 DE 2023. 81

DECRETO 0219 DE 2023. 81

DECRETO 0220 DE 2023. 81

DECRETO 0221 DE 2023. 81

DECRETO 0222 DE 2023. 81

DECRETO 0224 DE 2023. 81

DECRETO 0227 DE 2023. 82

DECRETO 0236 DE 2023. 82

DECRETO 0245 DE 2023. 82

DECRETO 0260 DE 2023. 82

DECRETO 0261 DE 2023.	82
DECRETO 0262 DE 2023.	82
DECRETO 0263 DE 2023.	83



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Vicepresidencia

COMPILACIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL **INFORMATIVO DE VICEPRESIDENCIA No. 336**

FEBRERO 2023

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 febrero de 2023, que fueron publicadas en la página web de la Secretaría General del Senado de la República.

1. PROYECTOS DE LEY

-Nuevos:

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Proyecto de Ley número 338 de 2023 Cámara. Tiene como finalidad expedir el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida'. Gaceta 18 de 2023.

Subrogación gestacional.

Proyecto de Ley número 334 de 2023 Cámara. Reglamenta la subrogación gestacional en Colombia, se prohíbe con fines lucrativos, y garantiza los derechos de la mujer, los niños y niñas. Gaceta 19 de 2023.

Mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios.

Proyecto de Ley número 335 de 2023 Cámara. Racionaliza los trámites para la ejecución y desarrollo de proyectos para la prestación, ampliación, expansión y mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios. Gaceta 19 de 2023.

Transporte férreo.

Proyecto de Ley número 337 de 2023 Cámara. Define y establece las condiciones para el desarrollo de infraestructura ferroviaria nacional, y regula la prestación del servicio público de transporte férreo. Gaceta 19 de 2023.

Política criminal y penitenciaria.

Proyecto de Ley número 336 de 2023 Cámara. Tiene como propósito humanizar la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional. Gaceta 20 de 2023.

Recursos en sede administrativa.

Proyecto de Ley número 323 de 2023 Cámara. Reforma el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, para adoptar disposiciones tendientes a establecer el término para la resolución de los recursos en sede administrativa, fomentar la eficiencia y eficacia de la administración, y evitar cualquier duda en la interpretación de las normas que regulan la materia. Gaceta 21 de 2023.

Contratos de estabilidad jurídica.

Proyecto de Ley número 324 de 2023 Cámara. Modifica los artículos 2° y 5° de la Ley 963 de 2005, en relación con los inversionistas nacionales y extranjeros en los contratos de estabilidad jurídica. Gaceta 21 de 2023.

Educación socioemocional en instituciones educativas.

Proyecto de Ley número 313 de 2023 Cámara. Promueve la educación socioemocional de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en las instituciones educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia. Gaceta 34 de 2023.

Productos de tabaco calentado.

Proyecto de Ley número 314 de 2023 Cámara. Tiene como objetivo regular los productos de tabaco calentado, administración de nicotina y sin nicotina. Gaceta 34 de 2023.

Fondos educativos departamentales.

Proyecto de Ley número 315 de 2023 Cámara. Modifica el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, en relación con los fondos educativos departamentales, municipales y distritales. Gaceta 35 de 2023.

Protección a personas en condición de discapacidad.

Proyecto de Ley número 316 de 2023 Cámara. Tiene como propósito crear el fondo de protección y apoyo a personas en condición de discapacidad y sus cuidadores. Gaceta 35 de 2023.

Reforma al sistema general de salud.

Proyecto de Ley número 339 de 2023 Cámara. Tiene como finalidad transformar el sistema general de salud, de conformidad con la ley 1751 de 2015. Gaceta 68 de 2023.

Fortalecimiento del sistema general de salud.

Proyecto de Ley número 340 de 2023 Cámara. Tiene como intención adoptar medidas para mejorar y fortalecer el sistema general de seguridad social en salud. Gaceta 69 de 2023.

Sistema general de seguridad social en salud.

Proyecto de Ley número 341 de 2023 Cámara. Tiene como propósito dictar disposiciones sobre el sistema general de seguridad social en salud (SGSSS). Gaceta 84 de 2023.

Modificaciones al presupuesto general de la nación.

Proyecto de Ley número 342 de 2023 Cámara. Tiene como objetivo adicionar y efectuar unas modificaciones al presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal de 2023. Gaceta 84 de 2023.

Educación para la paz con justicia social.

Proyecto de Ley número 279 de 2023 Senado. Promueve y reconoce el pensamiento social, crítico y la práctica humanista, como base fundamental para la educación para la paz con justicia social en Colombia. Gaceta 89 de 2023.

Ampliación del régimen de transición borrón y cuenta nueva.

Proyecto de Ley número 343 de 2023 Senado. Tiene como propósito ampliar el régimen de transición borrón y cuenta nueva. Gaceta 93 de 2023.

Subrogación uterina para la gestación.

Proyecto de Ley Estatutaria número 345 de 2023 Senado. Tiene como intención regular la subrogación uterina para la gestación en Colombia. Gaceta 93 de 2023.

Fortalecimiento del sistema general de seguridad social en salud.

Proyecto de Ley número 344 de 2023 Cámara. Tiene como objetivo adoptar medidas para el fortalecimiento del sistema general de seguridad social en salud. Gaceta 105 de 2023.

-Trámite:

Contratación de prestación de servicios.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 67 de 2022 Senado. Dicta disposiciones para el mejoramiento de las condiciones de ejecución de la modalidad de contratación de prestación de servicios por parte de personas naturales en el sector público y privado en Colombia. Gaceta 05 de 2023.

Calidad del aire.

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 72 de 2022 Senado. Protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de carbono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre, y dicta otras disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia. Gaceta 05 de 2023.

Pago de tasas y tarifas de peajes.

Se presentaron: concepto jurídico y carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 188 de 2022 Cámara. Exonera a todas las personas con discapacidad del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes por todas las carreteras y autopistas de Colombia, y modifica y adiciona artículos de la Ley 105 de 1993. Gacetas 08 y 65 de 2023.

Participación en el sistema general de seguridad social en salud.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 234 de 2021 Cámara, 381 de 2022 Senado. Reglamenta la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el sistema general de seguridad social en salud de Colombia. Gaceta 08 de 2023.

Personas que padecen cáncer.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 31 de 2022 Senado. Reconoce como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer. Gaceta 09 de 2023.

Derechos sexuales y reproductivos.

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley Estatutaria número 112 de 2022 Senado. Tiene como propósito regular los derechos sexuales y reproductivos. Gaceta 11 de 2023.

Sistemas electrónicos de administración de nicotina.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 01 de 2022 Senado, 325 de 2022 Cámara. Modifica el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009, en relación con los sistemas

electrónicos de administración de nicotina (SEAN), los sistemas similares sin nicotina (SSSN) y los productos de tabaco calentado (PTC). Gacetas 17 y 63 de 2023.

Higiene menstrual.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 42 de 2022 Senado. Garantiza el manejo de la higiene menstrual en el país, y provee de manera gratuita artículos de higiene menstrual a niñas, mujeres y personas menstruantes en condición de vulnerabilidad. Gaceta 17 de 2023.

Medidas para la prevención de violencia sexual.

Se presentaron: concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, carta de adhesión y carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 101 de 2022 Senado, 332 de 2022 Cámara. Adopta medidas de prevención, protección y sanción del acoso sexual, el acoso sexual digital y otras formas de violencia sexual dentro del contexto laboral, profesional y educativo. Gacetas 17, 63 y 67 de 2023.

Piso de aumento a los salarios.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 25 de 2022 Senado. Tiene como propósito establecer un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional. Gaceta 29 de 2023.

Plazas de mercado públicas.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 45 de 2022 Senado. Fortalece las plazas de mercado públicas del país, promueve la conservación de su patrimonio cultural, y la mejora como espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, estimula la economía solidaria, e impulsa los mercados campesinos. Gaceta 29 de 2023.

Jornada laboral.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 49 de 2022 Senado acumulado con el Proyecto de Ley número 143 de 2022 Senado, y con el Proyecto de Ley número 113

de 2022 Senado. Busca modificar el Código Sustantivo del Trabajo, y reglamenta la jornada laboral. Gaceta 29 de 2023.

Estímulos para los sufragantes.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 132 de 2022 Senado. Tiene como intención modificar el artículo 2° de la Ley 403 de 1997, por la cual se establecen estímulos para los sufragantes. Gaceta 29 de 2023.

Zonas económicas y sociales especiales.

Se presentó informe de subcomisión al Proyecto de Ley número 047 de 2022 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 110 de 2022 Cámara. Tiene como objetivo incluir departamentos y ciudades en las zonas económicas y sociales especiales (ZESE). Gaceta 36 de 2023.

Planilla única de viaje ocasional para taxis.

Se presentó ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 127 de 2022 Cámara. Establece una exención para el cobro de la planilla única de viaje ocasional para los vehículos vinculados a empresas de transporte en la modalidad terrestre automotor individual tipo taxi. Gaceta 36 de 2023.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico.

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 238 de 2022 Cámara. Modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, en relación con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA). Gaceta 36 de 2023.

Aseguramiento en salud durante el trámite pensional.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, texto propuesto y carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 252 de 2022 Cámara. Modifica el artículo 2.1.8.4 del decreto reglamentario único del sector salud y protección social 780 de 2016, en relación con la garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional. Gacetas 36 y 66 de 2023.

Promoción de la salud mental.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, y cartas de comentarios de la Superintendencia Nacional de Salud y del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 195 de 2022 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 236 de 2022 Cámara, y con el Proyecto de Ley número 241 de 2022 Cámara. Modifica la Ley 1616 de 2013, y dicta otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos o enfermedades mentales, así como en medidas para la promoción de la salud mental. Gacetas 37, 65 y 70 de 2023.

Trabajo doméstico.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 281 de 2022 Cámara. Tiene como propósito dictar medidas para el sector de trabajo doméstico en Colombia. Gacetas 38 y 85 de 2023.

Prácticas de entretenimiento cruel con animales.

Se presentaron: ponencia para primer debate, texto aprobado en segundo debate y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 85 de 2022 Senado. Tiene como intención prohibir progresivamente las prácticas de entretenimiento cruel con animales. Gaceta 38 de 2023.

Protección de derechos fundamentales.

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley Estatutaria número 257 de 2022 Cámara. Modifica el Decreto ley 2591 de 1991, para dotar de herramientas al juez constitucional, con el fin de garantizar la efectividad de la protección de derechos fundamentales, y disuadir la persistente violación de los mismos, a través de los fallos de tutela. Gaceta 39 de 2023.

Emprendedores establecidos.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 048 de 2022 Cámara. Tiene como propósito modificar la Ley 1150 de 2007, para garantizar el primer contrato con el Estado a los emprendedores establecidos. Gaceta 39 de 2023.

Sector de la infraestructura civil.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 060 de 2022 Cámara. Dicta disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia más mujeres construyendo. Gaceta 39 de 2023.

Desarrollo del sector agropecuario.

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 093 de 2022 Cámara. Tiene como objetivo promover el desarrollo del sector agropecuario y rural en Colombia. Gaceta 40 de 2023.

Programa de alimentación escolar.

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 165 de 2022 Cámara. Busca que el programa de alimentación escolar - PAE, se convierta en política pública de Estado. Gaceta 40 de 2023.

Atención durante el embarazo.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Ley número 110 de 2022 Senado. Tiene como intención fortalecer la atención y el cuidado durante el embarazo y la primera infancia. Gaceta 45 de 2023.

Publicidad estatal.

Se presentaron: informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, y nota aclaratoria al texto definitivo al Proyecto de Ley número 163 de 2022 Cámara. Implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, prohíbe las marcas de gobierno y establece medidas para la austeridad en la publicidad estatal. Gaceta 40 y 63 de 2023.

Régimen de propiedad horizontal.

Se presentó oficio de retiro de firma de autoría al Proyecto de Ley número 205 de 2022 Cámara. Pretende reformar y adicionar la Ley 675 de 2001, referente al régimen de propiedad horizontal en Colombia. Gaceta 63 de 2023.

Alimentación escolar integral.

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley Estatutaria número 079 de 2022 Cámara. Tiene como propósito establecer la política de Estado para la alimentación escolar integral. Gaceta 63 de 2023.

Gastos de representación y primas de los Congresistas.

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley número 097 de 2022 Cámara. Modifica la Ley 4ª de 1992, con el objeto de establecer los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional para fijar los gastos de representación y las primas de los miembros del Congreso. Gaceta 63 de 2023.

Procedimiento sancionatorio ambiental.

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley número 116 de 2022 Cámara. Modifica el procedimiento sancionatorio ambiental, Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores. Gaceta 63 de 2023.

Transporte de fauna silvestre rescatada.

Se presentó carta de adhesión al Proyecto de Ley número 112 de 2022 Cámara. Establece condiciones y requisitos especiales para el transporte de fauna silvestre rescatada o decomisada. Gaceta 63 de 2023.

Pérdida y el desperdicio de alimentos.

Se presentaron cartas de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 013 de 2022 Cámara. Tiene como intención modificar la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos. Gaceta 64 de 2023.

Trabajadores con responsabilidades familiares.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 021 de 2022 Cámara. Garantiza condiciones de flexibilización del horario laboral para trabajadores con responsabilidades familiares. Gaceta 64 de 2023.

Niños al cuidado de las madres comunitarias.

Se presentaron cartas de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social, y del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 028 de 2022 Cámara. Establece lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios de bienestar. Gaceta 64 de 2023.

Vacaciones para trabajadores.

Se presentó carta de comentarios de la Organización Internacional del Trabajo al Proyecto de Ley número 046 de 2022 Cámara. Incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Gaceta 64 de 2023.

Pensión básica a la persona mayor.

Se presentó carta de comentarios de la Administradora Colombiana de Pensiones al Proyecto de Ley número 074 de 2022 Cámara. Tiene como finalidad establecer la pensión básica a la persona mayor. Gaceta 64 de 2023.

Agentes de protección y escoltas de la UNP.

Se presentó carta de comentarios de la Unidad Nacional de Protección al Proyecto de Ley número 086 de 2022 Cámara. Ordena la contratación directa de los agentes de protección y escoltas de la UNP, y reconoce esta profesión como de alto riesgo laboral. Gaceta 64 de 2023.

Vivienda de interés social y prioritario.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Ley número 107 de 2022 Cámara. Establece condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso de la vivienda de interés social y prioritario. Gaceta 64 de 2023.

Contratistas de prestación de servicios.

Se presentaron cartas de comentarios de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de Colombia Compra Eficiente, y del Departamento Administrativo de la Función Pública al Proyecto de Ley número 113 de 2022 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 166 de 2022 Cámara. Busca proteger a los contratistas de prestación de servicios, y

dicta otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y modernizar las plantas de personal estatales. Gaceta 65 de 2023.

Promoción de la lactancia materna.

Se presentaron cartas de comentarios del Departamento Nacional de Planeación, y del Ministerio del Trabajo al Proyecto de Ley número 213 de 2022 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 080 de 2022 Cámara. Establece medidas orientadas a fortalecer la comunidad lactante, la promoción de la lactancia materna en el territorio nacional. Gaceta 66 de 2023.

Derechos de las personas de la tercera edad.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 221 de 2022 Cámara. Modifica parcialmente las Leyes 1850 de 2017 y la Ley 1276 de 2009 en relación con los derechos de las personas de la tercera edad. Gaceta 66 de 2023.

Organización y funcionamiento del deporte.

Se presentaron cartas de comentarios del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 233 de 2022 Cámara. Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento del deporte, la recreación y la cultura deportiva. Gacetas 66 y 106 de 2023.

Ayuda monetaria a favor de los niños y adolescentes.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 249 de 2021 Cámara. Crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19. Gaceta 66 de 2023.

Estabilidad laboral de las mujeres embarazadas.

Se presentó carta de comentarios del Departamento Administrativo de la Función Pública al Proyecto de Ley número 259 de 2022 Cámara. Fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación. Gaceta 66 de 2023.

Fortalecimiento de las instituciones del sector solidario.

Se presentaron cartas de comentarios del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 266 de 2022 Cámara. Tiene como intención modificar la Ley 700 de 2001, con el fin de dictar disposiciones para fortalecer a las instituciones del sector solidario. Gacetas 67 y 102 de 2023.

Educación superior en ciencia.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 270 de 2021 Cámara. Tiene como objetivo promover la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Gaceta 67 de 2023.

Juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez.

Se presentaron cartas de comentarios de la Asociación Colombiana de Juntas Calificación de Invalidez, de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, y del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 28 de 2021 Senado, 295 de 2022 Cámara. Establece la conformación e integración de las juntas regionales y nacional de la calificación de invalidez. Gacetas 67, 104 y 106 de 2023.

Sistema general de riesgos laborales.

Se presentaron cartas de comentarios de la Federación de Aseguradores Colombianos y del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 305 de 2022 Cámara. Establece los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales. Gacetas 67 y 102 de 2023.

Usuarios del servicio de transporte aéreo público.

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 208 de 2021 Cámara. Dicta normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público. Gaceta 70 de 2023.

Propiedad privada afectada por delitos.

Se presentó informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 238 de 2022 Senado. Faculta la permuta de bienes inmuebles de

propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble. Gaceta 78 de 2023.

Protección social al adulto mayor.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 165 de 2022 Senado. Tiene como propósito establecer el programa de protección social al adulto mayor, “Colombia Mayor”. Gaceta 78 de 2023.

Política pública de lactancia materna.

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 138 de 2022 Senado. Otorga lineamientos para la creación de la política pública de lactancia materna, e incentivo para los bancos de leche humana y alimentación complementaria. Gaceta 79 de 2023.

Eficacia de la justicia en materia penal.

Se presentaron: informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 232 de 2022 Senado. Modifica los artículos 297, 310 y 449 de la Ley 906 de 2004, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, y adopta medidas para propender por la eficacia de la justicia en materia penal. Gaceta 81 de 2023.

Ingreso base de cotización de los independientes.

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 117 de 2022 Senado. Establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social, y dicta otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas. Gaceta 81 de 2023.

Kit para mujeres embarazadas.

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 158 de 2022 Senado. Tiene como intención reconocer y garantizar la entrega del kit ‘Mamá cuentas conmigo’ a las mujeres embarazadas. Gaceta 83 de 2023.

Enfermedad de endometriosis.

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 302 de 2021 Cámara, 352 de 2022 Senado acumulado con el Proyecto de Ley número 328 de 2021 Cámara. Establece los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad. Gaceta 83 de 2023.

Manejo integral al sobrepeso y la obesidad.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, texto propuesto, y carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 253 de 2022 Cámara. Tiene como objetivo expedir la ley general para el manejo integral al sobrepeso y la obesidad. Gacetas 85 y 86 de 2023.

Afiliación o traslado entre regímenes pensionales.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 031 de 2022 Cámara. Adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, en relación con la doble asesoría que se debe brindar previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales. Gaceta 85 de 2023.

Ministerio de Cultura.

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 240 de 2022 Cámara. Reforma la ley 397 de 1997, para cambiar la denominación del Ministerio de Cultura, y modifica el término de “economía naranja”. Gaceta 85 de 2023.

Personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 242 de 2022 Cámara. Reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Gaceta 86 de 2023.

Programa ampliado de inmunizaciones.

Se presentó texto definitivo al Proyecto de Ley número 02 de 2022 Senado. Ordena la modernización y actualización permanente del programa ampliado de inmunizaciones (PAI). Gaceta 88 de 2023.

Tiendas y panaderías de barrio o vecinales.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 194 de 2022 Senado. Formula lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país. Gaceta 90 de 2023.

Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Se presentó texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado al Proyecto de Ley número 301 de 2021 Cámara, 387 de 2022 Senado. Tiene como propósito crear el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Gaceta 90 de 2023.

Bienestar y protección animal.

Se presentó concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley número 16 de 2022 Senado. Adiciona un párrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, para establecer la enseñanza obligatoria relacionada con el bienestar y protección animal en todas las instituciones educativas del país. Gaceta 91 de 2023.

Programas del sistema nacional del deporte.

Se presentaron: informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 245 de 2022 Senado. Garantiza los recursos para la inversión, el funcionamiento, el mantenimiento, la promoción, planificación y fomento de programas, ciclos de formación, organismos del sistema nacional del deporte, escuelas e infraestructura deportiva del fútbol femenino, y modifica la Ley 2023 de 2020. Gaceta 92 de 2023.

Definición de situación militar.

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 038 de 2022 Cámara. Modifica el artículo 42 de la Ley 1861 del 2017, y elimina el requisito de definir la situación militar como requisito para acceder al campo laboral. Gaceta 94 de 2023.

Acueductos municipales.

Se presentó texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 115 de 2022 Cámara. Tiene con intención modificar la Ley 99 de 1993, con relación a la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Gaceta 94 de 2023.

Profesión de desarrollo familiar.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 071 de 2021 Cámara, 161 de 2022 Senado. Dicta normas para el ejercicio de la profesión de desarrollo familiar, expide el Código Deontológico y Ético, se le otorgan facultades al Colegio Nacional de profesionales en Desarrollo Familiar, deroga la Ley 429 de 1998 y dicta otras disposiciones relativas al ejercicio de la profesión. Gacetas 94 y 104 de 2023.

Recuperadores ambientales del país.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 144 de 2022 Cámara. Brinda condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país. Gaceta 102 de 2023.

Protección del ambiente sano.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 107 de 2022 Senado. Establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano generando medidas tendientes a la reducción de emisiones vehiculares contaminantes provenientes de la gasolina. Gaceta 104 de 2023.

Responsabilidad patrimonial en las EPS.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 151 de 2022 Senado. Establece disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las entidades promotoras de salud (EPS), y adopta lineamientos para su acreditación. Gaceta 104 de 2023.

Insumos de higiene y aseo para la salud.

Se presentó carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de Ley número 201 de 2022 Senado. Garantiza el acceso expedito a tecnologías en salud e insumos de higiene y aseo para la salud requeridos por necesidad. Gaceta 104 de 2023.

2. LEYES SANCIONADAS

Ley 2288 de 2023.

(13/02). Por medio de la cual se aprueba el «Convenio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica sobre asistencia judicial en materia penal», suscrito en Washington, el 4 de junio de 2018. 52.307.

Ley 2289 de 2023.

(13/02). Por medio de la cual se aprueba el «Tratado sobre el Comercio de Armas», adoptado en Nueva York el 2 de abril de 2013. 52.307.

Ley 2290 de 2023.

(13/02). Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo relativo a la adopción de reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas», suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958. 52.307.

Ley 2291 de 2023.

(17/02). Por medio de la cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología Empresa Social del Estado, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal. 52.311.

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 febrero de 2023.

Ley 2197 de 2022 (parcial), “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

“... ”

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió diez (10) cargos de inconstitucionalidad formulados en contra de varias disposiciones de la Ley 2197 de 2022 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”. Tras el respectivo estudio, la Sala concluyó lo siguiente.

Primero, el cargo formulado contra el artículo 11 de la Ley 2197 de 2022 (hurto) es inepto por falta de certeza, pertinencia y suficiencia. De un lado, el actor se valió de una lectura aislada de cada uno de los apartes del artículo, como si se tratara de contenidos autónomos que no tienen ninguna relación sintáctica, con lo que omitiría una lectura integral de la disposición normativa. De otro lado, el demandante se basa en una clasificación doctrinaria de los tipos penales que no tiene relación alguna con el control abstracto de constitucionalidad de las leyes y cuestiona la constitucionalidad de la norma demandada amparado en escenarios de aplicación práctica en casos concretos.

Segundo, el inciso 2° del artículo 4 (Medidas en caso de declaratoria de inimputabilidad) de la Ley 2197 de 2022 vulnera los principios de diversidad étnica y cultural y de culpabilidad en materia penal. Esto, porque sin otra consideración, bastaría con que el procesado que haya sido declarado inimputable o inculpable por diversidad sociocultural en un proceso anterior surta unas medidas pedagógicas y un diálogo, para que no pueda ser considerado inculpable o inimputable si vuelve a incurrir en una conducta punible. Con ello, se estaría negando al sujeto que se valore su situación particular frente a su entendimiento sobre la ilicitud de la conducta, por el simple hecho de haber surtido un proceso de diálogo y pedagogía. De esta manera, se estaría creando un régimen de responsabilidad objetiva y de derecho penal de autor, proscritos por el ordenamiento constitucional colombiano. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala resaltó que la inexequibilidad de la referida norma no impide que el

juez penal valore en cada caso si un sujeto, que previamente ha sido considerado inimputable o inculpable en otro proceso y que reincide en un nuevo delito, tiene conciencia de la ilicitud de su actuar en la nueva ocasión.

Tercero, el aumento del máximo de la pena de prisión a sesenta (60) años previsto en el artículo 5 de la Ley 2197 de 2022, vulnera el derecho a la dignidad humana. A juicio de la Sala, y de conformidad con lo señalado en la sentencia C-383 de 2022, el Legislador no valoró elementos empíricos que dieran cuenta de la proporcionalidad y razonabilidad del referido aumento de cara a prevenir la comisión y la reincidencia en el delito. De igual forma, la Sala no encontró que en el debate democrático se haya tomado en consideración el marco de referencia que la jurisprudencia constitucional ha planteado frente al ECI en materia penitenciaria. En todo caso, ante el vacío normativo que supondría la eliminación de la expresión “sesenta (60) años”, la Sala acudió a la figura de la reviviscencia de la norma y concluyó que lo más apropiado era retomar el tope previsto antes de la modificación introducida por la Ley 2197 de 2022, de “cincuenta (50) años”, como límite máximo de la pena de prisión en Colombia.

Cuarto, el tipo penal de avasallamiento de bien inmueble, previsto en el artículo 13 de la Ley 2197 de 2022, viola los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica y protesta. La Sala consideró que era necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad en sentido estricto para determinar si la norma era contraria a la Constitución. Como resultado de la aplicación de este test, concluyó que el referido tipo penal no superaba el estándar de necesidad, habida cuenta de que, por una parte, el Código Penal prevé otros tipos penales que sancionan algunas de las conductas tipificadas en el artículo 13 o relacionadas y, por otra parte, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contempla acciones para proteger los bienes inmuebles.

Quinto, la expresión “minusvalía”, prevista en la circunstancia descrita en el numeral 3º (circunstancias de mayor punibilidad) de la Ley 599 de 2000, vulnera el derecho a la dignidad humana de las personas con discapacidad. Para la Sala, dicha expresión tiene una connotación peyorativa, tal como lo señaló en su momento en la Sentencia C-458 de 2015. No obstante, a efectos de no tomar una decisión que supusiera una desprotección para las personas con discapacidad, consideró que lo más apropiado era reemplazar la palabra “minusvalía”, por la expresión “situación de discapacidad”, la cual está más acorde con el marco constitucional vigente.

Sexto, el numeral 1º del artículo 16 de la Ley 2197 de 2022, que estableció una circunstancia de agravación para el delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público y el artículo 20 de la Ley 2197 de 2022, que creó el tipo penal de obstrucción a la función pública, no vulneran el principio de legalidad en sentido estricto. Por una parte,

aunque el numeral 1° del artículo 16 ib contiene expresiones genéricas e indeterminadas, no carece de la claridad que permite a la ciudadanía saber cuál es el comportamiento que se prohíbe. Por otra parte, el artículo 20 ib no reviste una indeterminación insuperable a partir de una interpretación gramatical y sistemática de la norma.

Séptimo, por una parte, la expresión “fue o ha sido imputada por delitos violentos,” contenida en el numeral 8° del artículo 21 (circunstancias para determinar el peligro para la comunidad a efectos de imponer medidas de aseguramiento) de la Ley 2197 de 2022 viola el derecho a la presunción de inocencia. A juicio de la Sala, imponer al juez de control de garantías el deber de tener en cuenta el hecho de que el procesado haya sido imputado por delitos violentos en anterior oportunidad para considerar que es un peligro para la comunidad, supone entender que en el acto de formulación de imputación se ha desvirtuado la presunción de inocencia, lo cual no ocurre en una etapa tan temprana del proceso penal. Por otra parte, las expresiones “ha suscrito preacuerdos” y “aceptado cargos”, previstas en la misma disposición son exequibles siempre que el juez de conocimiento haya aprobado el preacuerdo o la aceptación de cargos. Para la Sala es posible considerar que cuando un juez aprueba la aceptación de responsabilidad expresada por un sujeto, se ha desvirtuado la presunción de inocencia de conformidad con lo previsto en la Ley 906 de 2004.

Octavo, los parágrafos 1° y 2° del artículo 25 y el artículo 30 de la Ley 2197 de 2022 desconocen el monopolio estatal de las armas. Para llegar a esta conclusión, la Sala primero consideró que era necesario estudiar la constitucionalidad de todo el texto de los parágrafos 1° y 2° del artículo 25 y del artículo 30, y no solo las expresiones cuestionadas por el demandante, razón por la cual efectuó la integración de la unidad normativa. Luego, la Sala advirtió que es contrario al monopolio de las armas, de un lado, permitir que la Industria Militar y el Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos –DCCA– establezcan la forma de adquirir, portar, comercializar, importar y exportar armas y, de otro lado, avalar que personas nacionales o extranjeras puedan desarrollar cualquiera de estas actividades en relación con las armas no letales, las cuales se enmarcan en el referido monopolio.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

Las magistradas NATALIA ANGEL CABO, DIANA FAJARDO RIVERA y CRISTINA PARDO SCHLESINGER y el magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO salvaron parcialmente el voto. De igual forma, la magistrada PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y el magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR aclararon el voto. Por último, los magistrados NATALIA ÁNGEL CABO, DIANA FAJARDO RIVERA, JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, ALEJANDRO LINARES CANTILLO, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

Las magistradas Natalia Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger salvaron parcialmente el voto en relación con el artículo 16.1 de la Ley 2197 de 2022. Si bien compartieron la exequibilidad por el cargo estudiado de la expresión “[c]uando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad”, consideraron que la Corte ha debido declarar inconstitucional la expresión “o la dificulten”, por vulnerar el principio de legalidad estricta o taxatividad. En efecto, para las magistradas Ángel, Fajardo y Pardo, debido al alto grado de generalidad y de indeterminación de ese apartado normativo, no es posible saber cuál es el comportamiento que da lugar a la configuración de la circunstancia de agravación punitiva prevista en la mencionada disposición. En este sentido, manifestaron su preocupación frente a la posibilidad de que, por ejemplo, comportamientos como ponerse unas gafas oscuras, usar una cachucha o usar un tapabocas puedan encajar dentro de la circunstancia de agravación punitiva allí establecida, debido a la imprecisión de la expresión “o la dificulten”.

Por su parte, aunque estuvieron de acuerdo con la decisión tomada por la Sala Plena frente a todos los demás artículos estudiados, las magistradas Natalia Ángel Cabo y Diana Fajardo Rivera hicieron una reserva de aclaración de voto.

El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo se apartó de la decisión consistente en declarar la inexecutable del inciso segundo del artículo 33A de la Ley 599 de 2000 (adicionado por el artículo 4° de la Ley 2197 de 2014), en cuanto establece las consecuencias de la reincidencia en escenarios de declaratoria de inimputabilidad sociocultural, por considerar que dicha disposición no vulneraba el principio de diversidad étnica y cultural, no restringía la protección a dicha diversidad, no constituía una discriminación por razones de origen o identidad étnica ni, mucho menos, desconocía el fuero indígena. Por tales razones, el magistrado Lizarazo advirtió que los cargos formulados contra la precitada disposición carecían de certeza y por tanto no eran aptos para generar un pronunciamiento de fondo.

Señaló el magistrado Lizarazo que la regla declarada inexecutable cumplía una finalidad constitucionalmente legítima como lo es la protección de valiosos bienes jurídicos y la garantía de las víctimas a la no repetición.

En cuanto al artículo 5° de la misma ley, compartió la decisión de su inexecutable aunque no las razones en las cuales se fundamentó tal decisión. Indicó en primer lugar que el legislador tiene la facultad para determinar la pena a imponer sin que la Constitución establezca un límite particular y concreto de años que se puede imponer a quien comete un delito. Más allá de eso, debe tenerse en consideración la pena que es efectivamente cumplida, pues es durante la ejecución de la pena que se generan mayores tensiones frente a los derechos fundamentales.

En este sentido, insistió en que no es posible concluir en abstracto que 60 años es contrario a la dignidad humana pues su desconocimiento sólo se configura si se examina la disposición en el contexto normativo y fáctico en el cual se inserta y se aplica. El legislador, sin embargo, se limita a aumentar las penas sin prever otras herramientas para alcanzar satisfactoriamente su fin resocializador y proteger la dignidad humana. De modo que la decisión de incrementar las penas, en lugar de contribuir a los fines previstos, profundiza el estado de cosas inconstitucional, ampliamente identificado por esta corporación. Por último, señaló que al legislador no se le puede exigir que decida basado en estudios empíricos, pues esto conllevaría unas cargas que no impone la Constitución, en detrimento del sistema democrático.

Por su parte, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar señaló que la jurisprudencia de la Corte, que fue reiterada en esta sentencia, ha concluido enfáticamente que no es constitucionalmente aceptable criminalizar la protesta social. Por tanto, si la norma penal juzgada en este caso criminaliza la protesta social debía declararse inexecutable, como en efecto se hizo, en una decisión que acompaño, pero si lo que se criminalizaba es otro tipo de conducta, como a mi juicio es posible advertir, a partir de su contenido normativo objetivo, este matiz no permitía llegar a la conclusión de que la norma era inexecutable respecto de todas las situaciones posibles. En efecto, si no está de por medio la protesta social, no hay una razón constitucional suficiente para concluir que la norma es incompatible con la Constitución.

Fijado así el contexto del caso, el magistrado Ibáñez Najjar aclaró su voto puesto que acompañó la decisión en tanto la norma que fue declarada inexecutable no podía criminalizar la protesta social, pero formuló su disenso respecto de algunas de las razones adoptadas en la sentencia para justificar la decisión, pues consideró que por otras razones que sirvieron para su expedición, la norma se ajusta a la Constitución, al tiempo que los tipos penales existentes en el Capítulo VII del Título VII “Delitos Contra el Patrimonio Económico” de la Ley 599 de 2000, no tipifican las mismas conductas que el artículo 264 A del Código Penal revisado.

El delito de avasallamiento de bien inmueble constituye una afectación contra el patrimonio económico, que transgrede los derechos de los propietarios, poseedores o tenedores de estos. En efecto, las relaciones con bienes inmuebles, como son la tenencia, la posesión o la propiedad, son reconocidas y protegidas por el derecho; de ahí que esta norma realizaba el resguardo penal del patrimonio económico, que se relaciona directamente con los derechos y libertades económicas que hacen parte del “modelo de economía social de mercado” (De acuerdo con la doctrina constitucional (Sentencia C-978 de 2010) el modelo de economía social de mercado es el que reconoce que “existe la libre iniciativa privada pero en la que a su vez el Estado se presenta como instrumento de justicia social ejerciendo cierta

intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos para corregir las desigualdades sociales originadas por los excesos individuales o colectivistas”. Recientemente, (Sentencia C-056 de 2021) se ha precisado que, el modelo de economía social de mercado busca que las “reglas de la oferta y la demanda deben estar al servicio del progreso y desarrollo económico de la Nación”. Su finalidad es “conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial, con el interés general involucrado en el buen funcionamiento de los mercados para lograr la satisfacción de las necesidades de toda la población en condiciones de equidad”. Este modelo se caracteriza por: (i) Reconocer “la importancia de una economía de mercado en la que se garantiza el ejercicio de las libertades económicas por parte de los particulares que desarrollan actividades productivas... en el entendido que la empresa es el motor del desarrollo económico y social y la protección de los mercados es esencial ‘para la consecución de las condiciones materiales y la prosperidad de los habitantes”. (ii) asignar al Estado una función de dirección e intervención en la economía “con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo”) de la Constitución Política de 1991.

Es necesario destacar que el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, establece que la propiedad es legítimamente reconocida “con arreglo a las leyes civiles”, y no puede ser desconocida.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la propiedad privada en su artículo 21-1, estableciendo que “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes” y que solo la ley puede subordinar su “uso y goce al interés social.” Sumado a esto, no puede olvidarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 29-a) de la misma Convención, ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de “permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”.

Esta Corporación, en la Sentencia C-278 de 2004, expresó sobre el derecho a la propiedad privada que “es el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades.” (Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2004.)

En la citada decisión, se reiteraron las características del derecho a la propiedad privada:“(i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el

bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue - en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”(subraya y negrilla fuera del original).

También resulta relevante en este caso la garantía de inviolabilidad del domicilio, prevista en el artículo 28 de la Constitución Política, que se predica respecto de un espacio que suele constituir la parte más importante del patrimonio económico de las personas o el sitio en el cual ellas se encuentran. Así, si el domicilio de las personas solo puede ser registrado “en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley” (CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 28, inciso primero.), con mayor razón debe ser protegido, incluso por medio del Derecho Penal, de intrusiones e incursiones injustas y arbitrarias desplegadas por vías de hecho como las que se describían en el artículo 264A de la Ley 599 de 2000.

Al respecto no puede obviarse que los derechos y libertades no pueden ser plenamente efectivos en ninguna sociedad sin la correlativa e inescindible obligación de asumir y cumplir los deberes que tienen todas las personas. Dentro de tales deberes, sin duda, el más esencial es el de entender, aceptar y actuar conforme al principio reconocido en el artículo 31-2 de la Convención Americana, de acuerdo con el cual “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.” (CONVENCIÓN AMERICANA... Artículo 32-2) En el mismo sentido, el numeral 1 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que uno de los deberes fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna, es “[r]espetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.” (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 95, numeral 1).

Ahora, lo que se pretendía tutelar jurídicamente por medio del ejercicio legítimo del Derecho Penal con las conductas descritas en el artículo 264A de la Ley 599 de 2000, no sólo es el bien jurídico del patrimonio económico de las personas, sino el mismo contenido iusfundamental que puede adquirir este como parte de los derechos y libertades económicas de las personas y que se hace evidente cuando su ejercicio es esencial desde el punto de vista instrumental para la subsistencia, bien sea mediante el ejercicio del derecho fundamental al trabajo o a la libertad de empresa,

que es fuente directa de los puestos de trabajo y por tanto de subsistencia para muchas más personas.

La redacción normativa del tipo penal consagrado en el artículo 264A de la Ley 599 de 2000, estableció un sujeto activo indeterminado mediante el uso de una fórmula de redacción penal estándar: “el que por sí o por terceros”. Se observa que la materialización o despliegue de sus verbos rectores, se realiza a través de una acción humana que se describe como una incursión, violenta o pacífica, temporal o permanente en un bien inmueble ajeno. Así, la descripción de la conducta típica se refiere al sujeto indeterminado que por sí mismo o valiéndose de terceras personas (i) ocupa [de hecho], (ii) usurpa, (iii) invade o (iii) desaloja mediante incursión o penetración hostil en un bien inmueble ajeno.

Así, la norma de avasallamiento, presenta un estándar constitucional -en principio adecuado- al contener de manera precisa, clara y puntual la conducta incriminada, dando cumplimiento al principio de legalidad. Los verbos rectores se encuentran delimitados, así como los sujetos, tanto activo como pasivo, y el objeto material.

El tipo penal cumple con el principio de lesividad y de residualidad, dado que la tenencia, posesión o el derecho de dominio respecto de inmuebles es una situación legalmente tutelada, que se ve afectada con los comportamientos descritos. Esta conclusión, se sustenta en que la adecuación legislativa del tipo penal de avasallamiento, consiste en la actuación propia o a través de terceros para ocupar, usurpar, invadir o desalojar un bien inmueble ajeno, con incursión violenta o pacífica, lo cual resulta diferente a los otros tipos penales vigentes.

El Legislador utilizó el término “incursión”, entendida como una penetración hostil, (Real Academia Española. Diccionario de la lengua española, 23.^a ed. Término: ‘incursión’, cuarta acepción.) a partir de una de sus acepciones, que se refiere en términos generales a una “penetración de corta duración” en un territorio por sujetos con intenciones hostiles, independientemente de si ello conlleva o no el despliegue de actos violentos o no violentos.

El término “incursión” se usó en el artículo 264A, para describir la ocurrencia de una incursión o penetración no consentida, hostil e inamistosa, por parte de uno o varios sujetos indeterminados en los ámbitos materiales privados de otra u otras personas, independientemente de si tal incursión o penetración hostil o inamistosa se logra valiéndose de medios violentos o pacíficos.

En este sentido, de la lectura del artículo 264A, esto es de la descripción típica, se concluye que la conducta no exige un provecho ilícito para el autor o para un tercero, no demanda la alteración de los mojones o señales de linderos del inmueble, una perturbación violenta de la posesión o la destrucción de una parte o de todo el bien. En otras palabras, la conducta que sancionaba el delito de avasallamiento, consistía en la

incursión violenta o pacífica en predio ajeno, para ocuparlo, usurparlo, invadirlo o desalojar al legítimo propietario, tenedor o poseedor del bien inmueble, sin que se requiriera un elemento adicional, como la búsqueda de un provecho ilícito.

En efecto, el artículo 264A, es una norma distinta con un ámbito de tipicidad diferente al de aquellas disposiciones penales que prohíben la invasión de tierras o edificaciones o la perturbación de la posesión. Con el avasallamiento, se sanciona el hecho de irrumpir en inmueble ajeno de forma pacífica o violenta mediante actos de hecho que supongan invasión, usurpación o desalojo del inmueble. El avasallamiento se presenta, cuando se realiza una incursión temporal, sin el propósito de mantenerse en el predio, pues de lo contrario, se estaría frente al concurso de delitos, por lo que tampoco se transgrede el principio de prohibición de doble incriminación.

El avasallamiento de bien inmueble es diferente a la usurpación de inmueble, dado que la segunda ocurre cuando una persona se apropia en todo o en parte de un bien inmueble, o para derivar un provecho de él, destruye, altera o suprime los mojones o señales que fijan sus linderos o los cambia de sitio.

Por otro lado, la usurpación de tierras se diferencia del avasallamiento en que la primera demanda para su adecuación típica que el autor realice actos de señor y dueño, esto es la apropiación y en su defecto, el daño al inmueble, para derivar un provecho del bien, con la destrucción, alteración o la supresión de los mojones o señales que fijan los linderos del inmueble. En lo referente a la invasión de tierras, esta conducta sucede cuando existe un propósito de obtener un provecho ilícito para sí o para otro, y se invade un terreno o edificación ajena; es decir, para adecuar la conducta humana al tipo, se requiere probar un provecho ilícito y si dicho provecho es legítimo, por ejemplo, una ceremonia religiosa o de armonización espiritual, no se configura el tipo penal de invasión de tierras.

El tipo penal de perturbación de la posesión sobre inmueble, ocurre cuando por medio de violencia sobre las personas o las cosas, se perturbe la pacífica posesión que otro tenga sobre un bien inmueble. Es decir, que la perturbación pacífica de la posesión, sin importar su duración, no se encuadra en la adecuación típica del delito de perturbación de la posesión, mientras que con el avasallamiento si.

Finalmente, el tipo penal de daño en bien ajeno, se presenta cuando una persona destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe un bien ajeno, mueble o inmueble. A diferencia de lo concluido por la Sala, el avasallamiento de bien inmueble, no tipifica la destrucción de bien inmueble.

En suma, el avasallamiento se tipificó para proteger desde el derecho penal, la propiedad o la posesión reconocida o protegida, respectivamente, de acuerdo con normas constitucionales y legales, ya que se penalizan las

conductas que impiden su ejercicio legítimo. En otras palabras, se trata de una garantía para los propietarios, poseedores y tenedores, que lo reconocido o protegido por el derecho y que causa obligaciones (por ejemplo, los impuestos) será protegido frente a actos de personas que irrumpen pacífica o violentamente en predio ajeno, para ocuparlo, usurparlo, invadirlo o desalojar al propietario, poseedor o tenedor.

Este es un fenómeno recurrente en varias regiones del país en virtud del cual bandas de delincuentes, denominadas tierreros, se aprovechan de un grupo de personas que reclaman derechos ancestrales, para ocupar un predio ajeno, evitando el pacífico y tranquilo uso por parte de su legítimo propietario, poseedor o tenedor.

Antes de la conducta típica de avasallamiento, el derecho penal no tenía la herramienta jurídica para actuar con contundencia en contra de situaciones ilegales en las cuales, no solo se afecta la propiedad de los predios, sino se realizan construcciones ilegales, se evita la explotación legítima de los cultivos, como ocurre con la quema de los mismos, con lo cual se afecta al medio ambiente, se afecta el trabajo de las comunidades étnicas y se desconoce el ordenamiento territorial.

Todo lo anterior es ajeno al fenómeno de la protesta social y, frente a ello, las razones dadas por la sentencia adoptada con todo respeto no muestran por qué la norma demandada debía declararse inexecutable.

El derecho a la protesta pacífica supone que los ciudadanos puedan (i) ocupar, (ii) usurpar, (iii) invadir o (iii) desalojar bienes públicos, incluso bienes de naturaleza fiscal, esto con el fin de poder expresar su descontento sobre una situación, siempre que lo hagan de manera pacífica.

La Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 2017 indica que “El ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública no solo implica la posibilidad de expresión, también implica la capacidad de atención. Los manifestantes tienen el derecho de elegir el espacio público donde quieren expresar sus ideas, sus inquietudes o inconformidades respecto a diferentes autoridades, y por otro lado, las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles tendientes a garantizar los lugares donde se llevará a cabo la manifestación pública, y sólo por razones graves de seguridad pública y de afectación de derechos fundamentales de los manifestantes, la posibilidad de elegir el sitio público de manifestación puede ser limitada. El artículo 37 de la Constitución Política de Colombia consagra que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación” (negrilla fuera del original).”

Así mismo, en la Sentencia T-366 de 2013 sostuvo que la “Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se

deriva de la expresión toda parte del pueblo. Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho.”

Con estas salvedades, la protesta social pacífica no puede ocurrir con incursión en inmuebles de propiedad privada o de propiedad pública y de ocurrir esta hipótesis, se debe activar la protección del ordenamiento jurídico a favor del propietario, tenedor o poseedor del bien, incluida la persecución penal de quienes incurren en inmuebles ajenos”.

Expediente D-14677. Sentencia C-014-23. Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. Comunicado 02, febrero 1 y 2 de 2023.

Inciso 3° del artículo 14, numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022, “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”.

“... ”

3.1. Le correspondió a la Corte Constitucional decidir una demanda en contra del artículo 14, el artículo 16 y el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022. Dichas disposiciones prevén la función del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca consistente en proferir el componente físico-espacial del Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los lineamientos de superior jerarquía en materia de ordenamiento territorial; el deber de los municipios asociados a la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca consistente en adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial de conformidad con el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana y los demás lineamientos en materia de ordenamiento territorial; y (iii) el sistema de toma de decisiones del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca en casos entre los que no haya consenso entre las entidades territoriales asociadas. Lo anterior, dado que la demandante consideró que dichas disposiciones vulneran lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 313 y el artículo 325 de la Constitución.

3.2. Al estudiar la aptitud de la demanda, este tribunal consideró apta la demanda respecto del inciso 3° del artículo 14, el numeral 7° del artículo 16 y el numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199

de 2022. Igualmente, definió los problemas jurídicos por resolver, y a renglón seguido precisó (i) el alcance y la finalidad de la nueva figura asociativa establecida en el artículo 325 de la Constitución; y (ii) el concepto de organización del territorio nacional, el ordenamiento territorial y su relación con la reglamentación de los usos del suelo. De esta manera, concluyó la Corte que (i) el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo sostenible; y (ii) la ordenación del territorio no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio constitucional de concurrencia, confluyen en la materia competencias nacionales, regionales, departamentales, municipales y distritales. Por lo demás, identificó que la función de los concejos para la reglamentación de los usos del suelo es un instrumento esencial en el ordenamiento territorial, sujeto a la Constitución y a la Ley, y por eso no se trata de una función absoluta, ni que agote la función pública administrativa de ordenación del territorio.

1. En consecuencia, este tribunal señaló que las funciones atribuidas por las normas demandadas a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno en materia de ordenamiento territorial no desconocen (i) los objetivos y, por tanto, la competencia de la figura asociativa; ni (ii) la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo y, por el contrario, son manifestaciones de la función constitucional atribuida a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y a su órgano de gobierno para ejecutar el desarrollo sostenible de la región y para coordinar y concertar la acción de las entidades territoriales asociadas a dicha figura asociativa. Por lo cual, se ajustan a lo dispuesto en el artículo 317 numeral 7° y 325 de la Carta Política.

3.3. Asimismo, la Corte encontró que la función de formular el plan estratégico y de ordenamiento de la región metropolitana, que incluye un componente de ordenamiento físico-espacial, y los demás lineamientos en materia de ocupación del territorio expedidos por el Consejo Regional, no constituyen violaciones a la autonomía municipal. Al respecto, señaló que (i) en las disposiciones acusadas las entidades locales deben respetar un marco normativo, según la Constitución y la Ley, dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son estas las que deciden asociarse voluntariamente a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (RMBC); y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la Región Metropolitana.

3.4. Por último, sostuvo este tribunal que el procedimiento de última instancia reprochado, para la toma de decisiones cuando no existe consenso en la primera votación, (i) constituye un mecanismo que facilita el consenso, por lo que el sistema decisorio elegido replica -en los mismos términos del art. 325 CP- la centralidad de Bogotá y Cundinamarca dentro de la nueva forma asociativa. Dichas entidades territoriales, esenciales

para la existencia y equilibrio de la RMBC, son articuladoras de las decisiones por adoptar y de los esfuerzos en pro del desarrollo de la región; (ii) no se configura como un poder de veto, dado que el aval de dichas entidades es una expresión del objeto mismo de la Región; (iii) la propia Constitución establece de forma explícita mayorías especiales en las que se requiere el voto afirmativo de la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, por lo que, la decisión del Legislador no es contraria al criterio del Constituyente. Por lo tanto, contrario a lo planteado por la accionante, concluyó la Sala Plena que el procedimiento de toma de decisiones en casos en que no exista consenso en la primera votación, fijado por el Legislador orgánico, no desconoció la prohibición del derecho al veto del numeral 5° del párrafo transitorio 2° del artículo 325 de la Carta.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR salvó parcialmente su voto. Las magistradas NATALIA ÁNGEL CABO, DIANA FAJARDO RIVERA y CRISTINA PARDO SCHLESINGER se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar salvó su voto de manera parcial en relación con la declaratoria de exequibilidad del numeral 3° del párrafo 1° del artículo 22 de la Ley Orgánica 2199 de 2022. A su juicio, tal como fue aprobada la disposición acusada ella desconoce el artículo 325 de la Constitución Política en cuanto faculta a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca para vetar decisiones del Consejo Regional en las que concurre la voluntad de la mayoría absoluta de la RMBC.

El magistrado Ibáñez Najar resaltó que el numeral 5 del párrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución Política prevé 5 reglas para la toma de decisiones al interior del Consejo Regional, así:

1. El sistema de toma de decisiones que se adopte para la RMBC debe promover el consenso. Esto es, debe comprender mecanismos en los que se prefiera el consenso sobre otras formas de toma de decisiones y debe alinear incentivos para que las decisiones se tomen por consenso entre todos los miembros de esta figura asociativa.

2. Se prohíbe que haya un municipio núcleo. Es decir, todos los municipios que componen la RMBC tienen igual jerarquía y relevancia al interior de esa asociación. Se trata de una Región y no de un área Metropolitana.

3. No hay derecho al veto. Esto es, ninguna de las entidades que hace parte de la RMBC tiene poder suficiente para impedir la adopción de una decisión que tome la mayoría.

4. Ninguna decisión puede ser tomada por una sola de las entidades. Es decir, que ninguna de las entidades asociadas tiene el poder de adoptar una decisión a la que se oponga la mayoría.

5. Para dos casos puntuales (elección y remoción del director, gastos e inversiones de la región metropolitana) es necesario que Bogotá y Cundinamarca estén de acuerdo. Es decir, estas son decisiones en las que es válido que el voto de dos de las entidades asociadas tenga más peso que el de las demás.

Como quiera que el veto es el derecho que tiene una persona o corporación para impedir la adopción de una decisión, ello implica que la prohibición del derecho al veto prevista en el artículo 325 constituye un límite al legislador en virtud del cual ninguna regla que este expida para la operación del Consejo Regional puede habilitar a las entidades que hacen parte de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca para que su sola voluntad obstaculice la adopción de una decisión que comparte la mayoría.

Contrario a lo decidido por la mayoría, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, el numeral 3° del parágrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 desconoce la prohibición de veto prevista expresamente en el artículo 325 de la Constitución Política. Ello, por cuanto faculta a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al Gobernador de Cundinamarca para impedir la adopción de una decisión que, sin tener consenso entre todos los miembros de la Región, cuenta con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros, excepto la Alcaldía y la Gobernación. Para ilustrar su punto, el Magistrado indicó que, en el caso hipotético de que la Región estuviera compuesta por 7 miembros cada uno de ellos con voto (por ejemplo, 5 municipios, el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca), por efecto de la norma acusada, la Gobernación de Cundinamarca podría bloquear una decisión en la que estuvieran de acuerdo la Alcaldía Mayor de Bogotá y los 5 municipios asociados restantes. De forma que, aunque 6 de los 7 miembros del Consejo regional acordaran adoptar la decisión, el hecho de que la norma acusada exija que Bogotá y Cundinamarca estén de acuerdo, bloquea la toma de la decisión que desea la mayoría. Así mismo, si Cundinamarca y el resto de los municipios estuvieran de acuerdo en una decisión, Bogotá tendría el poder de vetar su adopción por efecto de lo previsto en el numeral 3 acusado.

En opinión del magistrado Ibáñez Najar, no es cierto que la regla de consenso mancomunado prevista en el numeral 3° del parágrafo 1° del artículo 22 de la Ley orgánica 2199 de 2022 debilite el poder de la Alcaldía Mayor de Bogotá o la Gobernación de Cundinamarca para vetar una decisión de la mayoría. Todo lo contrario, la disposición acusada confiere a esas dos entidades el poder de vetar una decisión aun si esta cuenta con la mayoría absoluta de los miembros de la Región. Esto claramente desconoce el mandato del artículo 325 de la Constitución Política que prohíbe en general el derecho al veto, no el derecho al veto de una sola entidad, sino el derecho al veto de una o varias entidades que conformen la Región.

El magistrado Ibáñez reconoció que la declaratoria de inexecutable podría tener consecuencias contrarias a la Constitución Política en la medida en que podría generar una parálisis al interior de la Región Metropolitana para la toma de decisiones en eventos en los que no exista consenso, y por esa vía frustraría los objetivos perseguidos por el Constituyente. Por ello, a su juicio, una vez constatada la violación del artículo 325 de la Constitución Política, la Sala Plena ha debido adoptar una sentencia integradora que, en aplicación del principio de conservación del derecho, pudiera hacer operativo el mecanismo decisorio sin que este violara la Constitución, mediante la eliminación de la concurrencia que da lugar a la inconstitucionalidad. La decisión a adoptar consistiría entonces en la declaratoria de executable condicionada de la disposición acusada en el entendido que la decisión respecto de la cual no exista consenso se tomará la decisión por mayoría absoluta, siempre que dentro de esta se cuente con el voto favorable de la Alcaldía Mayor de Bogotá “o” de la Gobernación de Cundinamarca”.

Expediente D-14809. Sentencia C-015-23. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Comunicado 02, febrero 1 y 2 de 2023.

Parágrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, “Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”.

“...
3. Síntesis de los fundamentos

(i) Antecedentes

Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Jenner Alfonso Tovar Torres y Miguel Ángel Álvarez Pérez presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020. Argumentaron que esta norma vulnera el mandato previsto en el artículo 58 de la Constitución conforme al cual la indemnización por expropiación administrativa “se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. Esto, porque dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa de los inmuebles ocupados por asentamientos humanos ilegales será siempre “equivalente al 10% del valor comercial del predio”, lo que impide a la administración ponderar los intereses en juego y desconoce la jurisprudencia constitucional.

(ii) Executable condicionada de la norma demandada

La Sala Plena encontró que el parágrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 admitía dos interpretaciones:

(a) Interpretación 1. La norma demandada dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa que la entidad competente deberá conceder al propietario legítimo o, a falta de este a sus herederos, deberá ser, en todos los casos, equivalente al 10% del valor comercial del

predio expropiado. No es posible que la entidad competente otorgue una indemnización por un valor diferente.

(b) Interpretación 2. El inciso 1° del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 dispone que el procedimiento para la expropiación por vía administrativa será el establecido en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997. En estos términos, a partir de una interpretación sistemática, es posible inferir que el 10% del avalúo comercial del predio, previsto en la norma demandada, constituye el valor de la oferta que la entidad competente propondrá en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación, en los términos de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 388 de 1997.

La Corte consideró que la interpretación 1 era contraria al artículo 58.4 de la Constitución, el cual dispone que la indemnización por expropiación administrativa se deberá fijar “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. La Sala reiteró que la jurisprudencia constitucional ha sostenido de forma reiterada que esta disposición constitucional exige que la indemnización sea “justa”, lo cual implica que (i) el legislador no está facultado para fijar su valor de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su tasación que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración y, eventualmente del juez administrativo, de ponderar los intereses el juego; y (ii) el monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad. En tal sentido, no puede constituir un enriquecimiento sin causa ni un menoscabo patrimonial. En criterio de la Sala Plena, la interpretación 1 desconocía abiertamente estas subreglas jurisprudenciales y, por lo tanto, era inconstitucional.

En contraste, la Sala Plena concluyó que la interpretación 2 era compatible con la Constitución. Esto, porque, conforme al precedente fijado en la sentencia C-476 de 2007, la Constitución permite que el legislador fije el valor de la oferta que la entidad expropiante deberá proponer al propietario del bien en la fase de negociación y enajenación voluntaria. En virtud del amplio margen de configuración del legislador en la materia, es constitucionalmente admisible que la ley determine un valor para la oferta, pues esto no anula la posibilidad de que, fracasada la etapa de negociación directa y enajenación voluntaria, los afectados acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, la Corte enfatizó que, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización por expropiación que la entidad expropiante otorgue deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.

Con fundamento en estas consideraciones, la Sala resolvió declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada para expulsar del ordenamiento la interpretación inconstitucional y, en contraste, mantener aquella compatible con el artículo 58.4 de la Constitución.

4. Aclaración de voto

El magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR aclaró el voto. Por su parte, los magistrados ALEJANDRO LINARES CANTILLO y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO se reservaron la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

Al aclarar su voto, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez señaló que de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, en los casos que deba adelantarse una expropiación judicial, procede el pago de una indemnización la cual debe tasarse por el juez consultando los intereses de la comunidad y los del afectado, mientras que en los eventos en que se autorice una expropiación administrativas, se debe pagar el precio del bien, lo que equivale a señalar que se trata del valor del mismo en el mercado. En efecto, la norma constitucional prevé que “por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”. Seguidamente, dispone que “en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”. Es decir que en los casos en que la expropiación se adelante por vía judicial debe pagarse una indemnización, la cual se debe tasar por el juez “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. A su vez, cuando la expropiación se surte a través de un proceso administrativo, se debe pagar el precio del bien, el cual tiene en consideración los diferentes factores que afectan o benefician el bien y si ello no corresponde a esa realidad, le corresponderá al juez contencioso administrativo revisar el precio pagado.

Ello significa que constitucionalmente en el caso de la expropiación administrativa no es admisible la figura del “precio indemnizatorio”. La administración debe reconocer y pagar el precio del bien que corresponde a su valor en el mercado y por lo tanto debe corresponder a una realidad objetiva, mientras que la indemnización se reservó por la Constitución exclusivamente para el proceso expropiatorio por vía judicial cuya tasación corresponde únicamente al juez y ella debe consultar, además del precio, los intereses de la comunidad y del afectado. En el caso que la administración no haya obrado de conformidad en el proceso expropiatorio por vía administrativa, la revisión de la determinación del precio solo le corresponde al juez contencioso administrativo.

El magistrado Ibáñez Najjar aclaró también que, si bien es cierto el artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 prevé que la expropiación de los bienes privados necesaria para el saneamiento de asentamientos ilegales consolidados se adelantará mediante el procedimiento previsto en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997, lo cierto es que la figura que en esta ley se regula es especial por las condiciones en las que se encuentra el bien a expropiar. a) se trata, dijo, de bienes respecto de los cuales el titular inscrito no ejerce posesión por lo menos desde 2010; b) el

propio legislador califica esta figura como saneamiento definitivo de la propiedad de los asentamientos ilegales consolidados, lo cual implica el reconocimiento de que los ocupantes de tales asentamientos son propietarios por el ejercicio ininterrumpido de la posesión por más de diez años a la entrada en vigencia de la ley, de forma que su derecho a la propiedad solo requiere saneamiento.

En esos términos, aunque la regulación del procedimiento de expropiación para el saneamiento de la propiedad de estos asentamientos ilegales se remita a los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997, tal remisión no elimina la especialidad de esta figura. Es precisamente esta especialidad la que justifica la determinación de un porcentaje del avalúo como precio a reconocer en la expropiación administrativa, y la que habilita al legislador para restringir la libertad de la administración para fijar el precio del bien a expropiar.

Para el magistrado Ibáñez es claro que la finalidad de la medida es constitucionalmente importante, pues se trata de agilizar procesos de expropiación orientados a la legalización de asentamientos urbanos en los que habita población vulnerable. Esto se asocia directamente a la garantía del derecho fundamental a la vivienda y el cumplimiento de la función social de la propiedad. La medida es idónea en tanto la determinación de un criterio objetivo facilita la planeación presupuestal para la ejecución de este tipo de proyectos y reduce la complejidad del proceso de expropiación administrativa. La fijación de un criterio previo y estático para la determinación del precio a pagar en el curso de la actuación administrativa es efectivamente conducente para agilizar los procesos de expropiación, y reducir el riesgo de corrupción y la litigiosidad en este tipo de trámites.

Así, la medida adoptada por el legislador no es irrazonable; todo lo contrario, atiende la regla de la experiencia que indica que cuando un predio ha sido ocupado por más de 10 años por una comunidad que ha logrado construir con materiales permanentes, con acceso a servicios públicos y con inversión en equipamientos públicos (vías o edificios) lo cual implica el respeto de la confianza legítima, es poco probable que el propietario recupere la propiedad o pueda obtener alguna ganancia por su enajenación, salvo aquellos casos en los cuales oportunamente haya ejercitado las acciones que la ley le otorga o esté en tiempo para hacerlo, independientemente del término de duración del proceso judicial. En esas condiciones, la determinación de un porcentaje equivalente al 10% del avalúo comercial como precio de la expropiación administrativa no se muestra abiertamente irrazonable, e incluso puede entenderse como un evento beneficioso para el propietario que apenas tiene la propiedad formal sobre el bien. En esas condiciones, la afectación para ese tipo de propietarios no es intensa y es claramente compensada por el beneficio que reporta para las familias ocupantes la legalización del asentamiento.

En todo caso, el magistrado Ibáñez Najar reconoció que hay eventos en que la afectación puede ser desproporcionada: aquellos en los que la situación particular del inmueble le permite a su propietario demostrar en el curso de la actuación administrativa o de la actuación judicial de revisión del precio que éste es superior al 10% del avalúo comercial, aun cuando allí se haya establecido un asentamiento ilegal consolidado. En esos casos, la fijación de un porcentaje fijo que no admite excepciones puede afectar intensamente el derecho de propiedad de quien sufre la expropiación, por lo cual cabría el condicionamiento para señalar que en tales eventos y conforme a la valoración probatoria debidamente decretada y practicada procede la revisión del precio ante el juez contencioso administrativo.

Así las cosas, aunque la fórmula de condicionamiento acogida por la Sala Plena permite armonizar las finalidades perseguidas por el Legislador y el mandato previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, tal como fue aprobado, este condicionamiento podría limitar la efectividad de la figura de la expropiación para el saneamiento de la propiedad de asentamientos ilegales consolidados, y aclaró que, en su opinión, la posibilidad de probar un mayor valor como precio del bien expropiado debió reservarse exclusivamente al juez contencioso administrativo”.

Expediente D-14738. Sentencia C-020-23. Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. Comunicado 03, febrero 9 de 2023.

Artículos 1° (parcial) y 6° de la Ley 2111 de 2021, “Por medio del cual se sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”.

“ ...

3. Síntesis de los fundamentos

3.1. Dado el contenido de la demanda y los cargos propuestos y admitidos, a la Corte le correspondió resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿El artículo 333 y 336 del Código Penal, sustituido por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021, contraviene el principio de estricta legalidad o tipicidad previsto en el artículo 29 de la Constitución ante la inclusión de verbos rectores y expresiones que impiden determinar la configuración de la conducta ilícita?

(ii) ¿Los artículos 336 -invasión de áreas de especial importancia ecológica- y 336A -financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica- sustituidos por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021, vulneran el principio de proporcionalidad en materia penal consagrado en el artículo 29 de la Constitución, al desconocer el carácter subsidiario del derecho penal y al otorgar de manera indirecta un tratamiento discriminatorio sobre la población campesina?

(iii) ¿El artículo 6° de la Ley 2111 de 2021, que modificó el artículo 302 del Código de Procedimiento Penal, vulnera la regla contenida en el artículo 28 de la Constitución al establecer una excepción frente al cómputo de las 36 horas con las que cuentan las autoridades para poner a un capturado a disposición de los jueces de control de garantías?

3.2. Con el fin de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala abordó los siguientes aspectos según los núcleos temáticos que conforman la demanda: i) el principio de estricta legalidad y los tipos penales abiertos y en blanco; ii) el principio de proporcionalidad en materia penal; iii) la prohibición de discriminación y el campesinado como sujeto de especial protección constitucional; y iv) la libertad personal, sus limitaciones y garantías, cómputo de las 36 horas según la regla prevista en el artículo 28 de la Constitución.

3.3. Con relación al primero de los problemas jurídicos que se relaciona con la existencia de una presunta indeterminación tanto de los verbos rectores como de otras expresiones contenidas en las normas atacadas, - 333 y 336 C. Penal- la Corte concluyó que acorde con la técnica de tipificación de los tipos penales abiertos y en blanco, ambos grupos de expresiones son determinables y por tanto no irrespetan el principio de legalidad ni el mandato de estricta tipicidad contenidos en el artículo 29 constitucional.

3.4. En efecto, si de lo que se trata es de hallar un sentido que al final esclarezca cuál es la materia prohibida y conminada con pena, el ordenamiento jurídico general, así como la jurisprudencia, permiten concluir la existencia de un sentido determinable a partir, primero, del sentido o significado lingüístico de cada uno de los términos involucrados, pero, además, en clave funcional, poder determinar sin margen de duda, qué ha sido aquello que el legislador ha estatuido como tipo penal.

3.5. Con relación al segundo de los cargos planteados, la Corte concluyó que los tipos penales contenidos en los artículos 336 y 336A no son en sí mismos inconstitucionales, pues, idóneamente tienen por objeto proteger estructuras medio ambientales de la invasión, de la permanencia así sea de manera temporal y del uso indebido de los recursos naturales en áreas de reserva forestal, ecosistemas de importancia ecológica, playas, terrenos de bajamar, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parques regionales, parques nacionales naturales, áreas o ecosistemas de interés estratégico y áreas protegidas. Son tipos penales idóneos y necesarios para la protección de bienes jurídicos cuya exigencia se refleja en mandatos imperativos descritos en la Carta Política.

3.6. En criterio de esta corporación, los mencionados tipos penales no necesariamente debían excluir a la población campesina de los contenidos punitivos de cara al bien jurídico que protegen. La Corte reconoce que la población campesina debe ser protegida de cara a su relación con la tierra

y a la búsqueda de su subsistencia, que se relaciona de modo directo con ella. Sin embargo, la presunta omisión de tomar en cuenta el presupuesto fáctico que se concreta cuando se trate de campesinos quienes realicen la invasión, o la permanencia así sea temporal o uso de los lugares descritos, no deja sin protección a este grupo poblacional, dado que es el operador jurídico quien en el marco de su ejercicio deberá analizar las particularidades de cada caso.

Dicho de otro modo, la existencia de un extenso catálogo de posibilidades de exclusión de la responsabilidad penal (como causales de atipicidad, exclusión de antijuridicidad o de culpabilidad) están a la mano de operador jurídico para valorar si personas en condición de vulnerabilidad (campesinos, NARP, desplazados, etc.), no obstante realizar objetivamente el tipo (por ejemplo, ocupación temporal de terrenos de especial interés ecológico) pueden no ser sometidos a una consecuencia jurídica de pena por comparecer alguna de dichas causales. En tal sentido, el margen de configuración de la ley penal que se reconoce de manera amplia al legislador queda a cubierto, pero las eventualidades de cada caso justificarán tratos diferenciales llegando incluso a la impunidad de conductas prima facie, típicas.

3.7. Finalmente, con relación al cargo por violación del artículo 28 de la Constitución, de la norma acusada, la Corte la halló conforme a la Carta. En efecto, la Corporación concluyó que la norma parte de la circunstancia de que la captura se realice en un lugar donde solo sea posible llegar por vía fluvial a la cabecera municipal más cercana, o en los casos donde se presenten una serie de obstáculos climáticos o logísticos.

En esa medida ciertos déficits que esta clase de regulaciones acusaba en el pasado, y puestos en evidencia por esta Corte, han sido copados en esta ocasión, al introducir una estricta y amplia gama de circunstancias modales. De suerte que, si aun habiéndose previsto todas las dificultades logísticas por parte de la autoridad que realiza la captura, o cuando se trate de capturas flagrantes, aun subsisten condiciones extraordinarias y especialísimas que hagan imposible cumplir la actividad procesal descrita en el margen de las 36 horas, entonces ese término podrá superarse en lo estricta y absolutamente necesario a partir del momento de la llegada al puerto o municipio más cercano, dando clara cuenta de los porqués de dicha extensión del término. La Corte además fue enfática en que esta forma de contabilizar el término constitucional se reduce de manera exclusiva a las conductas de las cuales se ocupa este capítulo, pues, tal fue el querer del legislador y no el de crear una forma general de excepcionar el rigor de la regla constitucional”.

Expediente D-14835. Sentencia C-021-23. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Comunicado 03, febrero 9 de 2023.

Ley 2094 de 2021 (parcial), “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

“...

3. Síntesis de los fundamentos

(i) Antecedentes

Los ciudadanos Jomary Ortegón Osorio, Ángela María Robledo Gómez, Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, David Fernando Cruz Gutiérrez, Reinaldo Villalba Vargas, Juan David Romero Preciado, Alexander López Maya, Néstor Manuel Castro Acevedo y Miguel Ángel Buitrago Martín, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentaron demanda en contra del inciso segundo del artículo 1.º de la Ley 2094 de 2021 «[p]or medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones».

La demanda se sustentó en tres censuras. La primera pretendía demostrar el desconocimiento de los artículos 93 superior y 23.2. de la CADH. Luego de referir el fallo Petro Urrego vs Colombia proferido por la Corte IDH, los demandantes indicaron que la norma acusada, que le otorgó funciones jurisdiccionales a la PGN, no cumple con el estándar internacional de protección de los derechos políticos. En concreto: la garantía de que los funcionarios de elección popular solo pueden ser retirados de su cargo en virtud de una condena impuesta por un juez competente, en el marco de un proceso penal.

La segunda censura argumentaba la trasgresión de los artículos 29 de la Carta y 8 de la CADH. En términos generales, los ciudadanos indicaron que la medida no era idónea porque no le podía otorgar a la PGN el estándar de juez, ni la posibilidad de condenar penalmente. Tampoco garantizaba la independencia y la autonomía del funcionario que aplicaría la sanción. De igual forma, no era necesaria porque incumplía el fallo Petro Urrego vs Colombia, además, era regresiva porque no satisfacía el estándar convencional. Finalmente, era desproporcionada en sentido estricto, porque dichas funciones jurisdiccionales no representaban mayores garantías a favor de los funcionarios públicos de elección popular. También, impactaba el principio de representación democrática.

El tercer reproche buscaba acreditar la violación del artículo 116 superior por no cumplir con el presupuesto de excepcionalidad. En concreto, la asunción de dichas funciones por la PGN se convirtió en la regla general y no en la excepción, porque trasladó en bloque una función que no estaba en cabeza de la rama judicial.

(ii) Integración normativa

Este Tribunal advirtió la necesidad de integrar la unidad normativa de los artículos 1º (íntegro), 13, 16, 17, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021. Lo anterior, con la finalidad de: (i) evitar que un eventual fallo de inexecutable resulte inocuo y (ii) garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, el debido proceso y los principios pro actione y de

economía procesal. Una vez integrada la unidad normativa, la Sala encontró acreditada la aptitud de los cargos. Al respecto, advirtió que las censuras reúnen los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

(iii) Cosa juzgada y problema jurídico

La Corte consideró que en el presente caso no opera la cosa juzgada, por cuanto pese a existir una línea jurisprudencial que reconoce la validez constitucional de las atribuciones de la PGN para imponer sanciones a elegidos popularmente (C-028/06, SU 712/13, C-500/14, SU- 355/15, C-111/19, C-101/18) y tratarse, en este caso, de la misma materia, se presenta un nuevo contexto normativo y de valoración constitucional, por la adopción legal de un renovado modelo disciplinario y por cambios relevantes en los precedentes nacionales e interamericanos sobre el alcance de la protección al derecho político a elegir y ser elegido.

Bajo ese entendido, la Corte consideró que los cargos se integraban en el siguiente problema jurídico: ¿es constitucional que las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad se impongan a servidores públicos de elección popular por la Procuraduría General de la Nación PGN, en ejercicio de función jurisdiccional? Entonces, le correspondió a la Sala determinar si las normas objeto de estudio desconocieron los artículos 29, 40.1, 93, 116, 118, 277.5 y 277.6 de la Constitución y los artículos 8 y 23.2 de la CADH por las siguientes razones: i) si la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN para efectos del ejercicio de la acción disciplinaria cumplía con los presupuestos de la Carta; ii) si la imposición de tales sanciones por parte de la PGN satisfacía el estándar de reserva judicial frente a los servidores de elección popular y iii) si se cumplía con la garantía del principio de juez natural.

(iv) Ubicación de la norma y nuevo contexto de valoración

Inicialmente, la Sala precisó el contexto de la norma demandada, señalando que la misma se ubica en la Ley 2094 de 2021, expedida por el Congreso con el fin de dar cumplimiento al fallo Petro vs. Colombia de la Corte IDH y su impacto en el régimen disciplinario en vigor, a partir de la conformación de un modelo distinto de investigación y de juzgamiento de servidores públicos, incluso los de elección popular, con características estructurales propias. Operó entonces un cambio deóntico en el ejercicio de la función disciplinaria a cargo de la PGN, como se reconoció en la sentencia C-325 de 2021.

En su análisis, la Corte tuvo en cuenta la jurisprudencia precedente en materia de atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, como también la concerniente al ejercicio de funciones sancionatorias de la PGN respecto de servidores de elección popular; igualmente las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte IDH. Todo ello con fundamento en la necesaria armonización entre la jurisprudencia de la Corte IDH y el régimen constitucional interno, conforme a los

criterios contenidos en la añosa jurisprudencia de la Corte Constitucional, reafirmada en la sentencia C-146 de 2021.

A partir de evaluar el estándar que aplicó el Legislador, señaló en esta oportunidad la Corte que le correspondía precisar el alcance del derecho político a elegir y ser elegido, respecto de la imposición de sanciones de carácter disciplinario consistentes en destitución, suspensión e inhabilidad, en el marco del nuevo contexto normativo establecido por la Ley 2094 de 2021, a servidores públicos de elección popular. Lo expuesto, sin desconocer el precedente en cuanto a la función de la PGN en esta materia, pues se trata de un escenario normativo diferente, que en el marco de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, especialmente considerando el artículo 23.2 de la CADH, y las recientes interpretaciones contenidas en decisiones de la Corte Constitucional (sentencia C-146 de 2021) y en la sentencia de la Corte IDH, del 8 de julio de 2020, en el caso *Petro vs. Colombia*, ha de apreciarse como un esquema expansivo de protección de derechos, interpretado integralmente bajo el principio pro homine. Tal interpretación expansiva ha sido constante en la metodología de este Tribunal, como se aprecia al considerar las sentencias C-228 de 2002, C-004 de 2003, C-014 de 2004, C-370 de 2006, C-792 de 2014 y SU-146 de 2020.

La regla jurisprudencial que resultó de dicho ejercicio de armonización es que la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular requerirá la intervención de un juez. La Corte arribó a dicha conclusión con fundamento en las siguientes razones: i) la interpretación evolutiva y dinámica del artículo 23.2 de la CADH; ii) el plexo de garantías reconocido a los servidores públicos de elección popular ante las sanciones expuestas es amplio y expansivo y tiene su origen en la Constitución, así como consulta el estándar internacional en el marco del bloque de constitucionalidad; iii) la configuración de dicha protección reforzada tuvo en cuenta los estándares establecidos en el fallo *Petro Urrego vs Colombia* y las posibilidades jurídicas y fácticas de la institucionalidad constitucional del Estado, para la adecuación de buena fe de aquellos, conforme a los criterios desarrollados por la sentencia C-146 de 2021. De esta manera, es un avance en su observancia y materialización por parte del país y iv) la postura de la Corte es respetuosa de su precedente y del constante diálogo con la Corte IDH.

(v) Inexequibilidad parcial y exequibilidad condicionada de las normas estudiadas

Al resolver el problema jurídico, la Corte verificó la vulneración del artículo 116 superior, porque la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN no cumplió con los presupuestos fijados por la Constitución. Se precisó que dicho otorgamiento i) debe ser excepcional; ii) debe estar contenido en una norma con fuerza material de ley; iii) las materias sobre las que se

ejergerán esas funciones deben ser precisas, esto es, deben estar definidas de manera clara y de acuerdo con un «ámbito material» delimitado y iv) no se podrán asignar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas para la investigación y juzgamiento de delitos.

Las normas analizadas implicaron la habilitación amplia, general, exclusiva y extensa de la PGN como órgano investido de jurisdicción para el ejercicio de la acción disciplinaria y la imposición de sanciones, inclusive las de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular. En bloque, se redefinió la naturaleza de una función, que no estaba en cabeza de la Rama Judicial, sin que implicara su fortalecimiento ni descongestión. Ello es contrario a la Carta, por lo que la Corte procedió a declarar la inexequibilidad de las expresiones “jurisdiccionales” y “jurisdiccional” de los artículos 1, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021.

La Sala precisó que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. En tal sentido, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la PGN son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Luego, consideró necesario analizar los argumentos de la censura relacionados con la vulneración del artículo 23.2 de la CADH. Recordó que dicha normativa hace parte del bloque de constitucionalidad y que en desarrollo del principio de armonización entre el orden nacional e interamericano en materia de protección de derechos (sentencia C-101 de 2018), se entiende por esta Corporación que la aplicación de aquel, como lo hizo el Congreso de la República al expedir la Ley 2094 de 2021, implica la garantía de que las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, solo pueden imponerse con intervención de un juez, según la atribución de competencias que se determine en ley, de conformidad con el artículo 277.6 de la Constitución. Al respecto, destacó que dicha reserva judicial se fundamenta en que la intervención de un juez es una garantía para asegurar que las decisiones administrativas no tengan como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado (Cfr. Sentencia C-146 de 2021).

En seguida, al estudiar el reproche sobre la violación del artículo 29 de la Carta y el artículo 8 de la CADH, sobre la garantía de juez natural, la Sala consideró que el artículo 277.6 de la Constitución dispone que la PGN es competente para, conforme a la ley, adelantar las investigaciones e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, incluidos los de elección popular, excepto aquellos cuyo régimen está regulado por la Constitución. Dicha atribución debe ejercerse bajo la aplicación de los estándares constitucionales, entre los cuales se encuentra el de reserva judicial, en virtud del cual, los jueces, con independencia de su

especialidad, son los competentes para imponer las limitaciones antes mencionadas a los servidores públicos de elección popular, siempre que brinden las garantías del debido proceso, pues tal restricción no puede ser impuesta por autoridades administrativas. Dicha consideración es respetuosa de la arquitectura institucional dispuesta por el Constituyente de 1991 para la vigilancia de la función pública, porque conserva la potestad disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y, adicionalmente, recoge la ampliación de la garantía de juez natural, mediante el establecimiento de la decisión judicial como condición indispensable para la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, a partir de los estrictos estándares derivados del bloque de constitucionalidad.

De esta manera, la interpretación sistemática, armónica y ponderada de los mandatos superiores contenidos en los artículos 29, 92, 93, 44.1, 277.6 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH, permite concluir que es imperioso asegurar que las decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de la PGN, en contra de los servidores de elección popular, no puedan quedar ejecutoriadas ni ser ejecutables antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia que expida un juez. Por ello, se declaró inexecutable la expresión “ejecutoriadas”, contenida en el artículo 54 de la Ley 2094 de 2021.

Considerando la necesidad de asegurar los postulados constitucionales y las garantías procesales de juez natural y de reserva judicial para la determinación de la sanción que restrinja los mencionados derechos políticos de servidores públicos de elección popular, contenidas en el bloque de constitucionalidad, la Corte integró la unidad normativa (Sobre el particular, se destaca que la unidad normativa de las normas que regulan el mecanismo de revisión fue solicitada en la intervención de la Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio.) con las disposiciones que regulan el recurso extraordinario de revisión, establecido por el Legislador en los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, que adicionan los artículos 238A a 238G del Código General Disciplinario. Lo anterior, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, en particular respecto de la decisión de inexecutable de la atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN y para modular su aplicación conforme a la Carta, respecto de la sanción disciplinaria de los servidores de elección popular, consistente en destitución, suspensión e inhabilidad.

Lo anterior configura el remedio constitucional que armoniza y materializa los principios en tensión y evita un vacío regulatorio o una situación de incumplimiento de los estándares de la Carta. En concreto, evita poner en riesgo intereses superiores relacionados con la eficiencia y transparencia de la función pública y, ante todo, busca no debilitar la acción del Estado en cuanto a la lucha contra la corrupción, ordenada por la Constitución y tratados internacionales.

Bajo ese supuesto, se requiere recurrir a una sentencia integradora que adecúe el alcance del recurso judicial que estableció el Legislador, bajo la denominación de recurso extraordinario de revisión, para hacer efectivo el estándar mencionado en materia de imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad por responsabilidad disciplinaria de servidores de elección popular con intervención de juez. Lo expuesto, sin afectar otros bienes o competencias constitucionales, ni la seguridad jurídica.

La Sala evaluó la posibilidad de disponer que en estos casos se realizara una intervención judicial automática e integral de las decisiones de la PGN, similar al grado de consulta existente en algunas especialidades del derecho. Sin embargo, evidenció que ello podría contradecir la jurisprudencia constitucional, en particular lo señalado en la sentencia C-091 de 2022. En esa oportunidad, la Corte precisó que un control automático resulta desproporcionado frente a los derechos de defensa del sancionado, pues restringe sus garantías procesales. Por ello, este Tribunal determinó integrar el recurso regulado por los artículos 54 a 60 de la Ley 2094 de 2021, para interpretarlo y adecuarlo como el medio jurisdiccional que permita hacer efectiva la reserva judicial para la imposición de dichas sanciones a los servidores públicos de elección popular.

La Sala destacó que, por mandato legal, cuando se trata de servidores públicos de elección popular, el trámite del mecanismo de revisión suspende la ejecución de la decisión sancionatoria impuesta por la PGN, hasta tanto el juez contencioso administrativo se pronuncie, lo que también asegura la reserva judicial definida por el estándar derivado del bloque de constitucionalidad y que fue contemplada por el Legislador en la Ley 2094 de 2021 (En el inciso cuarto del artículo 1° de la Ley 2094 de 2021 se indica que “para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial”. A su turno, en el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 2094 de 2021 se dispone que “en todos los casos relacionados con servidores públicos de elección popular, la ejecución de la decisión en su contra quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso correspondiente, si es que se presentase y fuere admitido; o hasta que se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo”).

No obstante, esta Corporación evidenció que dicho instrumento de participación judicial tiene las siguientes características: i) es rogado, por lo cual no garantiza la intervención judicial material y efectiva en todos los casos de sanciones restrictivas del derecho político a servidores públicos de elección popular impuestas por la PGN; ii) contempla causales específicas que podrían ser consideradas limitativas, iii) no ordena un examen integral de la decisión de la PGN dirigido a garantizar que aquella

no tenga como finalidad generar una interferencia indebida en el mandato popular y en los derechos políticos del sancionado.

Con la finalidad de superar las limitaciones advertidas sobre dicho medio judicial, que afectan su idoneidad y eficacia para garantizar los derechos políticos de los servidores de elección popular ante el ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la PGN, la Corte profirió una sentencia que moduló los efectos normativos del mencionado recurso en el siguiente sentido:

a) Disponer que, por ministerio de la ley, opera su trámite automático inmediato y, en todo caso, el ciudadano disciplinado podrá ejercer todas las actividades procesales que estime pertinentes a su defensa, como si se tratara del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

b) Asegurar que en todos los casos de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores de elección popular se suspenderá la ejecución de la decisión de la PGN, hasta tanto no se dé el pronunciamiento del juez contencioso administrativo, teniendo en cuenta, además, que la decisión previa de la PGN no queda ejecutoriada.

c) Ordenar que la decisión final sobre la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad que restrinjan los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, se determine mediante sentencia del juez contencioso administrativo.

Para la Corte, esta decisión permite una amplia posibilidad al sancionado de ejercer su derecho de defensa a plenitud. En todo caso, el Estado asegura así la reserva judicial de la decisión, para garantizar que la misma no afecte los derechos del electorado ni del elegido.

Finalmente, esta Corporación consideró que corresponde al Congreso de la República realizar las adecuaciones normativas e institucionales necesarias para dotar a los servidores públicos de elección popular de un estatuto, que garantice el ejercicio de la representación democrática y, en materia disciplinaria, que determine el reparto de competencias para la imposición de sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a aquellos, conforme los parámetros constitucionales indicados en esta providencia. También, que articule la acción y la organización de la PGN con la Rama Judicial y busque fortalecer esta última. Por tal razón, la Corte exhortó al Congreso de la República para que adopte un estatuto de dichos servidores públicos, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

Los magistrados DIANA FAJARDO RIVERA, NATALIA ÁNGEL CABO, JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR y CRISTINA PARDO SCHLESINGER salvaron parcialmente el voto.

Comparten la decisión de declarar la inexecutable de la norma acusada por la violación del artículo 116 de la Constitución. Sin embargo, por las

razones que pasan a explicarse, no están de acuerdo con la decisión de la mayoría de no considerar como fundamento central de la decisión la vulneración de los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). También están en desacuerdo con el remedio que acogió la posición mayoritaria, que sigue dejando en manos de la Procuraduría la función de destituir, inhabilitar y sancionar a funcionarios de elección popular, así someta la decisión a revisión del juez administrativo. A juicio de los magistrados disidentes la solución adoptada por la mayoría desconoce que el Estado colombiano, con base en el estándar interamericano y la garantía de juez natural, tenía la obligación de asegurar que ese tipo de decisiones sea tomado directamente por un juez y no simplemente revisada por él.

(i) Un silencio de la mayoría de la Sala Plena que es lesivo para la protección de los derechos políticos en democracia

1. De manera clara, la mayoría optó no considerar como fundamento central de la decisión el desconocimiento de los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH. Esta omisión buscó evitar enfrentar el problema constitucional de fondo que subyacía a la demanda de inconstitucionalidad de la referencia: determinar la manera en la que la Corte Constitucional debía armonizar el alcance de los artículos 8 y 23.2 de la CADH con los mandatos impuestos por los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución, luego de la aprobación de la sentencia en el caso Petro Urrego vs. Colombia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de la resolución de supervisión de cumplimiento aprobada por esa misma corporación.

En la primera decisión anotada, la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la violación de los citados artículos convencionales. La Corte IDH afirmó que, a la luz dichas normas, la Procuraduría General de la Nación no podía imponer a funcionarios públicos democráticamente electos las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión, pues estas sanciones solo pueden ser impuestas por «condena, por juez competente, en proceso penal» (artículo 23.2 de la CADH). Por su parte, en la resolución de supervisión de cumplimiento, la Corte IDH advirtió que la norma acusada en el presente trámite «es incompatible con la literalidad del artículo 23.2 de la CADH y con el objeto y fin de dicho instrumento», en la medida en que permite que «un órgano distinto a un juez en proceso penal» imponga las sanciones de destitución e inhabilidad a servidores públicos de elección popular.

Es cierto que la Corte Constitucional no es juez de convencionalidad, y no es la autoridad competente para verificar u ordenar el cumplimiento de una sentencia de la Corte IDH. No obstante, para los magistrados disidentes, es claro que la Sentencia del caso Petro Urrego vs. Colombia no podía ser soslayada por la Corporación. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68.1 de la CADH, “los Estados Partes en la Convención se

comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Con su decisión, la mayoría de la Sala Plena no solo puso en duda el carácter vinculante de la sentencia dictada por la Corte IDH, sino que, además, animó a la institucionalidad del país a desconocerla y a omitir su cumplimiento.

Es decir, olvidando los fundamentos esenciales que inspiran la noción de bloque de constitucionalidad, los cuales sustentaron dos -de los tres- cargos que debía resolver este Tribunal, la mayoría ignoró la manera en que el Constituyente definió, en el artículo 93 superior, los puntos de encuentro entre el derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos. Con su decisión, la Sala Plena instauró una nueva línea jurisprudencial según la cual el Estado puede obviar sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desconocer abiertamente las decisiones del máximo tribunal de derechos humanos de la región. En síntesis, la posición de la mayoría supone la idea de que las sentencias de los tribunales internacionales solo pueden ser cumplidas si “respetan el diseño y la historia institucional” de cada país. De lo contrario, los Estados se encuentran legitimados para desobedecerlas y, por esta vía, desconocer los tratados internacionales de los cuales son parte.

Finalmente, quienes se separaron de la decisión mayoritaria no desconocen la competencia de la Corte Constitucional para, ante la formulación de varios cargos aptos, restringir su estudio a uno solo; sin embargo, para que esta opción sea legítima se requiere que satisfaga los reparos constitucionales formulados y que son predicables del ordenamiento constitucional.

(ii) La frustración del bloque de constitucionalidad prohijada por la mayoría de la Sala Plena

2. A juicio de los magistrados disidentes, la decisión mayoritaria reviste de una gravedad particular si se tiene en cuenta su impacto sobre la vigencia del Estado de derecho. Este tribunal venía manifestando, hasta esta oportunidad, que «[e]l respeto al Estado de Derecho inicia con el cabal cumplimiento de las sentencias emitidas por autoridad judicial» (Sentencia T-1222 de 2003). En el mismo sentido, había señalado que «el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías para la existencia y funcionamiento del Estado Social de Derecho, pues no sólo constituye un imperativo constitucional en aras de materializar el valor de la justicia, sino que también permite hacer efectivos los principios constitucionales de la buena fe y la confianza legítima, en las relaciones que se establecen entre los ciudadanos y el Estado» (Sentencia T-916 de 2005).

Por consiguiente, aquello que desconoce la mayoría de la Sala Plena no es otra cosa que el imperativo de salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución, incluso cuando para ello es imprescindible armonizar su

texto con los mandatos derivados de los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano, como la Convención Americana, pues el norte que debe guiar este ejercicio interpretativo es la maximización de la garantía de los derechos humanos. En este caso, este deber supremo se pasó por alto al restringir el ámbito de protección que irradia el artículo 23.2 sobre nuestro ordenamiento, ámbito que debía tener en cuenta el alcance que de los derechos comprometidos se fijó en una decisión jurisdiccional que es vinculante para el Estado colombiano, pues esta es la vía que, sin duda, se ha reconocido por este Tribunal en su jurisprudencia. En efecto, el precedente sentado en la decisión mayoritaria es incoherente con la jurisprudencia en vigor en materia de tutela que, desde hace varios años, establece que el incumplimiento de una sentencia dictada por la Corte IDH por parte del Estado constituye una vulneración de derechos fundamentales (En la sentencia T-367 de 2010, la Sala Primera de Revisión identificó obstáculos en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia” que se originaban en la apreciación e interpretación de los diferentes funcionarios con responsabilidades en materia de desplazamiento forzado. La importancia de esta providencia radica en que no solo se adoptaron medidas para la protección de los derechos fundamentales, sino que, adicionalmente, se conminó al Ministerio de Relaciones Exteriores a ejercer una función de coordinación efectiva en la que se ilustrara de manera adecuada y oportuna a las diferentes entidades del Estado responsables de la atención de la población desplazada por la violencia, de la necesidad de cumplir con los fallos judiciales de los organismos internacionales. Así mismo, en la sentencia T-653 de 2012, la Sala Quinta de Revisión estudió una tutela acerca el presunto incumplimiento de una orden de reparación simbólica en el caso 19 comerciantes vs. Colombia. En esta providencia se desarrolla un acápite acerca de la procedencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de órdenes impartidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencia y se resaltó que era posible exigir el cumplimiento de una medida de reparación consistente en una obligación de hacer que, por su naturaleza es de ejecución simple o que ha superado “un plazo razonable” para su implementación o cuya etapa de concertación entre el Estado y los representantes de las víctimas ya se ha efectuado y, aun así, no se han satisfecho. Igualmente, en la sentencia T- 564 de 2016, la Sala Novena de Revisión estudió una tutela en la que se puso de presente el incumplimiento del Estado Colombiano de realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, tal como lo ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humano en el “Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia”. Por otra parte, frente al cumplimiento de medidas cautelares dictadas por la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pueden consultarse las sentencias T-327 de 2004 y T-585A de

2011). Igualmente, ignora el hecho de que, no en pocas oportunidades, la Corte Constitucional ha empleado la jurisprudencia dictada por la Corte IDH, en casos en los que Colombia no es parte, para establecer estándares vinculantes en el ordenamiento jurídico interno (Tales son los casos del derecho a la doble conformidad y a la doble instancia, en los que, mediante las Sentencias C-792 de 2014 y SU-146 de 2020, se acogió, sin dudar, la jurisprudencia interamericana en ese tema. De hecho, la primera de ellas fue el sustento de una reforma constitucional posterior y la segunda, fijó el límite temporal para la reclamación del derecho. Las dos decisiones se apoyan en sentencias interamericanas que no son vinculantes para Colombia, por no ser una de las partes en contienda).

(iii) Aquí sí existía una solución correcta: una armonización por los derechos

3. En el contexto descrito, a juicio de los magistrados Fajardo, Ángel, Ibáñez y Pardo, la interpretación armónica de los artículos 8 y 23.2 de la CADH y 277.6 y 278.1 de la Constitución imponía una única solución: sobre las sanciones de destitución, inhabilidad y suspensión de las que pueden ser destinatarios los servidores públicos de elección popular opera una reserva judicial, por lo cual la Procuraduría General de la Nación, en tanto autoridad que ejerce función disciplinara de orden administrativo, no puede imponer. Estas restricciones solo pueden ser decididas por los jueces de la República, con independencia de su especialidad, siempre que brinden garantías del debido proceso, semejantes a aquellas que ofrece el proceso penal. Esta reserva judicial se funda en la protección que la Constitución y la CADH le otorgan al principio democrático y al derecho a la representación política efectiva.

En efecto, la reserva judicial sobre las sanciones anotadas tiene por finalidad garantizar la genuina aplicación, efectividad y respeto del principio democrático en el Estado social de derecho. Así mismo, dicho principio busca garantizar el respeto de la voluntad popular del elector que solo puede ser alterada por una decisión judicial adoptada por el juez natural competente, en un proceso judicial que, a su vez, garantice los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, de audiencia, de defensa, de contradicción y, en general, al debido proceso. La garantía y efectividad del principio de reserva judicial en materia disciplinaria ya ha sido aceptada por el derecho colombiano y se aplica en la investigación y juzgamiento de la conducta de todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de los abogados e, inclusive, de un grupo de servidores de elección popular en tratándose de los procesos de pérdida de investidura en los cuales se investiga y juzga la conducta por violación de los respectivos Estatutos de Ética a los cuales están obligados dicha clase de funcionarios.

Las citadas normas constitucionales y convencionales permiten aplicar y, por tanto, garantizar el principio de reserva judicial frente a los servidores

de elección popular, como ya lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-146 de 2021. Precisamente, la Ley 2094 de 2021, mediante la cual se reformó la Ley 1952 de 2019, se inspiró en el propósito de garantizar el citado principio de reserva judicial para los funcionarios de elección popular. No obstante, incurrió en el defecto de violar la Constitución porque solo se limitó a cambiar formalmente la naturaleza administrativa del proceso disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación, para convertirlo en un proceso de naturaleza jurisdiccional que adelanta la misma entidad y que es tramitado por funcionarios que carecen de autonomía, imparcialidad y objetividad porque están sujetos a las directrices y orientaciones del máximo responsable de esa entidad. Por esa vía, el Legislador también omitió el deber constitucional de trasladar la competencia judicial al juez natural de la rama Judicial.

Así, entonces, los magistrados que discreparon de la decisión mayoritaria estuvieron de acuerdo en que es inconstitucional atribuirle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para tramitar y resolver los procesos disciplinarios y, por ello, coincidieron en que se deben declarar inexecutable las normas de la Ley 2094 de 2021 que así lo prevén. Sin embargo, no estuvieron de acuerdo con la fórmula que adoptó la mayoría para reemplazar el esquema declarado inexecutable. Devolverle a la Procuraduría General de la Nación la competencia para juzgar e imponer sanciones disciplinarias, incluso de suspensión y destitución, a los servidores de elección popular, no solo no se ajusta al bloque de constitucionalidad, interpretado de buena fe, sino que además desconoce la misma voluntad del Congreso que buscaba superar precisamente el modelo de procesamiento disciplinario administrativo. Es cierto que la forma que escogió el legislador para superarlo no respetó la Constitución, pero su idea de retirarle a la Procuraduría las funciones administrativas de juzgamiento e imposición de sanciones sobre los servidores de elección popular es la que verdaderamente consulta el ordenamiento constitucional, y no existen razones para reversarlo. En otros términos, no es constitucionalmente admisible, que la Procuraduría siga tramitando los procesos en contra de funcionarios de elección popular como una actuación que concluye con una decisión administrativa mediante la cual se imponen sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. Estas sanciones, a la luz del ordenamiento constitucional, que incluye el bloque de constitucionalidad, deben ser impuestas por un juez independiente.

(iii.1) El remedio democrático que no llegó a ser

4. Los magistrados que discreparon de la decisión mayoritaria consideraron que la Corte, en razón de la declaratoria de inexecutable de la norma acusada, debió tomar una medida adicional de carácter transitorio, apoyada en la necesidad de que el Legislador regule la materia. A su juicio, la Sala Plena debió garantizar que la Procuraduría General de

la Nación investigara administrativamente los procesos disciplinarios contra servidores públicos de elección popular y pudiera sancionarlos con amonestación o multa. Pero, si las faltas ameritaban las sanciones de destitución, inhabilidad o suspensión, la Procuraduría General de la Nación debería presentar el pliego de cargos ante el Consejo de Estado, para que allí se surtiera el juzgamiento de esos servidores, conforme al Código Disciplinario y en atención a los derechos de acceso a la administración de justicia, defensa y contradicción, doble instancia y doble conformidad, sin perjuicio del ejercicio de los recursos ordinarios y extraordinarios a que hubiera lugar.

Esta decisión conciliaba de una mejor manera el procedimiento disciplinario con la Constitución, la CADH y la jurisprudencia interamericana porque conservaba las competencias de instrucción que el texto superior le asigna a la Procuraduría General de la Nación, sin desconocer la ratio decidendi de la Sentencia C-091 de 2022. Además, porque, en todo caso, hubiera sido una medida temporal, mientras que el Congreso de la República regulaba el reparto de competencias entre la Procuraduría General de la Nación y la Rama Judicial.

En opinión de los magistrados disidentes, aunque la mayoría de la Sala Plena incluyó un exhorto al Congreso de la República para adecuar el régimen disciplinario de los servidores de elección popular a los más altos estándares nacionales e internacionales, estándares que la misma mayoría desconoció, lo hizo como una mera invitación, pues su decisión, con la reestructuración del alcance del recurso extraordinario de revisión que promovió, será, por ahora, definitiva, pese a las complejidades que ello tiene en materia de debido proceso y, además, de persecución oportuna y eficaz de las faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos de elección popular.

(iii.2) Una adecuación normativa prohijada por la Sala Plena que genera preocupaciones constitucionales

5. Los magistrados disidentes sostuvieron que el remedio en razón del cual el recurso extraordinario de revisión operará de manera automática no responde a las exigencias constitucionales contenidas en los artículos 29 y 93 de la Constitución y 8 y 23.2 de la CADH. No respeta el principio del juez natural porque, en cualquier caso, la sanción es impuesta por la Procuraduría General de la Nación. La suspensión de la ejecutoria de la sanción, mientras la jurisdicción contenciosa verifica la decisión del órgano de control, no responde al estándar fijado en la Sentencia C-146 de 2021, en la cual la Corte fue clara en determinar que la regla de decisión en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* podía ser resumida así: «las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que restrinjan derechos políticos y, en particular, no tienen competencia para sancionar con destitución e inhabilidad a funcionarios elegidos popularmente».

Al respecto, es claro que existe una diferencia sustancial entre la imposición de la sanción por parte de un juez, acompañada de todo el conjunto de garantías propias de la función jurisdiccional, y el control judicial posterior de esa sanción, cuando esta es impuesta por una autoridad administrativa, como la Procuraduría, que de acuerdo con la decisión que se adopta no ostenta función jurisdiccional. Mientras el primer supuesto respeta el principio de reserva judicial que gobierna esta materia, el segundo es apenas una revisión judicial, posterior, sin posibilidades de intermediación probatoria, oportunidades de decreto y análisis de prueba como juez natural, entre otras garantías.

La situación es más grave aún si se tiene en cuenta que dicha revisión judicial será propiciada por un recurso extraordinario de revisión, confeccionado sin rigor por la Corte Constitucional. Aún más complejo es el hecho de que en realidad este no será un recurso porque seguirá las reglas de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ni será una acción porque operará de manera automática.

Además de lo anterior, los magistrados disidentes llamaron la atención sobre el hecho de que este recurso pudo tener algún sentido en el marco de las funciones jurisdiccionales que se preveían para la Procuraduría General de la Nación en la ley parcialmente cuestionada, pero que, una vez declarada la inexequibilidad de dichas competencias, carecía por completo y sin duda de corrección alguna.

5.1. De un lado, la mayoría de la Corte Constitucional prohijó una vía que es deficitaria en términos de protección de la garantía del derecho al debido proceso de los funcionarios de elección popular, incluso estando por debajo del estándar que, aunque equivocadamente, pretendió reconocer la Ley 2094 de 2021.

Al respecto, nótese que bajo la idea de que la Procuraduría General de la Nación actuaría como juez, la Ley 2094 de 2021 acogió un régimen disciplinario garante de la doble instancia y de la doble conformidad (artículos 3, 14, 17, entre otros), por virtud del cual el primer fallo disciplinario y jurisdiccional sancionatorio tendría bajo ese esquema revisión por una instancia que, dentro de la Procuraduría, era diferente a la que impuso la sanción y que, incluso, operaba antes de darle paso al recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado. Ahora, con la decisión de la Corte Constitucional, al parecer, sería en sede administrativa y no en sede judicial que se “garantiza” esta doble instancia y doble conformidad, pues todo el andamiaje procedimental se mantuvo, y solo, una vez se produzca el fallo disciplinario administrativo y éste quede en firme, procede el recurso extraordinario de revisión, cuya dificultad no está solamente en la comprensión de su naturaleza sino en su ineficiencia para garantizar, insistieron quienes suscriben este voto particular, el debido proceso.

En esta misma dirección, llama la atención y preocupa a los magistrados disidentes si, incluso, esta configuración sui géneris del recurso extraordinario de revisión no ubica en desigualdad de condiciones, frente a garantías jurisdiccionales, a los servidores de elección popular que solo tienen un recurso jurisdiccional, frente a los demás sujetos de investigación disciplinaria, que pueden ir a un proceso judicial en nulidad y restablecimiento del derecho, con instancias y garantías plenas.

5.2. De otro lado, para los magistrados disidentes, la mayoría de la Sala Plena prohió una solución que impacta negativamente en la efectiva persecución del Estado sobre quienes cometen infracciones disciplinarias muy graves y, por lo tanto, afectan el correcto funcionamiento de la función pública. La Corte Constitucional, en jurisprudencia consolidada, ha reconocido el compromiso nacional e internacional por la lucha contra la corrupción, para lo cual, el Estado debe prever mecanismos que, si bien garantes al máximo de los derechos de los sujetos disciplinados, conduzcan a decisiones oportunas y efectivas. La solución que brindó la mayoría de la Sala Plena, sin embargo, también desatiende esta finalidad constitucional, porque al prohió la tesis que permite a la Procuraduría en sede administrativa adelantar todo el procedimiento disciplinario sancionatorio, con doble instancia y doble conformidad, sin que su resultado pueda ejecutarse, conduce a una intervención que seguramente será tardía por parte del Estado en la defensa del comportamiento correcto de los servidores públicos de elección popular.

Por supuesto, para evitar este efecto indeseable la solución no era sostener que la decisión sancionatoria administrativa era ejecutable una vez quedara en firme en la Procuraduría, sino reconocer que conservar la competencia de indagación y juicio en la Procuraduría era inconstitucional; una oportuna función disciplinaria sobre los servidores de elección popular exige la intervención judicial, incluso, si se piensa en la posibilidad de decretar medidas cautelares de suspensión en el marco de procesos disciplinarios.

6. Finalmente, los magistrados disidentes advirtieron que la Ley acusada concedió facultades extraordinarias al presidente de la República en cuyo desarrollo el Gobierno Nacional creó un amplio cuerpo burocrático, una institucionalidad especial y destinó unos determinados recursos, con el objetivo de que la Procuraduría General de la Nación ejerciera funciones jurisdiccionales disciplinarias. La Corte Constitucional, con esta decisión, invalidó las funciones jurisdiccionales por su objetiva inconstitucionalidad, pero dejó en pie el cuerpo burocrático, la institucionalidad, inclusive un recurso pensado para algo distinto, y le devolvió una función que le había retirado el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia como órgano por excelencia de la democracia representativa”.

Expediente D-14503. Sentencia C-030-23. Magistrados Ponentes: Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas. Comunicado 04, febrero 16 de 2023.

Artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, “por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

“ ...

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte determinar si el artículo 19 (parcial) de la Ley 2080 de 2021 desconoce los artículos 237.3 y 115 de la Constitución, al legitimar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) 2 para activar la función consultiva de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente, a pesar de que la ANDJE no hace parte del Gobierno nacional.

Para resolver el anterior asunto, en primer lugar, examinó el contexto normativo del cual forma parte el numeral 7 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, en la forma como fue modificado por la norma demandada. En segundo lugar, estudió las funciones no jurisdiccionales del Consejo de Estado, incluida la función consultiva.

Concluyó que tratándose de las funciones no jurisdiccionales se advierten dos ámbitos de regulación posible: uno es el constitucional, en cuanto el artículo 237.3 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Estado la de “[a]ctuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen”. Otro es el ámbito legal que se soporta en los artículos 236 y 237.6 constitucionales, de acuerdo con los cuales le corresponde ejercer las demás funciones que le asigne la ley.

Así, subrayó que la función legal de emitir concepto a petición de la ANDJE encuentra fundamento en el artículo 236 de la Constitución que establece que la ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones del Consejo de Estado, además, en el artículo 237.6 superior que consagra una regla residual según la cual le corresponde a dicho órgano ejercer “las demás funciones que determine la ley”.

Adicionalmente, señaló que la norma parcialmente demandada persigue una finalidad constitucional legítima en materia de descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, satisface los principios de

razonabilidad y proporcionalidad y no comporta una afectación del derecho fundamental al debido proceso de las personas de derecho público concernidas”.

Expediente D-14.766. Sentencia C-031-23. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Comunicado 04A, febrero 15 y 16 de 2023.

Numeral 5 del artículo 147 de la Ley 65 de 1993, “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 1999, “Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del Decreto 2700 de 1991, y de los Decretos-leyes 2790 de 1990, 2271 de 1991, 2376 de 1991, Ley 65 de 1993, Ley 333 de 1996 y Ley 282 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

“...

3. Síntesis de los fundamentos

Antecedentes

La Sala Plena de Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 5° del artículo 147 de la Ley 65 de 1993 “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”, modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 1999, en la que se formuló un único cargo por la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.

En atención a ello la Sala debía definir si la norma demandada, al exigir a las personas condenadas por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado haber cumplido al menos el 70 % de la pena para poder acceder al beneficio administrativo de permiso por hasta 72 horas, a diferencia de lo exigido a las demás personas condenadas por delitos de competencia de otros jueces, a quienes se les exige haber cumplido con un tercio de la pena, vulneraba o no el principio de igualdad.

Cuestiones previas

Antes de resolver el problema jurídico propuesto, la Sala abordó cuatro cuestiones previas.

a) La norma demandada sigue produciendo efectos jurídicos

En primer lugar, constató que la norma demandada continuaba produciendo efectos jurídicos, lo cual posibilitaba un fallo de mérito. Para llegar a esta conclusión, entre otros elementos de juicio, tuvo en cuenta que la doctrina reiterada y pacífica de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, conforme a la cual la vigencia de la Ley 504 de 1999, que creó la justicia penal especializada y cuyo artículo 29 modificó la norma demandada, fue prorrogada de manera indefinida por las Leyes 600 de 2000, 906 de 2004 y 1142 de 2007.

b) Respecto de la norma demandada y del cargo propuesto no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional

En segundo lugar, luego de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el fenómeno de la cosa juzgada, la Sala concluyó que en el asunto objeto de análisis existía cosa juzgada relativa sobre la constitucionalidad de la Ley 504 de 1999 y, en particular, cosa juzgada aparente frente al cargo propuesto por vulneración al principio de igualdad en contra de su artículo 29, el cual adicionó el numeral 5 al artículo 147 de la Ley 65 de 1993. Esto, debido a que las Sentencias C-392 de 2000, C-708 de 2002, C- 426 de 2008 y C-544 de 2019 no agotaron el estudio de constitucionalidad de la norma demandada de cara a ese reparo, pues no se presentó una motivación específica respecto del cargo por vulneración al principio de igualdad.

c) En este caso no procedía realizar la integración normativa de la norma demandada y otras disposiciones

En tercer lugar, la Sala descartó la posibilidad de realizar la integración normativa entre la norma demanda y el parágrafo 1° del artículo 139 de la Ley 65 de 1993, (Modificado por el artículo 84 de la Ley 1709 de 2014.) el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 (Modificado por los artículos 27 de la Ley 1142 de 2007, 39 de la Ley 1474 de 2011 y 5 de la Ley 1944 de 2018.) y el artículo 461 de la Ley 906 de 2004, luego de concluir que el numeral 5 del artículo 147 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 1999 constituye una proposición jurídica autónoma y completa, con contenido deóntico y alcance claramente definidos. Además, se constató que las normas referidas por las intervinientes tienen un contenido y alcance diferentes, al tiempo que no reproducen el contenido demandado. En este sentido, la Corte observó que estas disposiciones regulan supuestos de hecho sustancialmente disímiles a previsto en la norma acusada, pues se refieren, en su orden, a la concesión de permisos excepcionales para salir del establecimiento de reclusión, la sustitución de la detención preventiva y la sustitución de la ejecución de la pena.

Problema jurídico, metodología para su análisis y solución

a) Problema jurídico

Correspondió a la Sala examinar si el numeral 5 del artículo 147 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 29 de la Ley 504 de 1999, desconoce el derecho a la igualdad de las personas condenadas por los delitos cuya competencia recae en los jueces penales del circuito especializado, al establecer el cumplimiento del setenta por ciento de la pena impuesta como requisito para acceder al permiso de hasta setenta y dos horas.

b) Metodología para su análisis

Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala reiteró su precedente en relación con el derecho fundamental a la igualdad; el juicio integrado de igualdad, sus etapas y su metodología; así como sobre la resocialización de

las personas condenadas. Además, determinó que era necesario aplicar un juicio integrado de igualdad para resolver el cargo planteado.

c) El sentido y alcance de la norma demandada

Al decidir sobre esta demanda de inconstitucionalidad, la Sala partió por describir el contexto en el cual se inserta la norma objeto de control y su alcance. Así, estimó que el permiso de hasta 72 horas es un beneficio administrativo, que hace parte del programa de tratamiento penitenciario y se encuentra encaminado a contribuir al proceso de resocialización de las personas condenadas, mediante su preparación para reintegrarse a la vida en libertad.

En segundo lugar, realizó un recuento histórico del tratamiento otorgado por el legislador a este beneficio administrativo que, de acuerdo con la redacción original de la norma, se encontraba expresamente prohibido.

En tercer lugar, de cara al alcance de la norma, la Sala señaló que ella establece que (i) la Dirección del INPEC podrá conceder el permiso de hasta 72 horas a las personas condenadas por los delitos cuya competencia recae en los jueces penales del circuito especializado, (ii) previa aprobación del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, siempre que, (iii) además de cumplir los demás requisitos previstos en el artículo 147 de la Ley 65 de 1993, (iv) hayan descontado el 70 % de la pena impuesta.

d) Aplicación del juicio integrado de igualdad

Al aplicar la metodología del juicio integrado de igualdad, la Sala Plena encontró que: (i) existe un patrón de comparación o tertium comparationis entre las personas condenadas a penas privativas de la libertad por la justicia; (ii) entre los dos grupos comparados existe una diferencia de trato, pues a los condenados por delitos cuya competencia recae en los jueces del circuito especializado se les exige, para acceder al beneficio, haber cumplido el 70 % de la pena, mientras que a los demás condenados se les exige, para lo mismo, haber cumplido un tercio de la pena; (iii) al estar de por medio la afectación intensa de un elemento que hace parte del principio de la dignidad humana, como es la resocialización de las personas, y encontrarse las personas a resocializar en una evidente situación de vulnerabilidad, debía aplicarse un test de proporcionalidad de intensidad estricta; (iv) luego de aplicar dicho test, el trato diferenciado tiene justificación constitucional.

Al aplicar el test de intensidad estricta, la Sala identificó que la norma persigue dos finalidades. De un lado, sancionar de manera más drástica las conductas que están relacionadas con grupos de criminalidad organizada y que afectan con mayor intensidad algunos de los bienes jurídicos más importantes para la sociedad. De otro, la protección de la vida e integridad personal de los funcionarios y empleados judiciales encargados de administrar justicia respecto de este tipo de conductas. Estas finalidades, a la luz de la Constitución, son imperiosas, porque las

autoridades tienen el deber de proteger a todas las personas en su vida e integridad personal, incluidas las víctimas de este tipo de conductas gravosas y también a aquellas que se desempeñan como autoridades judiciales. Además, porque, frente a formas complejas y organizadas de criminalidad, el Estado se encuentra en el deber de adoptar medidas de política criminal que respondan de manera diferenciada a sus particularidades, entre las que se encuentran mecanismos procesales, sustanciales y, desde luego, de ejecución de la pena.

Por otra parte, frente a la necesidad de la medida, la Sala concluyó que el establecimiento de un requisito diferenciado en el acceso al beneficio administrativo de permiso hasta de 72 horas es estrictamente necesario. En primer lugar, porque un cumplimiento riguroso de la pena de prisión respecto de las personas sancionadas por cometer este tipo de delitos contribuye a que el Estado sea más eficiente en su respuesta frente a fenómenos delictivos complejos y realiza la finalidad de prevención especial negativa de la pena. En segundo lugar, porque se trata de una medida que contribuye a la protección de la vida e integridad personal de las autoridades judiciales que se enfrentan a posibles represalias de las organizaciones criminales. Dentro de este contexto, el cumplimiento efectivo de una mayor parte de la pena tiene la capacidad de mitigar o disminuir el riesgo al cual se ven expuestos los funcionarios, y con mayor razón, si esto implica al mismo tiempo que el condenado necesariamente avance en su tratamiento penitenciario en reclusión antes de poder acceder al beneficio administrativo.

La Sala encontró que el establecimiento de un requisito diferenciado para acceder al beneficio administrativo no puede ser remplazado por otra alternativa menos gravosa y con mayor eficacia, porque en estos casos no hay otra forma de garantizar el cumplimiento efectivo de la pena y la no reiteración de la conducta delictiva, es decir, el cumplimiento de su finalidad de prevención especial negativa.

Finalmente, la Sala concluyó que la medida es proporcional en sentido estricto, porque si bien restringe el acceso al beneficio administrativo de hasta 72 horas de manera diferenciada, al disponer una proporción más extensa de cumplimiento de la pena para acceder a él, no lo suprime de manera definitiva ni impide que estas personas puedan acceder a él cuando cumplan con el requisito objetivo exigido por la norma. Adicionalmente, porque esta medida no es la única herramienta a la cual pueden acceder las personas condenadas para avanzar en su proceso de resocialización, en tanto el Código Penitenciario y Carcelario prevé que ello debe procurarse también a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia.

Para la Sala, los beneficios que se obtienen con la medida superan los eventuales costos que, en términos de los derechos de las personas

condenadas, genera su aplicación. Para ello estimó que ante la comisión de una conducta con mayor nocividad, sus consecuencias también deben repercutir en el ámbito de la ejecución de la pena, por ejemplo, en la restricción de acceso a los beneficios administrativos previstos por el legislador. Además, porque ante el riesgo que puede suponer la libertad del condenado para los funcionarios judiciales, un mayor tiempo de privación efectiva de la libertad supone al mismo tiempo un tratamiento penitenciario más prolongado de cara a la expectativa de su resocialización.

Como resultado de su análisis, la Sala concluyó que la norma demandada no desconoce el principio de igualdad en el ámbito penitenciario. Esto porque, si bien establece una distinción entre las personas condenadas a una pena de prisión, cumple con dos finalidades constitucionalmente imperiosas y es una medida estrictamente necesaria para ello, al tiempo que no restringe de manera desproporcionada el derecho a la resocialización de las personas condenadas, pues ante conductas con mayor nocividad el acceso a medidas de resocialización puede ser válidamente diferenciado por el legislador.

4. Salvamento de voto

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA salvó el voto. En su criterio, la diferencia de trato en torno a los requisitos para acceder al permiso de 72 horas, entre quienes fueron condenados por delitos de competencia de los jueces especializados -que deben cumplir el 70% de la pena-; y quienes fueron condenados por delitos de competencia de otros jueces -que deben acreditar 1/3 de la pena cumplida- viola el principio de igualdad. Es irrazonable y desproporcionada.

En ese sentido, la magistrada Fajardo Rivera recordó que, una vez dictada la sentencia condenatoria, el tratamiento penitenciario busca en esencia la resocialización de la persona; añadió que los permisos hacen parte de este proceso, pues permiten a la persona acercarse a la vida social y familiar por fuera de las rejas; y sostuvo que extender la condición para disfrutarlos mucho más allá de la mitad de la pena, con base en otras finalidades implica, por una parte, desconocer que la gravedad de la conducta ya fue tomada en cuenta por el Legislador al establecer la relación conducta y sanción, y por el juez al tasar la condena; así como reconocer que el Estado no está en capacidad de asegurar el regreso de la persona a la sociedad ni la seguridad de los funcionarios judiciales, salvo mediante el uso de la prisión.

Con la decisión mayoritaria, sin embargo, la misma Corte que ha declarado que la situación en las cárceles y prisiones del país se opone al régimen constitucional y ha desarrollado el concepto de seguridad humana, basado en la satisfacción de derechos y la prevención, para abordar la situación de riesgo de la firmante del acuerdo final de paz ha decidido avalar la constitucionalidad de una norma que propende por un

uso máximo de la prisión efectiva enmarcada en un concepto de seguridad basado exclusivamente en la coerción.

Esta orientación no contribuye, entonces, a superar el estado de cosas inconstitucional de las personas privadas de la libertad, que ocupa a la Sala y al conjunto de autoridades estatales, desde hace al menos veinticinco años”.

Expediente D-14682. Sentencia C-035-23. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Comunicado 05, febrero 23 de 2023.

Numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.

“...

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda dirigida en contra del numeral 5 del artículo 19 y el numeral 50 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022. El artículo 19.5 demandado establece la competencia de las asambleas departamentales para otorgarle al gobernador precisas facultades temporales con el fin de efectuar modificaciones en el presupuesto general del departamento (incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales) en ejecución de sus políticas, programas, subprogramas y proyectos establecidos en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia. Por su parte, el artículo 119.50 de la misma ley establece la competencia correlativa de los gobernadores para ejercer las facultades delegadas por la asamblea, en relación con las modificaciones en el presupuesto general del departamento.

El actor planteó un cargo único según el cual las disposiciones demandadas violan el principio de legalidad en materia presupuestal, que se deriva del artículo 345 superior, y del reparto de competencias que, en materia presupuestal, prevé la Constitución Política. De acuerdo con este principio, la aprobación y la modificación de los presupuestos en los diferentes niveles (general de la Nación, departamental y municipal) deben efectuarse por las corporaciones públicas de elección popular, particularmente el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, en la medida en que se trata de instancias que aseguran la participación y deliberación democrática.

Para el examen del cargo propuesto, la Sala estableció, primero, el alcance de las disposiciones acusadas. Particularmente, identificó las operaciones comprendidas en la facultad de delegación examinada. Para el efecto, la Sala reconstruyó la regulación constitucional y orgánica de las operaciones de modificación presupuestal y, a partir de esta, advirtió que algunas operaciones están en cabeza directamente del Ejecutivo. Así, con

fundamento en una lectura sistemática de las disposiciones acusadas y del efecto útil de la ley, la Sala concluyó que las normas examinadas facultan a las asambleas para delegar, en cabeza de los gobernadores, sus competencias correspondientes a la modificación presupuestal. En estas competencias no se incluyen las facultades con las que ya cuenta el Ejecutivo.

Luego, tras establecer el alcance de las disposiciones examinadas, la Sala Plena advirtió que, si bien el artículo 300.9 de la Constitución Política autoriza a las asambleas a delegar temporalmente sus competencias a los gobernadores, lo cierto es que esa facultad de delegación está sujeta a límites materiales que se derivan de una lectura integral de la Carta Política. Uno de los límites de esa facultad de delegación es el respeto por el principio de legalidad del presupuesto, el cual protege la participación y la representación democrática en la definición de los montos y de la destinación del gasto público.

Asimismo, la Sala destacó el rango y la relevancia constitucional del principio de legalidad del presupuesto que es aplicable en el ámbito territorial y que se deriva, principalmente, del artículo 345 de la Carta Política. Esta disposición superior establece que, en tiempos de normalidad institucional, solo podrán hacerse gastos públicos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos municipales, y prohíbe las transferencias a objetos no previstos en el respectivo presupuesto. Además, esta Corporación advirtió que el principio en mención también se deriva del artículo 347 superior que exige la aprobación mediante ley de la creación de nuevas rentas y contempla el reparto constitucional de competencias en materia presupuestal entre el Ejecutivo y las corporaciones públicas de elección popular.

En concreto, la Corte explicó que este principio constituye uno de los principales rasgos de los Estados democráticos, y exige que la aprobación del presupuesto y de las modificaciones que impliquen alteraciones en la identificación y en el cálculo de las rentas, el monto de los gastos públicos y su destinación sean aprobadas por las corporaciones públicas de elección popular a través de leyes, ordenanzas o acuerdos municipales, según corresponda.

Finalmente, con fundamento en el principio de legalidad del presupuesto, la Corte encontró que la competencia constitucional asignada a las asambleas departamentales para la modificación del presupuesto anual de rentas, que implique el aumento del gasto, el cambio de destinación del gasto y/o el aumento de las rentas es indelegable. Por esa razón, las disposiciones examinadas son inconstitucionales. En efecto, la modificación del presupuesto por parte de las asambleas materializa el principio democrático, pues estas corporaciones tienen una composición plural, sus miembros son elegidos popularmente y la expedición de las ordenanzas está sujeta a un trámite en el que se garantizan espacios de

participación ciudadana. En consecuencia, las asambleas constituyen el escenario de mayor representación democrática en el ámbito departamental.

4. Salvamento y aclaración de voto

El magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO salvó el voto frente a la decisión mayoritaria y el magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR se reservó la posibilidad de presentar aclaración de voto.

El magistrado Linares salvó su voto al considerar que la Sala Plena debió declarar EXEQUIBLES las disposiciones acusadas. En concepto del magistrado Linares Cantillo, según el artículo 300.9 de la Carta Política, corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, autorizar al Gobernador del Departamento para ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales. A su turno, la norma demanda, inscrita en la Ley 2200 de 2022, establece que son funciones de las Asambleas Departamentales autorizar al Gobernador de manera pro tempore de precisas facultades para incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento.

Las funciones de incorporar, adicionar, modificar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales en las diferentes secciones del Presupuesto General del Departamento corresponden, como regla general según la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, a las Asambleas Departamentales, por remisión del artículo 353 superior y el artículo 109 del citado estatuto. A su turno, la Constitución señala que en tiempo de paz no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, ni tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por las Asambleas Departamentales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Pero el principio de legalidad del gasto público no implica que, en tiempos de paz, las Asambleas Departamentales no puedan de manera excepcional, autorizar al Gobernador para ejercer facultades extraordinarias que creen un gasto departamental o para hacer erogaciones que no se hallen incluidas en el presupuesto de gastos o para transferir créditos a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto, por ejemplo para reestructurar la administración departamental y que, como consecuencia de dichas facultades, se pueda modificar (incorporar, adicionar, efectuar traslados presupuestales y crear rubros presupuestales) la ordenanza anual que aprueba el Presupuesto General del Departamento, mediante decreto extraordinario del Gobernador.

Contrario al límite material derivado del principio de legalidad del presupuesto señalado por la mayoría, Linares destacó que las autorizaciones extraordinarias a los Gobernadores por parte de las

Asambleas Departamentales encuentran un límite únicamente en que éstas deben ser precisas, temporales y corresponder efectivamente a competencias de las corporaciones públicas. Señaló, además, que al desarrollar el mencionado principio de legalidad se debió advertir que la modificación del presupuesto departamental si radica, casi que exclusivamente, en las corporaciones públicas, pero que no podían desconocerse las competencias de modificación del presupuesto en cabeza del gobierno departamental con base en el uso de facultades extraordinarias. Estimó que las normas acusadas se ajustaron al principio de legalidad del presupuesto al salvaguardar el principio democrático, al no restringir a las asambleas para expedir anualmente el presupuesto o reformarlo, ni para revocar las facultades extraordinarias otorgadas al Gobernador, ni para modificar los decretos departamentales expedidos con fundamento en tales facultades extraordinarias”.

Expediente D-14852. Sentencia C-036-23. Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo. Comunicado 05, febrero 23 de 2023.

Inciso segundo, y el parágrafo 4° del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

“...
“...

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4°, 12 y 50 de la Ley 2197 de 2022. Los demandantes sostuvieron, en primer lugar, que el artículo 33A del Código Penal, en cuanto consagra las medidas pedagógicas y de diálogo, vulnera el debido proceso (art. 29 C.P.) al establecer la imposición de una sanción que no prevé el Código penal. Adicionalmente indicaron que, en los casos de error invencible y de prohibición proveniente de diversidad cultural, la persona debe ser absuelta. Además, alegaron que la función de implementar dichas medidas excede y contraría las competencias que la Constitución Política le asigna a la fiscalía general de la Nación en el artículo 250.

En relación con el artículo 263 del Código Penal, los demandantes indicaron que resulta contrario a los artículos 64 y 65 constitucionales, los cuales imponen la obligación al Estado de crear condiciones para el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios y el fomento de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

En lo que respecta a los cargos formulados contra el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 2197, los demandantes fundamentan su inconstitucionalidad en la vulneración de los artículos 22 y 83 de la Constitución Política, dado que se elimina la destinación de los bienes rurales de dominio extinto al cumplimiento del punto 1.1.1 del Acuerdo

Final de Paz, lo que redundaría en la violación de la buena fe y la paz como principio programático constitucional.

Para decidir los anteriores cargos, la Corte analizó como cuestión previa su aptitud y concluyó que aquellos formulados contra los artículos 33A y 263 del Código penal resultan ineptos, dado que no cumplen los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Esta Corporación corroboró que el cargo contra el primero de estos artículos está construido sobre la premisa de que las medidas pedagógicas y de diálogo tienen la naturaleza de ser condenas. Sin embargo, esta lectura no se desprende del texto de la norma, por lo cual tampoco es cierto que el fiscal esté siendo facultado para imponer condenas y ejercer así una actividad que la Constitución no le asignó. Respecto del artículo 263 del Código penal, esta Corte concluyó que los demandantes no realizaron una lectura completa y sistemática de la norma, pues la misma incorpora el elemento subjetivo del “propósito de obtener un provecho ilícito”, lo cual excluye de la configuración del tipo el supuesto de hecho de la ocupación de baldíos por parte de campesinos que buscan su acceso o adjudicación. Adicionalmente omiten considerar que el artículo 32.5 del Código Penal excluye la responsabilidad penal cuando “se obre en legítimo ejercicio de un derecho” o “de una actividad lícita”, por lo cual, los supuestos previstos en la legislación agraria para la adjudicación de bienes baldíos no son susceptibles de criminalización. En consecuencia, la Corte se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo frente a estos cargos.

A continuación, la Sala estudió la necesidad de integración de la unidad normativa entre el inciso segundo demandado y el párrafo 4° del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, dado que esta última disposición, pese a no haber sido demandada, (i) guarda una estrecha relación con el inciso segundo demandado, y (ii) hay razones para considerar que este párrafo resulta inconstitucional.

La Corte encontró que las expresiones “no sociales” y “o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización” del inciso segundo, así como el párrafo 4° del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, resultan contrarios a los artículos 22 y 83 constitucionales y, en general, a la obligación constitucional de cumplir de buena fe los compromisos del acuerdo de paz, de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017.

El inciso segundo excluyó los bienes “no sociales” del conjunto de bienes rurales de extinción de dominio destinados a nutrir el Fondo de Tierras conforme a lo previsto en el punto 1.1.1. del Acuerdo de Paz, y alteró el orden de prelación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), al otorgarle a la Agencia Nacional para la Reincorporación (ANRN) una destinación prevalente.

La Corte reiteró que, el artículo 83 constitucional, impone a los órganos y autoridades estatales, el deber de actuar de acuerdo con las específicas

atribuciones constitucionales y legales, pero también, conducirse en concordancia con los compromisos adquiridos por el Estado. En particular, en relación con el Acuerdo Final de Paz, recordó que las normas de implementación tienen cierta vocación de intangibilidad, cuya modificación, por tanto, debe atender al principio de progresividad y buscar la realización de los fines de los compromisos acordados.

A su vez, encontró que la norma demandada pasó de un modelo objetivo de destinación de los bienes de extinción de dominio, en el cual dichos bienes debían destinarse a cumplir los compromisos del punto 1.1.1. del Acuerdo de Paz, para acoger un modelo subjetivo en el que la destinación de los bienes depende de la actividad la Agencia Nacional de Tierras (ANT) de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la Agencia Nacional para la Reincorporación (ANRN). Esta última, a su vez, fue adicionada como destinataria preferente de estos bienes pese a que la norma de implementación del Acuerdo Final previó su destinación para el Fondo de Tierras con destino a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

La Sala reconoció la necesidad de adelantar acciones integrales respecto a la reincorporación de los excombatientes, incluyendo el acceso a tierras. Sin embargo, la ruta que establezca el legislador para alcanzar este objetivo no puede hacerse desconociendo los compromisos adquiridos de cara a la URT y a la ANT, pues ello resulta contrario a la buena fe y al parámetro jurisprudencial de progresividad en lo que se refiere a las normas de implementación del Acuerdo Final de Paz. Por lo anterior, declaró inexecutable la expresión “o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización”, del inciso segundo del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, así como el parágrafo 4° del mismo artículo.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Salvaron parcialmente su voto los magistrados/as JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA y JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR. Este último magistrado aclaró, además, su voto.

La magistrada Meneses Mosquera salvó parcialmente su voto en relación con esta decisión. “Comparto la decisión inhibitoria respecto de los artículos 33A y 263 de la Ley 599 de 2000, pero disiento de la declaratoria de inexecutable de los contenidos normativos previstos por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022. En mi criterio, el cargo formulado en su contra también era inepto y, por consiguiente, la Corte Constitucional también ha debido inhibirse. En gracia de discusión, considero que, incluso de haberse considerado apto, la Sala ha debido ejercer control de razonabilidad de los contenidos demandados, que no verificar el nivel de cumplimiento del Acuerdo Final de Paz (en adelante, AFP). Si bien no comparto la decisión de integrar la unidad normativa entre el inciso segundo y el parágrafo 4° del artículo 50, pienso que, a la luz del estándar

de razonabilidad, la Corte ha debido declarar la exequibilidad simple de los contenidos del referido artículo 50.

Primero, el cargo formulado en contra del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 era inepto. Esto, porque carecía de certeza y de pertinencia. Carecía de certeza, porque de la disposición demandada no derivaba, de manera objetiva, que los bienes rurales objeto de extinción de dominio no se destinarían al cumplimiento del AFP. Además, la ANT, la UAEGRT y la ANR tienen objetos misionales relacionados estrechamente con la ejecución del AFP y están llamadas a cumplirlo de buena fe. En todo caso, el Legislador goza de “un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados” (Sentencia C-630 de 2017.) de cumplimiento del AFP, sin que tenga la obligación de destinar la totalidad de los bienes referidos al Fondo Nacional de Tierras. Carecía de pertinencia, en la medida en que los artículos 22 y 83 de la Constitución Política no prevén el mandato constitucional de aplicar, a manera de norma cerrada, el AFP, que, por lo demás, conforme a la sentencia C-630 de 2017, tiene naturaleza política y no funge como parámetro de control (En efecto, mediante la sentencia C-630 de 2017, la Sala Plena fue contundente al afirmar que el AFP corresponde a una “política de Estado”, y que, por consiguiente, “los contenidos del Acuerdo Final solo adquiere[n] un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica”. De igual forma, la Sala Plena precisó, en la sentencia C-379 de 2016, que: “no se está sometiendo a discusión del electorado el derecho a la paz, sino en el Acuerdo Final, el cual debe ser comprendido para efectos de este proceso como una forma de política pública con la que se busca desarrollar y materializar el derecho-deber a la paz, a fin de lograr eficacia material en un escenario concreto de conflicto armado”).

Segundo, de haberse considerado apto el cargo, la Sala ha debido ejercer control de razonabilidad de los contenidos demandados, que no verificar la progresividad en el nivel de cumplimiento del AFP. Como lo resalté en el SPV que, junto con la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, presenté a la Sentencia SU-020 de 2022, las autoridades competentes tienen amplio margen de configuración para la implementación del AFP. Por tanto, en el marco del control de constitucionalidad, corresponde a la Corte determinar si las normas de implementación son razonables, que no “emprender la verificación de los niveles de cumplimiento del acuerdo” (Salvamento parcial de voto de las magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado a la sentencia SU-020 de 2022.), habida cuenta de que esto le implicaría asumir “injustificadamente una competencia que no tiene” (Id). Esto, porque las ramas políticas son las competentes para definir los niveles de cumplimiento y la priorización de políticas para la implementación del AFP. En el presente caso, lejos de un control de razonabilidad, la Corte declaró la inexecutable de los contenidos del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 con base en argumentos fundados en

la valoración sobre la progresividad de los niveles de cumplimiento del AFP, lo cual, además de desconocer el estándar de control de este tipo de normas, da lugar a entorpecer la implementación del AFP.

Tercero, a la luz del estándar de razonabilidad, las expresiones del segundo inciso del artículo 50 han debido ser declaradas exequibles. Pese a que su razonabilidad no fue desvirtuada, la declaratoria de inexecutable de las expresiones “no sociales” y “o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización” se fundó en el incumplimiento del punto 1.1.1 del AFP. Esto, a pesar de que (i) la valoración del incumplimiento no puede hacerse de manera aislada y únicamente en relación con los bienes sobre los que se declare la extinción del derecho de dominio –en tanto en Fondo Nacional de Tierras se alimenta de otras cinco fuentes–; (ii) la decisión del Legislador de excluir los bienes “no sociales” de los porcentajes de distribución de los bienes objeto de extinción de dominio puede obedecer a finalidades legítimas, que no fueron examinadas por la Corte y, por último, (iii) el Legislador cuenta con amplio margen de configuración para decidir de qué forma alcanzará, de buena fe, la meta de 3 millones de hectáreas. Así las cosas, la Sala Plena declaró inexecutable dichos contenidos normativos, pese a que no desvirtuó su razonabilidad, no los interpretó de manera sistemática y sin tener en cuenta la información técnica que los justificaba.

Cuarto, a la luz del estándar de razonabilidad, el párrafo 4 del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 ha debido ser declarado exequible. En mi criterio, la Sala Plena no debió llevar a cabo la integración normativa entre el inciso segundo demandado y el párrafo 4° del artículo 50. Sin perjuicio de lo anterior, considero que este último también era exequible. El párrafo 4° disponía que la ANR disponía que los “predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia Nacional de Reincorporación”. Este contenido normativo era razonable, en tanto perseguía un objetivo legítimo asociado a la implementación del AFP, a saber: la adjudicación de tierras a población en proceso de reincorporación para el desarrollo de proyectos productivos. De manera paradójica, con base en el AFP, la Corte declaró inexecutable un contenido normativo que precisamente viabilizaba el cumplimiento de uno de los compromisos de dicho acuerdo. En concreto, el previsto en el punto 3.2.2 del AFP. Así, lejos de un control de razonabilidad, la Corte llevó a cabo un escrutinio sobre los niveles de cumplimiento del AFP, en el marco del cual priorizó motu proprio unos objetivos de política pública sobre otros, pese a su déficit epistémico y democrático. En mi criterio, la priorización de los esfuerzos para el cumplimiento de los diferentes componentes del AFP corresponde, por

excelencia y de buena fe, a los órganos políticos, que no a la Corte Constitucional.

Así mismo, la magistrada Ángel Cabo y el magistrado Reyes Cuartas, conjuntamente, manifestaron su desacuerdo parcial con esta sentencia, en relación con la decisión de la Sala Plena de inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 33A de la ley 599 de 2000, que prevé medidas pedagógicas y de diálogo en supuestos de declaratoria de inimputabilidad por diversidad sociocultural o de inculpabilidad por error de prohibición culturalmente condicionado.

“El actor consideró que la norma demandada vulneraba los artículos 29 y 250 de la Constitución, por atribuir al fiscal las funciones propias de los jueces, en este caso la de ordenar medidas de carácter sancionatorio. Sin embargo, la mayoría de la Sala Plena consideró la ineptitud del cargo, y lo hizo bajo el entendido de que las medidas previstas en el artículo 33A no tienen el carácter sancionador que les atribuyó el demandante.

Al contrario de esta decisión, consideramos que en este caso sí había un cargo que podía generar una mínima duda de inconstitucionalidad, y frente al cual la Corte debió pronunciarse de fondo. En efecto, el texto de la norma demandada permite la interpretación señalada por el actor, en tanto la medida pedagógica implica una efectiva restricción de derechos, prevista en el Código Penal, que es impuesta por una autoridad, y cuyo destinatario, al parecer, no puede sustraerse de su cumplimiento. Así, el carácter sancionador o no de la medida pedagógica era, precisamente, el núcleo del debate que la mayoría de la Sala, con la decisión de inhibición, terminó eludiendo.

En este sentido, y en virtud del principio pro actione, la duda referida debió interpretarse en favor del demandante, y la Corte debió pronunciarse sobre una norma que es evidentemente inconstitucional, por las razones que pasamos a exponer.

En primer lugar, el artículo 33A otorga al fiscal competencias que exceden a las previstas en el artículo 250 de la Constitución, debido a que, con independencia de si la medida pedagógica es considerada o no formalmente una sanción, sí implica una restricción de derechos que, en todo caso, debería estar en cabeza de un juez. La norma, en cambio, le atribuye al fiscal la competencia de “ordenar” a la autoridad competente la implementación de estas medidas.

En segundo lugar, y derivado de lo que acaba de plantearse, la norma no define quién es esa autoridad competente, encargada de la implementación de la medida pedagógica. Si es el juez de conocimiento, no se entiende cómo un fiscal, sin desbordar los límites previstos en el artículo 250 de la Constitución, puede “ordenarle” a un juez la imposición de una medida, cualquiera sea su naturaleza. En un sistema respetuoso del principio acusatorio, los fiscales no dan órdenes a los jueces, les presentan solicitudes, y eso se deduce con claridad de los distintos supuestos

previstos en el ya mencionado artículo 250. En efecto, la fiscalía es una autoridad requirente en tanto los jueces administran justicia. A ello cabe añadir el interrogante, que tampoco resuelve la norma demandada, de si la autoridad competente -cualquiera que ella sea- podría sustraerse de la “orden” impartida por el fiscal que adelantó la investigación.

En tercer lugar, esa facultad de “ordenar”, que el artículo 33A le atribuye al fiscal, termina desconociendo la diversidad cultural que, en teoría, fundamenta la medida pedagógica. En efecto, desde la exposición de motivos del proyecto de ley de seguridad ciudadana, se aludió a la Sentencia C-370 de 2002 para explicar que las medidas pedagógicas del artículo 33A son concreción de “lo exigido por la jurisprudencia constitucional” en esa decisión. Al respecto, cabe aclarar que la sentencia citada, además de no referirse en ningún momento a “medidas pedagógicas”, propuso herramientas como el “diálogo intercultural”, “que permitan un progresivo respeto y entendimiento entre las distintas culturas que forman la nación colombiana (CP art. 70)” (Sentencia C-370 de 2002). En este mismo pronunciamiento, la Corte señaló que el proceso penal que conduzca a la declaración de inculpabilidad por un error culturalmente condicionado o a la declaración de inimputabilidad por diversidad sociocultural, “puede perder su connotación puramente punitiva y tornarse un espacio privilegiado de diálogo intercultural” (Sentencia C-370 de 2002).

Como se evidencia de lo dicho hasta aquí, lo propuesto por la Corte en la Sentencia C-370 de 2002 dista mucho de lo que se concretó en el artículo 33A del Código Penal. La previsión de la norma, en el sentido de otorgarle al fiscal la potestad de “ordenar” -en lugar de solicitar, proponer o consultar- a la autoridad competente la imposición de la medida pedagógica y el diálogo, contraría esa pretensión de que el proceso penal se convierta en escenario de diálogo intercultural. En efecto, la propia expresión de “ordenar” resulta incompatible con la idea de diálogo. El diálogo no se impone, no se ordena; el diálogo se propone, se sugiere o se propicia. La orden de un fiscal, en cambio, es una decisión unilateral e imperativa que, aunque se catalogue de “pedagógica”, no sirve para explicar a quien comete una conducta típica y antijurídica, con diversidad de cosmovisión, que su conducta no es permitida en nuestro contexto cultural. Contrario a ello, la medida termina perfilando a su destinatario e imponiendo una determinada cosmovisión, en contravía de lo ordenado por el artículo 246 de la Constitución.

Finalmente, cabe aclarar que no nos oponemos a la idea de que el proceso penal, en estos supuestos, sirva como mecanismo para propiciar un diálogo intercultural; sin embargo, consideramos que esta finalidad no se consigue a través de medidas como las previstas en el artículo 33A, que, lejos de lograr el acercamiento entre las diversas realidades y

cosmovisiones que conviven en nuestro país, termina castigando la diversidad cultural que el Estado está llamado a proteger”.

Expediente D-14.837. Sentencia C-037-23. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Comunicado 05, febrero 23 de 2023.

III. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Decretos de la Presidencia de la República

Decreto 0142 de 2023.

(01/02). Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 52.295.

Decreto 0150 de 2023.

(03/02). Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 001 de 2022 Senado - 269 de 2022 Cámara "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA" (Primera Vuelta). Diario Oficial 52.297.

Decreto 0151 de 2023.

(06/02). Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 035 de 2022 Senado - 173 de 2022 Cámara "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL" (Primera Vuelta). Diario Oficial 52.300.

Decreto 0160 de 2023.

(06/02). Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias. Diario Oficial 52.300.

Decreto 0219 de 2023.

(15/02). Por el cual se modifican los artículos 1.6.1.13.2.1., 1.6.1.13.2.5., el inciso 1, el párrafo 2 y se adiciona el párrafo 3 al artículo 1.6.1.13.2.11., se modifica el párrafo 3 y se adiciona el párrafo 4 al artículo 1.6.1.13.2.12., se modifica el párrafo del artículo 1.6.1.13.2.19., se modifica el artículo 1.6.1.13.2.25., se modifica y numera el párrafo del artículo 1.6.1.13.2.26. y se adiciona el párrafo 2 al mismo artículo, se modifica el inciso 4 del artículo 1.6.1.13.2.31., se modifica el inciso 1 y el párrafo 5 del artículo 1.6.1.13.2.33., y se sustituyen los artículos 1.6.1.13.2.53., 1.6.1.13.2.54. y 1.6.1.13.2.55. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. Diario Oficial 52.309.

Decreto 0220 de 2023.

(15/02). Por el cual se modifican los términos de la declaratoria de la Situación de Desastre de Carácter Nacional y las normas especiales habilitadas de que trata el Decreto 2113 de 2022. Diario Oficial 52.309.

Decreto 0221 de 2023.

(15/02). Por el cual se adiciona el Título 14 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 y se definen las directrices para la puesta en marcha y funcionamiento a nivel territorial de la Ruta Integral para la Atención Integral para personas expuestas al asbesto. Diario Oficial 52.309.

Decreto 0222 de 2023.

(15/02). Por el cual se modifica el artículo 2.2.11 .1.5 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Diario Oficial 52.309.

Decreto 0224 de 2023.

(15/02). Por el cual se modifica el Decreto 0160 del 06 de febrero de 2023 "Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias. Diario Oficial 52.309.

Decreto 0227 de 2023.

(16/02). Por el cual se reasumen algunas de las funciones Presidenciales de carácter regulatorio en materia de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 52.310.

Decreto 0236 de 2023.

(17/02). Por el cual se modifica el Decreto 0160 del 6 de febrero de 2023 "Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias", modificado por el Decreto 0224 del 15 de Febrero de 2023. Diario Oficial 52.311.

Decreto 0245 de 2023.

(22/02). Por medio del cual se modifica el párrafo del artículo 2.10.3.8.4 del Capítulo 8 del Título 3 de la Parte 10 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Diario Oficial 52.316.

Decreto 0260 de 2023.

(24/02). Por medio del cual se prorroga el plazo señalado en el artículo 2.2.1.7.7.1.3 de la Subsección 1 de la Sección 7 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte. Diario Oficial 52.318.

Decreto 0261 de 2023.

(24/02). Por el cual se sustituyen los artículos 1.2.4.10.12. del Capítulo 10 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 y 1.2.6.8. del Título 6 de la Parte 2 del Libro 1 y se deroga el artículo 1.2.7.1.3. del Capítulo 1 del Título 7 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, y se reglamentan el inciso 1 y párrafo 2 del artículo 365 y el inciso 1 y párrafo 1 del artículo 3661 del Estatuto Tributario en lo relacionado con las tarifas de autorretención y retención en la fuente por concepto del impuesto sobre la renta. Diario Oficial 52.318.

Decreto 0262 de 2023.

(24/02). Por el cual se adiciona el párrafo 7 al artículo 1.6.1.13.2.33. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para modificar los plazos de presentación y pago de las declaraciones de retención y autorretención en la fuente para los contribuyentes

domiciliados en los departamentos de Cauca y Nariño. Diario Oficial 52.318.

Decreto 0263 de 2023.

(27/02). Por el cual se prorroga el plazo de liquidación la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en Liquidación. Diario Oficial 52.321.