



# Informe de gestión

## Magistrada Gloria Stella Ortiz

Periodo 2014-2022



*“En mayo de 2014, cuando fui elegida magistrada de la Corte Constitucional, expuse, ante el Senado de la República, las ideas transversales de lo que sería mi labor como juez constitucional. Aquellos y aquellas eran: i) la defensa de la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales, especialmente de las personas más vulnerables. Su entendimiento como normas vinculantes y la necesidad de su materialización; ii) la garantía de la independencia judicial; iii) el respeto por la institucionalidad del país. Particularmente, la observancia del principio de separación de poderes y la efectivización de la colaboración armónica. En aquel momento, resalté que este Tribunal debía promover el diálogo interorgánico. Ese día recordé a RENATO TREVES y la virtud de quien dedica su propia vida al servicio del Estado y tiene fidelidad a su propia vocación.*

Ocho años después, culminó mi periodo como Magistrada de la Corte con la satisfacción del deber cumplido y la felicidad infinita de haber contribuido a la concreción del proyecto constituyente, al empoderamiento de los ciudadanos en relación con la Carta Política y sus derechos fundamentales y a la realización de la justicia material en casos en los que la Corte era la última esperanza. Esta labor representó la máxima dignidad y el mejor honor de mi vida personal y profesional.

Mi gestión en la magistratura, como ponente, integrante de la Sala Plena, de Salas de Revisión, Presidenta de la Corporación y de las Salas Especiales de Seguimiento y miembro de la Comisión de Género y del Comité de Equidad de Género de la Corte Constitucional, entre otras dignidades, estuvo marcada por la coherencia férrea entre mis convicciones y mi actuación.

Muestra de ello fue la conformación de un equipo de profesionales experto en múltiples materias y la consolidación de una metodología de trabajo que garantizó la eficiencia, la eficacia, la economía procesal, el acceso a la administración de justicia, en especial, a un recurso judicial efectivo, la independencia judicial y acercó mi labor a la cotidianidad de las personas destinatarias de cada decisión, a través de las decisiones adoptadas y de una comunicación permanente y fluida con la ciudadanía. Lo expuesto, a través de debates intensos y enriquecedores, pero respetuosos de la pluralidad de pensamientos. Esta situación, permitió la adopción de decisiones responsables y ponderadas que materializaron el mandato del Constituyente y garantizaron la eficacia de los derechos fundamentales de todas las personas que acudieron al juez constitucional.



Asimismo, trabajé en la consolidación de líneas jurisprudenciales enfocadas en: i) la protección de la supremacía de la Constitución; y, ii) la garantía de los derechos fundamentales. En particular, resaltaré en este informe aquellas relacionadas con el enfoque de género, los niños, las niñas y los adolescentes, la comunidad LGBTIQ, la consulta previa, el proceso de paz y la defensa de la institucionalidad.

Me enorgullece presentar este informe que contiene la gestión que realicé como magistrada de la Corte Constitucional en el periodo comprendido entre el 2014 y el 2022. Este documento, dará cuenta de mi trabajo y de la concreción de los ejes que guiaron, desde el inicio el ejercicio de mis funciones”.





ésé  
campo

Magistrada  
Natalia  
Ángel Cabo

Magistrada  
Cristina  
Fardo Schlesinger

Magistrada  
Paola Andrea  
Meneses Mosquera



# Índice

## Primera sección

Metodología de trabajo

*Pag* 7

Procesos de gestión interna

*Pag* 10

Dirección

*Pag* 40

## Segunda sección

Temáticas de las líneas  
jurisprudenciales

*Pag* 50

Salas especiales de  
seguimiento

*Pag* 93

## Tercera sección

Estado actual de los asuntos  
del despacho

*Pag* 115

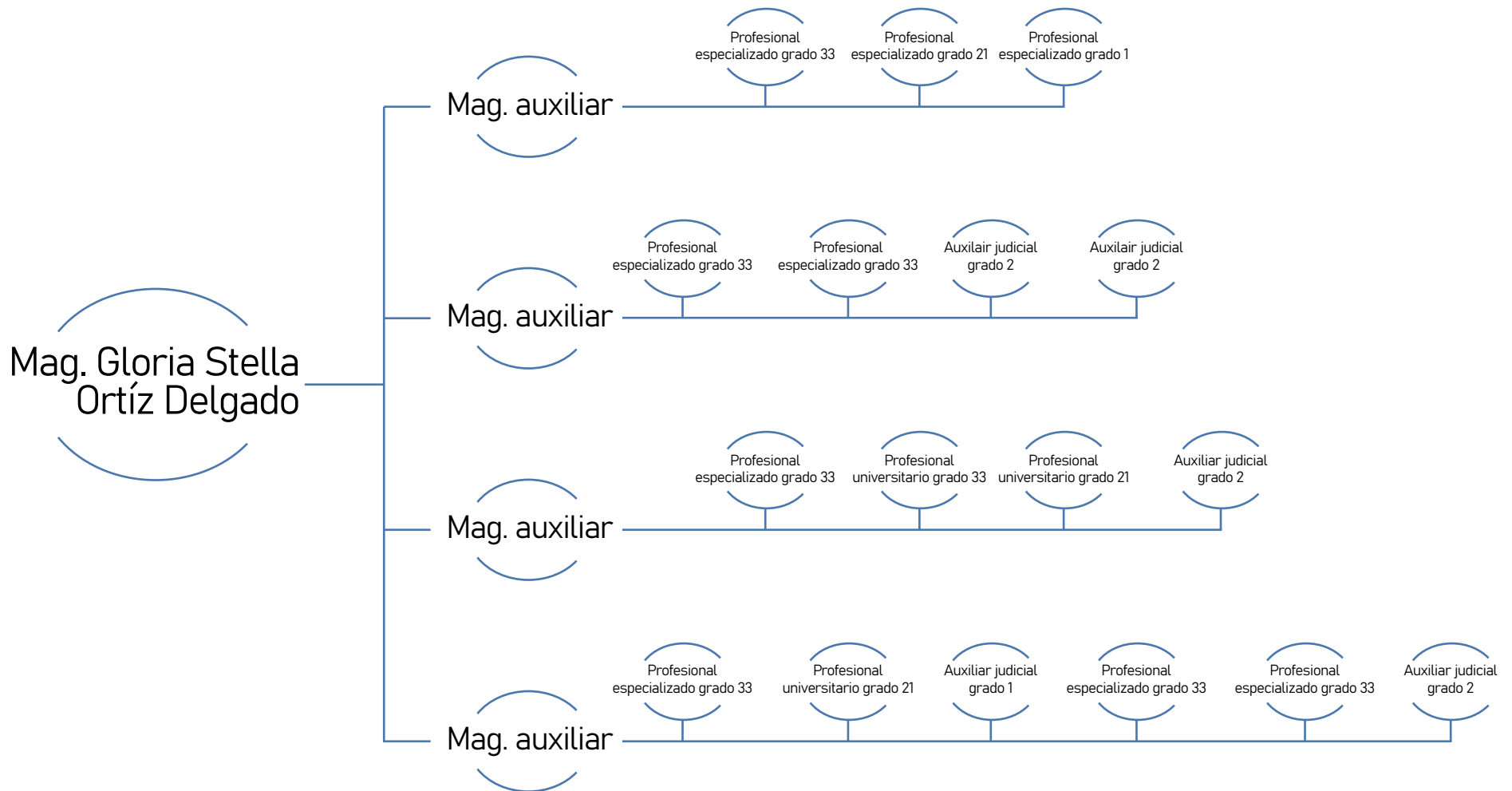
**Metodología de  
trabajo, acceso a la  
administración de  
justicia y  
acercamiento al  
ciudadano.**

**PRIMERA SECCIÓN**



# Metodología de trabajo

## Talento humano y organización del despacho



Mi equipo de trabajo estuvo conformado por profesionales del Derecho y de diversos campos del conocimiento, especializados en múltiples áreas, como derecho administrativo y público, derechos humanos, derecho tributario, derecho contractual, derecho procesal, derecho penal, derecho ambiental, democracia y buen gobierno, políticas públicas y derecho constitucional, entre otras. Se caracterizó por la pluralidad de puntos de vista, la disciplina, el diálogo fluido y diverso y, su dinámica colaborativa. Cada uno de los magistrados auxiliares coordina un grupo que reflejó diferentes niveles de experiencia. La consecuencia inmediata fue la alta calidad del trabajo de todos los miembros del despacho. Aquellos fueron escogidos después de minuciosos procesos de selección. Estos equipos reciben, de acuerdo con una distribución equitativa, la responsabilidad de impulsar y sustanciar los asuntos de acuerdo con las directrices de la Magistrada. El diálogo permanente entre cada uno de los magistrados auxiliares y los miembros de su correspondiente grupo ha sido fundamental para adelantar un trabajo caracterizado por la horizontalidad en los debates, el respeto y la convicción de ser parte de un proceso de construcción colectiva y permanente que, por lo mismo, es dinámico y siempre perfectible.

La organización del despacho por equipos no ha dejado de lado la existencia de espacios y tareas que convocan a todos sus miembros. Por esta razón, diversos asuntos han involucrado a todos sus integrantes en un trabajo conjunto de reflexión y elaboración de distintos documentos. Tal ha sido el caso de los asuntos de mayor urgencia y trascendencia nacional como el estudio de la normativa expedida con base en el procedimiento legislativo especial para la paz y los decretos expedidos para declarar y desarrollar estados de emergencia.



# Procesos de gestión interna

## Sustanciación de proyectos de sentencia y autos

- Reparto del expediente a uno de los 4 equipos del despacho.
- Reparto del expediente a uno de los miembros del equipo.
  - Lectura del expediente y discusión entre el funcionario responsable y el magistrado auxiliar coordinador de su equipo de trabajo.
- Magistrada. En esta reunión, cada funcionario da detalles de los casos que lleva y lo discute con todos los integrantes del equipo de trabajo. De esta manera, todos aportan a los futuros proyectos y la Magistrada da una línea para desarrollar la sentencia o el Auto.

Sustanciación del auto de pruebas en los casos de tutela y resumen de las intervenciones y el concepto del Procurador General de la Nación en casos de constitucionalidad, cuando no se hayan hecho antes de la reunión con todo el despacho.

Retroalimentación con la Magistrada y desarrollo del proyecto de sentencia.

Revisión de parte del magistrado auxiliar y un miembro más del despacho. Luego, revisión de la Magistrada.

Envío del proyecto a los dos despachos más que integran la Sala de Revisión o a la Sala Plena, en los casos de sentencias de unificación y de constitucionalidad.

Cada despacho remite sus comentarios sobre el proyecto. Al recibirlos, el funcionario los debate con el Magistrado Auxiliar y la Magistrada para establecer si son acogidos o no. En caso de los proyectos de sentencia de unificación o de constitucionalidad, adicionalmente se discute en Sala Plena con los demás magistrados.

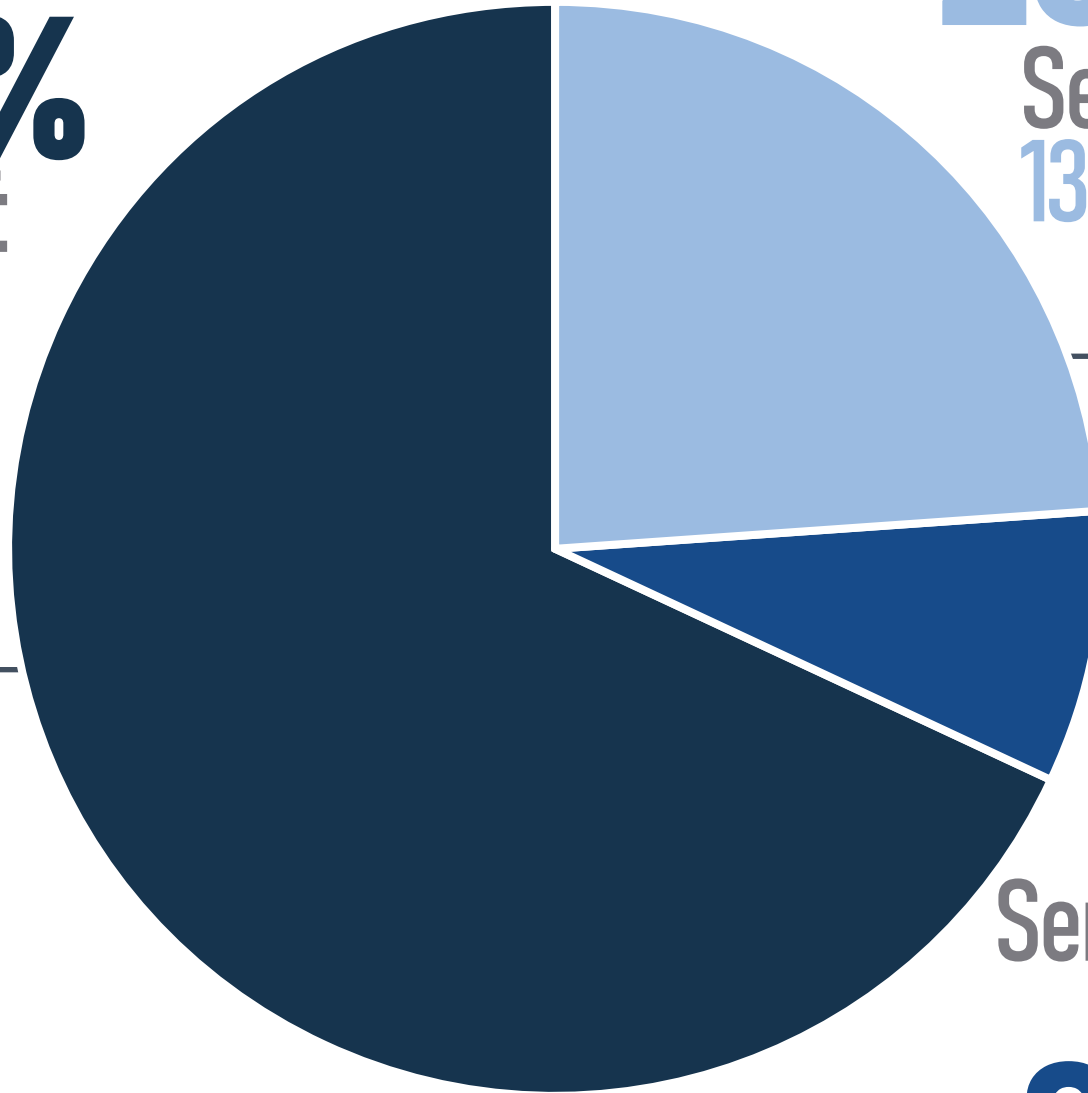
# Como magistrada ponente

	Sentencias como ponente	Sentencias de constitucionalidad	Sentencias de unificación de jurisprudencia	Sentencias de tutela
2014	45	7	1	37
2015	94	20	9	65
2016	85	17	9	59
2017	81	17	4	60
2018	81	18	7	56
2019	62	18	4	40
2020	41	21	4	16
2021	60	15	5	40
2022	29	4	4	21
	<b>578</b>	<b>137</b>	<b>47</b>	<b>394</b>



**23,7%**  
Sentencia C:  
137

**68,2%**  
Sentencia T:  
394



Sentencia SU:  
47

**8,1%**

## Revisión de ponencias de otros despachos

El despacho recibe la ponencia de alguno de los demás despachos y es asignado a un integrante del equipo según el grado de complejidad.

El funcionario prepara observaciones y las remite a la Magistrada.

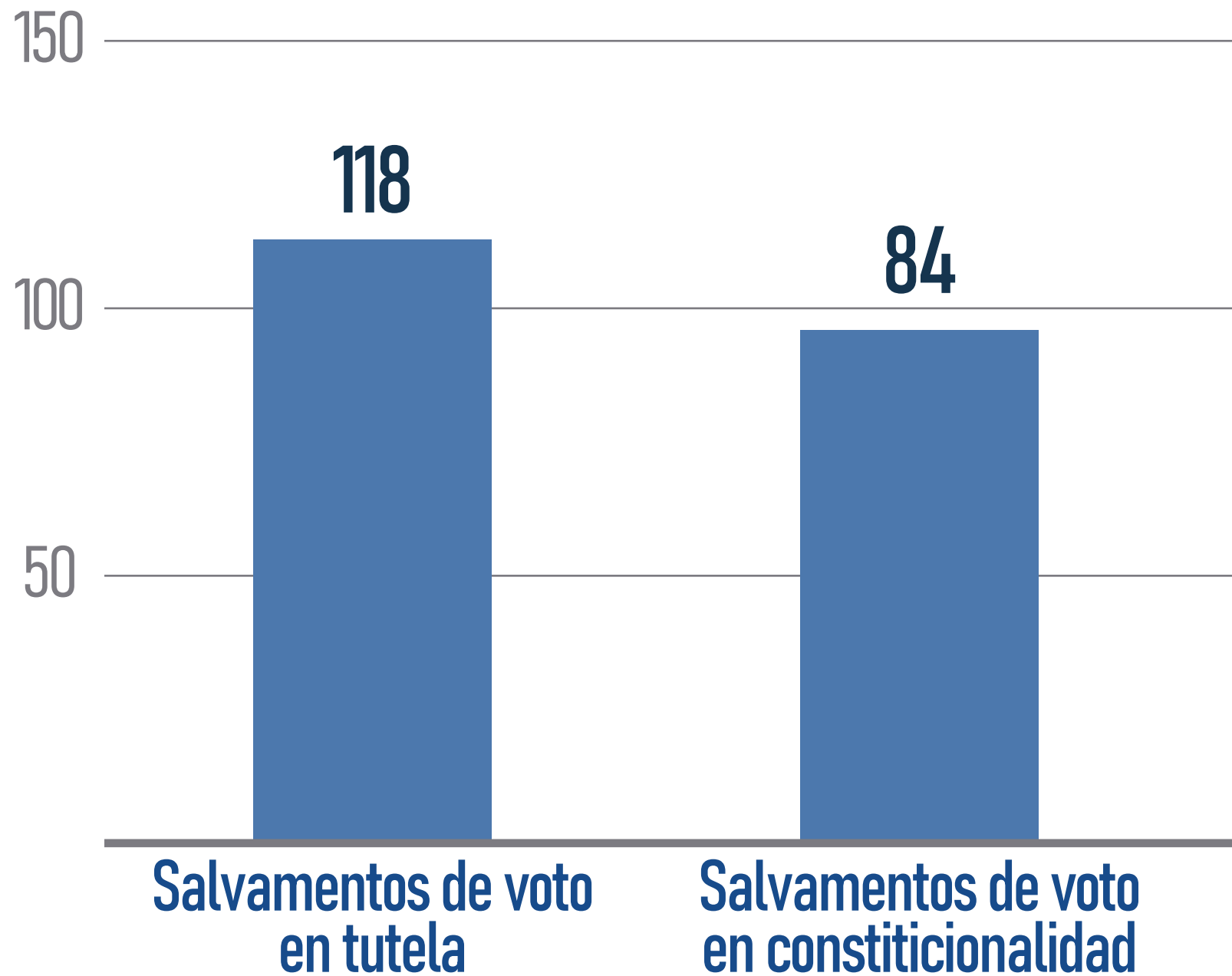
En caso que se trate de una ponencia de constitucionalidad o de sentencia de unificación, adicionalmente al informe rendido directamente a la Magistrada, el despacho se reúne para debatir las ponencias recibidas en la semana. En este espacio la discusión se nutre con opiniones de los integrantes del equipo y su permanente contraste y adición por parte de la Magistrada. Con base en estos elementos de juicio, se integra el documento que es enviado al despacho del Magistrado ponente y que sirve de insumo para el debate en la Sala Plena.

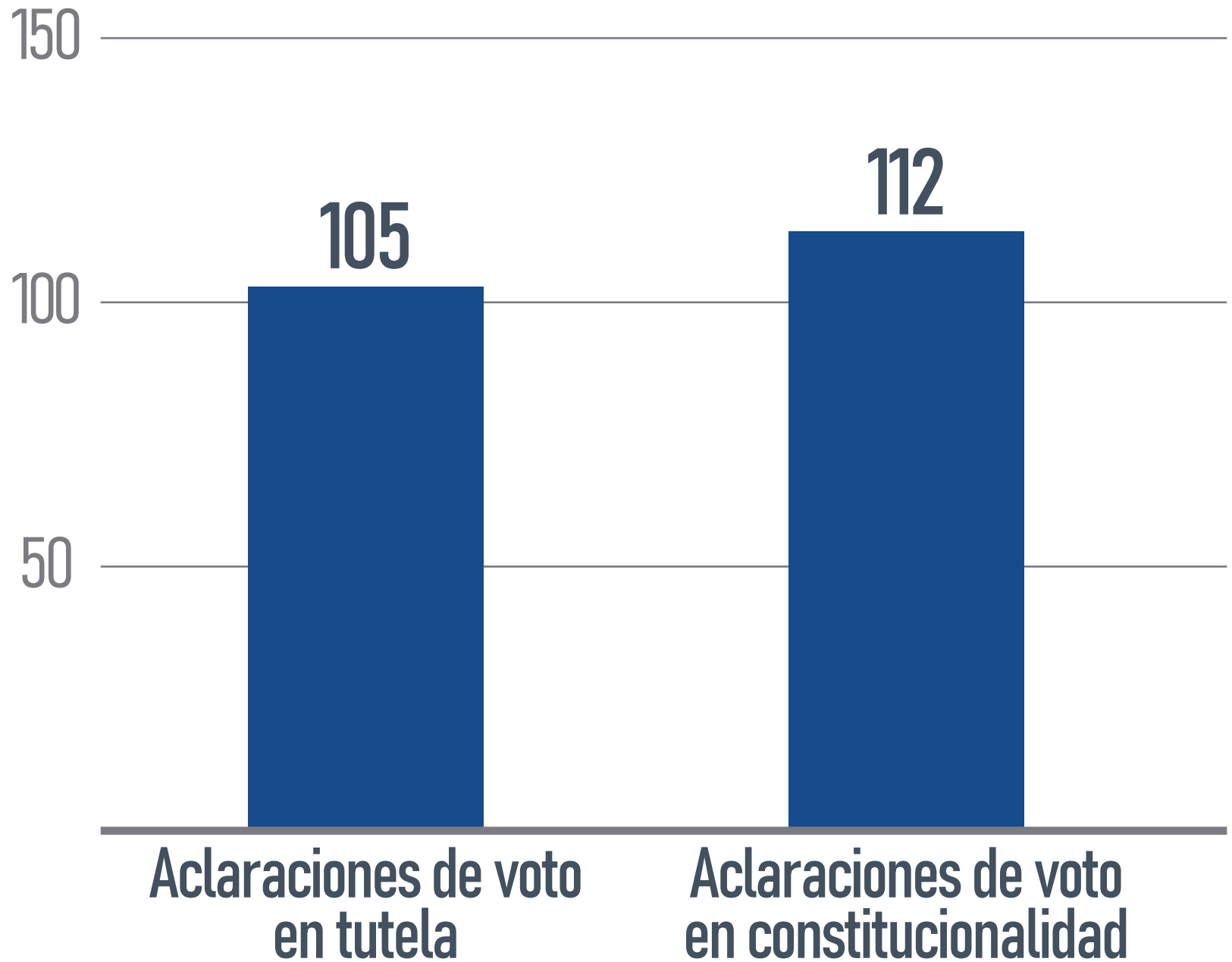
Si se trata de un proyecto de Sala de Revisión, el funcionario hace un resumen y comentarios sobre el texto y lo remite a la Magistrada para su revisión. Los comentarios son luego remitidos al despacho ponente para su consideración.

Una vez aprobado el fallo, la Magistrada decide si aclarará o salvará su voto. El funcionario que fue responsable de revisar el proyecto, desarrolla la aclaración o salvamento de voto, en caso de que sea necesario.

Cuando se trata de decisiones de la Sala Plena, el funcionario responsable remite a Secretaría un documento suscinto sobre las razones de la aclaración o el salvamento de voto para que sea incluido en el comunicado de prensa.

Una vez el magistrado ponente remite el fallo para su firma, es revisado por la Magistrada y procede a su suscripción.





# Sustanciación y revisión de providencias en materia de conflictos de competencia en acciones de tutela

La competencia de la Corte Constitucional para tramitar conflictos de competencia en materia de tutela es residual. En efecto, la Ley 270 de 1996 señala que estos deben ser resueltos por los superiores funcionales de las autoridades judiciales involucradas en los mismos. Por lo expuesto, la competencia de esta Corporación solo se activa cuando los involucrados no tienen un superior jerárquico común o, si bien lo tienen, es más eficaz y célere que la Corte los resuelva y envié el expediente al correspondiente juez de conocimiento.

Mi despacho recibía periódicamente los expedientes que contenían estos conflictos y se asignaban a algunos funcionarios para la elaboración del proyecto de fallo. Una vez este se sustanciaba, las ponencias se remitían a revisión de la magistrada ponente. Con posterioridad eran enviados a discusión en una comisión



de delegados de otros despachos quienes hacían ajustes y sugerencias. Aquellos eran incorporados y, de esta manera, se enviaban a la menor brevedad el proyecto de auto a la Sala Plena para su discusión y aprobación. Surtido el trámite anterior, el proyecto se firmaba y luego, era comunicado y notificado.

El total de autos que sustanció mi despacho y resolvieron Incidentes Conflictos de Competencia en materia de tutelas fue el siguiente:

<b>Número de Autos</b>	
<b>2014</b>	<b>7</b>
<b>2015</b>	<b>26</b>
<b>2016</b>	<b>44</b>
<b>2017</b>	<b>50</b>
<b>2018</b>	<b>45</b>
<b>2019</b>	<b>29</b>
<b>2020</b>	<b>16</b>
<b>2021</b>	<b>22</b>
<b>2022</b>	<b>11</b>
	<b>250</b>

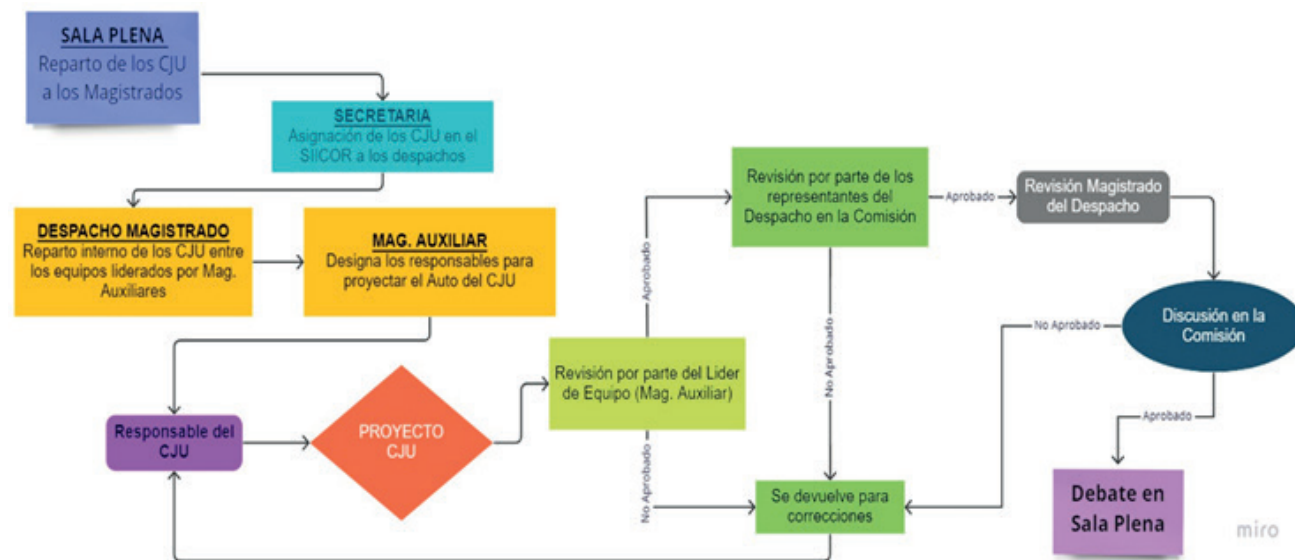
# Sustanciación y revisión de conflictos de jurisdicción

Desde el año 2017, la Corte Constitucional tiene la competencia para tramitar conflictos de competencia entre jurisdicciones. Inicialmente lo hizo solamente respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en relación con otras jurisdicciones. Desde el 13 de enero de 2021, asumió esta función respecto de las demás jurisdicciones con la cesación de funciones de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Esta función es trascendental para la adecuada prestación del servicio de administración de justicia. En efecto, no solo asigna el conocimiento procesal de un asunto a una determinada autoridad judicial, sino que garantiza los principios constitucionales de debido proceso, juez natural y acceso a la administración de justicia.

Con el fin de avanzar en la fijación de reglas jurisprudenciales que permitieran solucionar este tipo de controversias, todos los funcionarios del despacho realizaron labores de investigación que incluyeron el estudio y sistematización de diversos insumos teóricos y jurisprudenciales extraídos de diversas fuentes

jurídicas como: (i) las providencias de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, (ii) las leyes sustanciales y procesales, y; (iii) la jurisprudencia de este Tribunal y los diferentes órganos de cierre de otras jurisdicciones como la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En cumplimiento de esta competencia, la Corte definió asuntos importantes relacionados con el alcance de algunos fueros constitucionales y legales como el que tienen los miembros de la Fuerza Pública o los pueblos indígenas.

A continuación, describo la forma en que el despacho tramitó los expedientes que contenían los Conflictos de Competencia entre Jurisdicciones que le fueron asignados desde el año 2017 hasta la fecha:



A continuación, destaco los siguientes autos por la fijación de reglas decisión para asignar el conocimiento de diverso tipo de asuntos a las distintas jurisdicciones y que sirven de orientación para la resolución de conflictos de jurisdicciones que surjan con posterioridad:

Decisión	Temática	Regla de decisión
Auto 283 de 2021	Acción de enriquecimiento sin causa.	En materia de conocimiento de controversias de prestadores de servicios públicos domiciliarios y ante la ausencia de determinación expresa de la jurisdicción que debe conocer el asunto, debe aplicarse la cláusula general de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 104, inciso 1º, del CPACA).
Auto 314 de 2021	Reliquidación pensional de los trabajadores oficiales.	La jurisdicción ordinaria laboral es la competente para conocer un proceso promovido por un trabajador oficial para obtener una reliquidación pensional. Si bien una persona de derecho público administra el régimen de seguridad social aplicable al demandante, éste no tuvo la calidad de empleado público al momento de causar la pensión. En esa medida, no se cumplen los requisitos exigidos por el numeral 4º del artículo 104 del CPACA.

## Decisión

## Temática

## Regla de decisión

Auto 314 de 2021

Reliquidación pensional  
de los trabajadores  
oficiales.

La jurisdicción contencioso administrativa, es la competente para conocer un proceso promovido por la cónyuge supérstite de un empleado público para obtener una pensión de sobrevivientes. Se concluyó que una persona de derecho público administra el régimen de seguridad social y el causante, prima facie, tuvo la calidad de empleado público.

Auto 406 de 2021

Nulidad de traslado del  
RPM al RAIS.

La jurisdicción ordinaria laboral es la competente para conocer un proceso promovido por un ciudadano que solicita el traslado del RAIS al RPM. Lo anterior, porque un fondo privado de pensiones administra el régimen de seguridad social al que está afiliado. En esa medida, no se cumple uno de los requisitos exigidos por el numeral 4° del artículo 104 del CPACA.

Auto 492 de 2021

Contratos estatales de  
prestación de servicios.

De conformidad con el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer y decidir de fondo un proceso promovido para determinar la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta a través de la sucesiva suscripción de contratos de prestación de servicios con el Estado.

Decisión	Temática	Regla de decisión
----------	----------	-------------------

Auto 613 de 2021

Procesos ejecutivos de origen laboral.

Corresponde a la jurisdicción ordinaria laboral el conocimiento de los procesos ejecutivos en los que se pretende el pago de acreencias derivadas de una relación de trabajo, reconocidas en actos administrativos (artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 2.5 y 100 del CPTSS).

Auto 710 de 2021

Procesos de nulidad contra resoluciones pensionales

La jurisdicción ordinaria laboral es la competente para conocer un proceso promovido por un trabajador privado que busca obtener la nulidad de una resolución que negó la devolución de aportes pensionales, originados en una relación de trabajo con una entidad privada.

Autos 749 y 751 de 2021

Jurisdicción Indígena en relación con el tráfico de estupefacientes.

La activación de la jurisdicción especial indígena exige la ponderación de los cuatros factores que la integran (personal, territorial, objetivo e institucional). En los asuntos estudiados, la Sala consideró que la competencia correspondía a la jurisdicción ordinaria penal, dada la ausencia de acreditación del factor territorial. Además, ante la significativa nocividad social que tiene el tráfico de estupefacientes para la cultura mayoritaria, se exige un análisis más riguroso de la institucionalidad con la que cuenta la comunidad indígena.

La demostración mínima de la capacidad institucional corresponde a las autoridades indígenas, pues ello implica una expresión de su autonomía. No obstante, este postulado no puede interpretarse en contra de su autonomía ni en oposición al respeto a la diversidad étnica y cultural.



Decisión	Temática	Regla de decisión
Auto 750 de 2021	Jurisdicción Indígena en relación con delitos de violencia sexual contra menores de edad.	No se acreditan los elementos territorial, objetivo e institucional para activar la Jurisdicción Especial Indígena, porque los hechos investigados tuvieron lugar por fuera del ámbito territorial de la comunidad. A su vez, ante el elevado grado de nocividad social de la conducta imputada (delito sexual contra menor de edad), la autoridad indígena no demostró la existencia de una capacidad institucional que permita garantizar los derechos del procesado y la víctima.
Auto 837 de 2021	Aplicación de la ley procesal en el tiempo.	Para efectos de definir la jurisdicción competente, se deben tener en cuenta las normas vigentes al momento de presentación de la demanda.
Auto 1008 de 2021	Conflictos entre la Superintendencia de Salud y la jurisdicción ordinaria laboral	La Corte Constitucional no es competente para dirimir conflictos entre la Superintendencia de Salud y los jueces laborales. Ello, porque se trata de autoridades que, funcionalmente, integran la jurisdicción ordinaria.
Auto 1100 de 2021	Acciones populares contra notarias por inaplicación de normas sobre inclusión de personas en condición de discapacidad	Las acciones populares que se presenten en contra de notarías para obtener adecuaciones y ajustes razonables que permitan el acceso efectivo al servicio público de las personas en situación de discapacidad serán competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Dicha pretensión está inescindiblemente relacionada con el acceso a la función administrativa que cumplen estos particulares.

## Decisión

## Temática

## Regla de decisión

Auto 1178 de 2021

Exclusión del conocimiento de la Justicia Penal Militar en presuntas ejecuciones extrajudiciales.

Cuando exista duda sobre la relación directa del delito investigado con el servicio militar, no es posible acreditar el supuesto funcional de activación de la jurisdicción penal militar. Por tanto, el conocimiento de los hechos investigados corresponde a la jurisdicción penal ordinaria.

Auto 025 de 2022

Aplicación del principio del interés superior del menor de edad en los casos de conflictos de jurisdicción.

La jurisdicción ordinaria, en su especialidad de familia, es competente para conocer de demandas contra decisiones administrativas proferidas por defensores de familia del ICBF, en desarrollo de los trámites previstos en la Ley 1098 de 2006. Esta regla de competencia protege el interés superior de los menores de edad y la prevalencia de sus derechos.

Auto 444 de 2022

Violencia contra la mujer en la jurisdicción especial indígena.

Al adelantar el ejercicio de ponderación requerido para la activación de la jurisdicción especial indígena, la Sala concluyó que los factores objetivo, territorial e institucional, tienen mayor incidencia para la resolución del conflicto. Lo anterior, por la importancia de la protección de la mujer y la obligación superior de superar todas las formas de violencia de género.

## Decisión

## Temática

## Regla de decisión

Auto 674 de 2022

Alimentos de menores de edad entre la jurisdicción indígena y la ordinaria civil.

La Sala Plena determinó los parámetros para resolver conflictos con la jurisdicción especial indígena, cuando ellos no involucren asuntos penales. Se trata de un proceso de fijación de cuota alimentaria en favor de una menor de edad. El asunto se asigna a la jurisdicción ordinaria porque no se verificó que el resguardo garantice el acceso a la administración de justicia y el debido proceso efectivo de la niña y su mamá como representante legal.

CJU-2230

Exclusión del conocimiento de la Justicia Penal Militar en presuntas situaciones de violencia de género institucional

Las presuntas omisiones en la judicialización de las conductas violentas en contra de las mujeres, eventualmente, podrían configurar violencia de género institucional y atentar gravemente contra los derechos fundamentales de las víctimas. Por lo tanto, rompen el nexo de la actuación con el ejercicio de las funciones de la Fuerza Pública. De este modo, la investigación y juzgamiento de estos asuntos debe asignarse a la jurisdicción ordinaria penal.

## Revisión de expedientes por parte de los judicantes y elaboración de fichas

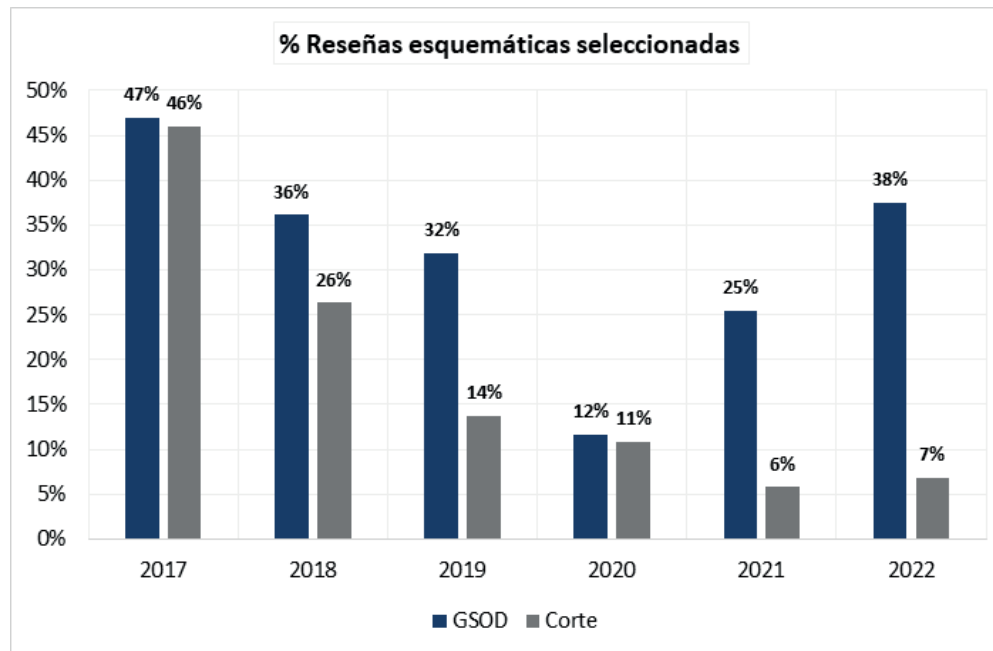
Los funcionarios que conforman el despacho (a excepción de los magistrados auxiliares y de la auxiliar judicial con funciones secretariales) fungen como tutores, orientadores y revisores de la labor que desempeñan los auxiliares ad honorem.

Estos últimos revisan y registran la información de las tutelas que les son repartidas para efecto de adelantar la fase de preselección de casos. Cuando un asunto cumple los criterios de selección y a juicio del tutor es susceptible de ser remitido a la Sala de Selección, el judicante elabora -bajo su dirección- una ficha en la que presenta el asunto y los fundamentos de la preselección. A partir de la ficha, la Sala de Selección analiza el expediente y define si se escoge para revisión de esta Corporación.

De las fichas elaboradas, solo algunas son seleccionadas. Para ilustrar esta labor, a continuación, presento los siguientes diagramas que evidencian el porcentaje

de selección de las fichas elaboradas al interior del despacho entre 2017 y 2021.

	GSOD	Corte
2017	47%	47%
2018	36%	36%
2019	32%	32%
2020	12%	12%
2021	25%	25%
2022	38%	38%
<b>General</b>	<b>27%</b>	<b>14%</b>



## Salas de selección de tutelas

El artículo 55 del Acuerdo 02 de 2015- Reglamento Interno de la Corte Constitucional establece que mes a mes dos magistrados designados por sorteo conformarán la Sala de Selección de Tutelas mediante la cual se seleccionarán los expedientes que serán sometidos al conocimiento de las Salas de Revisión. A continuación, expondré la metodología de trabajo que adopté para esta labor.

Para el trabajo de cada sala de selección, el despacho que dirijo conformó equipos coordinadores compuestos por tres funcionarios, rotados previo sorteo. Lo anterior, con el fin de que todos adquirieran los conocimientos y las habilidades requeridas para el desempeño de esta labor. Podía haber uno o dos equipos coordinadores por sala según la cantidad de expedientes a estudiar, la cual era previamente señalada por la Secretaría General de la Corte Constitucional.

El equipo coordinador de la sala de selección se conformaba de la siguiente manera: (i) un Magistrado Auxiliar encargado de la coordinación del equipo; y, (ii) los profesionales grado 33, abogado sustanciador, profesionales grado 21 y los auxiliares 1 y 2 del despacho encargados de las labores de distribución y



control de los expedientes incluidos en la sala.

El equipo coordinador de la sala se encargaba de la asignación de cada uno de los expedientes a todos los miembros del despacho, incluidos los auxiliares ad honorem. De esta manera, se garantizaba el reparto equitativo de las cargas

Los expedientes corresponden a las diversas rutas de ingreso a la sala de selección: (i) las reseñas esquemáticas que elaboran los despachos de la Corporación con el fin de sugerir la escogencia de algún expediente en particular, (ii) las solicitudes ciudadanas de selección; y, (iii) las insistencias presentadas por los Magistrados. En ocasiones, el equipo coordinador estudiaba los expedientes. También, analizaba las denominadas solicitudes especiales y los impedimentos que los magistrados presentaran para decidir sobre la selección y preselección de los expedientes.

La revisión de los casos exigía diligenciar un formato con la información relevante de los hechos del caso, lo decidido en las instancias, los argumentos de las reseñas esquemáticas, las solicitudes ciudadanas o las insistencias, según el caso, y un concepto sobre la procedencia o no de la selección en el asunto específico.

Una vez se recopilaban los conceptos de selección para cada uno de los expedientes, estos eran discutidos y analizados por el equipo coordinador para adoptar una postura preliminar sobre la selección o no de los asuntos. Dicha postura era posteriormente discutida y confrontada con los integrantes del otro despacho que integraba la sala de selección para establecer los acuerdos y desacuerdos en torno a la escogencia de los casos. Luego, debatía con mi equipo sobre selección y los desacuerdos y, junto con el otro magistrado de la sala se resolvía sobre la selección de los casos identificados por los equipos coordinadores.

Ya fuera por sorteo o de común acuerdo entre los Magistrados que conformaban la sala de selección, estos determinaban cuál de los despachos se encargaría de elaborar el acta de la audiencia de selección y el correspondiente auto. En todo caso, ambos documentos eran revisados y aprobados por ambos equipos de trabajo.

La siguiente tabla presenta las 18 salas de selección que integré junto con el número de expedientes seleccionados en cada audiencia:

Año	Sala	Magistrado(a) con el que integró la Sala	Fecha auto	Cantidad de casos Seleccionados
2014	8	Gabriel Eduardo Mendoza Martelo	6 de agosto de 2014	40
			22 de agosto de 2014	49
2015	1	Martha Victoria Sáchica Méndez	27 de enero de 2015	62
	7	Gabriel Eduardo Mendoza Martelo	16 de julio de 2015	10
			31 de julio de 2015	17
12	Luis Guillermo Guerrero Pérez	10 de diciembre de 2015	10	
2016	2	Luis Ernesto Vargas Silva	12 de febrero de 2016	26
			26 de febrero de 2016	27
	8	María Victoria Calle Correa	11 de agosto de 2016	104
			22 de agosto de 2016	23
2017	6	Diana Fajardo Rivera	16 de junio de 2017	23
			30 de junio de 2017	37
2017	12	Antonio José Lizarazo Ocampo	15 de diciembre de 2017	61
	2018	3	Alejandro Linares Cantillo	12 de marzo de 2018
23 de marzo de 2018				38
10		Antonio José Lizarazo Ocampo	16 de octubre de 2018	23
			29 de octubre de 2018	42
12		Luis Guillermo Guerrero Pérez	6 de diciembre de 2018	5
			14 de diciembre de 2018	17
2019	3	Diana Fajardo Rivera	15 de marzo de 2019	90
			28 de marzo de 2019	31
2019	5	Antonio José Lizarazo Ocampo	21 de mayo de 2019	19
			31 de mayo de 2019	15
	11	Alejandro Linares Cantillo	19 de noviembre de 2019	21
			26 de noviembre de 2019	24
2020	2	Antonio José Lizarazo Ocampo	14 de febrero de 2020	18
			28 de febrero de 2020	16
	3	Alberto Rojas Ríos	15 de marzo de 2021	21
2021	7	Paola Andrea Meneses Mosquera	19 de julio de 2021	27
			30 de julio de 2021	23
	9	Alejandro Linares Cantillo	17 de septiembre de 2021	18
			28 de septiembre de 2021	17
	<b>Total: 1006</b>			

Tabla 2. Salas de selección conformadas por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado

## Atención de las solicitudes de insistencia

El artículo 57 del Acuerdo 02 de 2015- Reglamento Interno de la Corte Constitucional prevé que los magistrados de esta Corte pueden presentar, discrecionalmente, solicitudes de insistencia para la selección de los expedientes de tutela que hayan sido excluidos. Aquella actuación debe darse dentro de los 15 días calendario posteriores a la notificación del respectivo auto de la Sala de Selección.

Para el examen de las solicitudes de insistencia, la Magistrada designó un equipo conformado por dos funcionarios del despacho que, bajo la coordinación de un magistrado auxiliar, examinaron cada uno de los escritos presentados por particulares que solicitaban la selección de fallos excluidos de revisión. Los funcionarios encargados de esta labor analizaban la solicitud, revisaban el expediente del proceso de tutela y de diligenciar un formato con la información relevante sobre los hechos del caso. Además, emitían un concepto a cerca de la relevancia constitucional de la insistencia.

Una vez discutidos los asuntos por parte del equipo encargado de las insistencias,

los casos eran debatidos para definir lo pertinente sobre cada uno. Aprobada la insistencia, se elaboraba un documento dirigido a la Sala de Selección en turno. Aquella contenía una referencia sucinta a los hechos principales, a lo decidido en las instancias judiciales, como también a la motivación y el fundamento de la insistencia. Durante los ocho años de magistratura, el despacho presentó un total de 61 insistencias.

<b>Insistencias</b>	
<b>2014</b>	<b>7</b>
<b>2015</b>	<b>8</b>
<b>2016</b>	<b>10</b>
<b>2017</b>	<b>9</b>
<b>2018</b>	<b>10</b>
<b>2019</b>	<b>4</b>
<b>2020</b>	<b>1</b>
<b>2021</b>	<b>6</b>
<b>2022</b>	<b>6</b>
	<b>61</b>

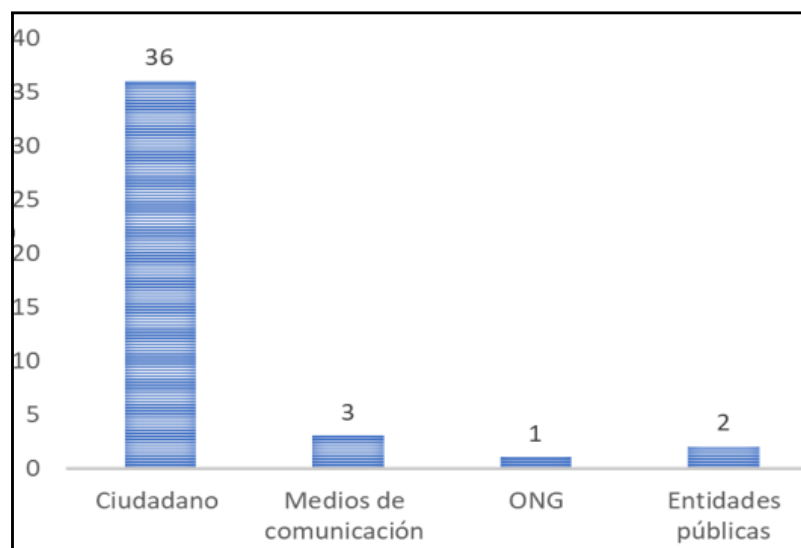
Insistí en diferentes escenarios relevantes. A través de esta figura, sugerí la necesidad

de explorar la situación de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. Propuse la selección de asuntos relacionados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes a (i) la educación inclusiva y en condiciones de seguridad, (ii) de los hijos de crianza a acceder a la pensión de sobrevivientes y (iii) de los menores de edad víctimas de violencia sexual. Planteé la importancia de analizar situaciones de posible transgresión de derechos fundamentales de mujeres víctimas de acoso sexual. Además, impulsé la exploración de las condiciones de reclusión de población privada de la libertad detenida en albergues transitorios. También, insistí en la selección de asuntos relativos a la interpretación y aplicación de derechos innominados.



# Resolución de escritos ciudadanos y acceso a la información

Entre 2014 y 2022, el despacho atendió 42 escritos ciudadanos. De aquellos, solo ocho fueron presentados en ejercicio del derecho fundamental de petición. Del total de solicitudes, el 85,7% fueron presentadas por ciudadanos. El 7,14% por periodistas, el 4,76% por entidades públicas y el 2,3% por organizaciones no gubernamentales.

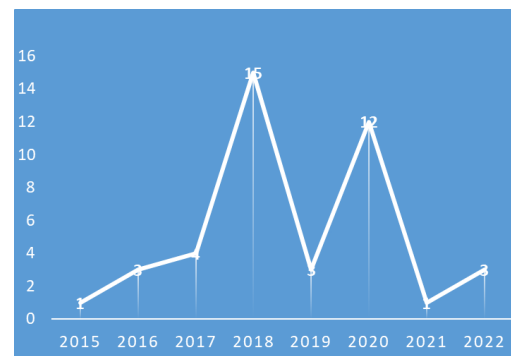
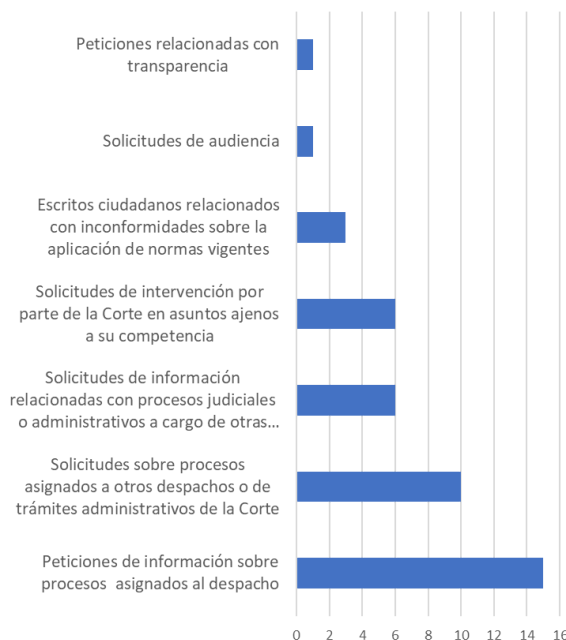


Gráfica 1. Clasificación de las peticiones recibidas entre 2014 y 2022 según la calidad del remitente

La mayoría de las peticiones atendidas fueron presentadas por ciudadanos que pretendían acceder a información relacionada con los procesos asignados a este

despacho, tal y como se muestran a continuación:

## Naturaleza de las peticiones



Gráfica 2. Total de peticiones recibidas por el despacho entre 2014 y 2022

Algunas de ellas pretendían obtener la intervención de la Corporación en trámites judiciales o administrativos a cargo de otras entidades. En esos casos, el despacho trasladó las peticiones concretas a las autoridades competentes. También, informó a los ciudadanos sobre la posibilidad de acudir a la Defensoría del Pueblo para obtener el apoyo institucional necesario para resolver sus situaciones concretas. A continuación, expondré la naturaleza de las diversas clases de peticiones recibidas:

Al respecto es importante destacar que el despacho siempre respondió de forma oportu-

na y de fondo las solicitudes recibidas:

La mayoría de los escritos fueron gestionados dentro de los 5 días hábiles siguientes a su radicación. Es más, en varias ocasiones, el despacho respondió a los escritos en el tiempo récord de un día

El promedio de respuesta a las peticiones fue de 7 días hábiles

# Dirección

## Presidencia de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial

Como presidenta de la Comisión Nacional de Género, la magistrada lideró capacitaciones regionales y nacionales en equidad de género y las conmemoraciones del día internacional de la mujer y del día internacional de eliminación de violencias contra la mujer.

Asimismo, promovió un acuerdo de voluntades entre la Fiscalía General de la Nación y la Comisión para aunar esfuerzos para la prevención, investigación y judicialización de las violencias contra las mujeres basadas en el género. Lo expuesto, en el marco de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, de las normas constitucionales y de los lineamientos de la Corte Constitucional.

Además, el 1, 2 y 3 de noviembre presidió el encuentro anual de la Comisión de Género y el XV Conversatorio Latinoamericano Jurídico de Derechos Reproductivos. Este evento buscó promover la discusión sobre el alcance y las formas de protección de los derechos de las mujeres desde el ámbito judicial. Las mesas de discusión que surgieron en aquel momento reflexionaron sobre la

perspectiva de género en las decisiones judiciales, la igualdad y la justicia en el acceso a servicios integrales en salud sexual y reproductiva, sobre avances y desafíos en la erradicación de la violencia de género en el trabajo y la salud, y familia, sexualidad y reproducción. En este evento hicieron presencia Rashida Manjoo, exrelatora de Violencia Contra la Mujer de la ONU; Albie Sachs, exmagistrado de la Corte Constitucional de Sudáfrica; Suzanne Golberg, profesora e investigadora de la Universidad de Columbia, entre otros.

También, impulsó el primer concurso de sentencias con enfoque de género. En este, se postularon 84 sentencias.

# Presidencia de la Corte Constitucional

Presidí la Corte Constitucional en el 2019. Durante ese periodo, realicé varias acciones que contribuyeron al mejoramiento de la Corporación.

## 1) Modernización de la Corte Constitucional

En su momento, con el apoyo de instituciones públicas, entidades externas y cooperación internacional (particularmente la Embajada de Alemania), desarrollé diversas herramientas para mejorar el trabajo en el seno de la Corporación, mediante las siguientes iniciativas:

- El programa “congestión cero”, que puso al día 58.000 expedientes. Con esa iniciativa, la Corte eliminó el represamiento y la demora en este trámite.

- El plan de reingeniería del proceso de radicación y recepción de tutelas. Aquel facilitó el proceso de solicitud de pruebas y mejoró la comunicación de la Corte con el ciudadano. Con este programa, también se habilitó una ventanilla para la recepción de los expedientes de tutela, provenientes de Bogotá.

- Se implementó el expediente digital. Este programa fue destinado a crear una plataforma que permite presentar demandas e intervenciones ciudadanas en línea, en



procesos de constitucionalidad.

- La Corporación avanzó en la creación del expediente digital de tutela.

- Se renovó la página web de la Corte, cuya nueva versión fue lanzada al público el 29 de noviembre de 2019. Esta versión facilitó el uso de los motores de búsqueda, incluyó un tablero de estadísticas de gestión y puso a disposición contenido actualizado en inglés.

- A través de la herramienta de medición de productividad implementada durante la Presidencia, se estableció que la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió 258 sentencias en 2019, lo que representó un incremento del 75,5% respecto de 2018 y del 41,7% respecto de 2017.

## **2) Pretoria**

Con apoyo de distintas empresas y agremiaciones, impulsé la creación de una herramienta tecnológica de inteligencia artificial destinada a apoyar la selección de las tutelas. Se trata de un sistema de consulta y búsqueda en el texto de los expedientes de tutela, con el fin de apoyar la evaluación y la toma de decisiones sobre su selección.

Representantes de todos los despachos, junto con profesionales de disciplinas

ajenas al Derecho, recopilaron una serie de términos especiales con el fin de identificar con facilidad los casos que podrían ser de mayor interés para la Corporación o aquellos en los cuales podría existir una vulneración de derechos fundamentales que exija la intervención urgente de la Corte. Entre los criterios definidos por el equipo a cargo, se encuentran expresiones como ‘infancia’, ‘adulto mayor’, ‘niños’, ‘persona en condición de discapacidad’, ‘salud’, ‘igualdad’, ‘discriminación’, entre otros.

### **3) Visibilidad del rol de la mujer**

La presidencia tuvo como eje transversal visibilizar el rol de la mujer al interior de la Corte. Con apoyo del programa de Justicia para una Paz Sostenible de la USAID, desarrolló una consultoría para identificar las principales barreras que las mujeres enfrentan en el campo laboral. Aquel estudio identificó que:

- La composición de la Corporación es equitativa y que las mujeres han crecido profesionalmente.
- Existe un “techo de cristal”. Es decir, múltiples barreras invisibles que las mujeres deben enfrentar para avanzar en su carrera. Lo anterior, por los siguientes factores:

- Ausencia de diversidad sexual, étnica, de clases sociales y regionales entre las personas que laboran en la Corte.
- Existencia de roles rígidos de género que suponen una división sexual del trabajo al interior de la Corporación.
- Inexistencia de políticas institucionales concretas para la equidad de género.

A partir de esos hallazgos, la consultoría recomendó:

- Avanzar en una política de bienestar laboral a partir de la medición del clima laboral, la flexibilización del horario de trabajo a jefes de hogar, entre otros.

- Desarrollar una política de inclusión para eliminar expresiones de discriminación de cualquier índole.

Implementar una política de cero tolerancia a las violencias basadas en género.

- Por ejemplo, establecer mecanismos claros para la atención a cualquier tipo de violencia y desestimular el lenguaje sexista.

Además, el estudio presentó los perfiles de tres empleadas de la Corte Constitu-

cional, escogidas por votación de los trabajadores de la Corporación, por ser consideradas modelos de mujeres a seguir por la forma en que ejercen sus liderazgos. Ellas obtuvieron un reconocimiento especial en un evento en el que se contó sus historias de vida.

#### **4) Encuentro de la jurisdicción constitucional en Cartagena de Indias**

Junto con el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, la Corte organizó el “XIV Encuentro de la Jurisdicción Constitucional y el XXV Encuentro Anual de Presidentes y Magistrados de Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales de América Latina”. El evento fue celebrado en Cartagena el 18 y 19 de septiembre de 2019. Tuvo cerca de 1.000 asistentes. Entre ellos, el Presidente de la República de Colombia, el Presidente y los magistrados del Tribunal Constitucional Alemán.

El encuentro estuvo centrado en los siguientes temas:

- Libertad de prensa, autoritarismo y justicia constitucional.
- El juez constitucional y las redes sociales en la era digital.
- El derecho de acceso a la información, protección de datos y la responsabilidad de terceros.

Por primera vez, la Presidencia de la Corte Constitucional invitó a todos los Presidentes de los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales del País con la finalidad de fortalecer el diálogo regional.

## **5) Gestión de la Corte**

En relación con el talento humano de la Corte Constitucional, se realizaron las siguientes publicaciones en la página web de la Corporación:

- “Nuestros magistrados”
- Declaraciones de renta.
- Información sobre familiares en cargos públicos.
- Hojas de vida de los funcionarios y Conjueces de la Corporación.
- Primera Corporación de la Rama Judicial en publicar datos Abiertos en el portal <https://www.datos.gov.co/>.
- La Presidencia de la Corte Constitucional respondió 1.337 peticiones, quejas, reclamos y sugerencias, recibidas a través de los mecanismos dispuestos por la Corporación (correo electrónico, ventanilla de correspondencia y botón de atención al ciudadano disponible en la web).
- Se publicaron una cartilla ABECÉ de la acción de tutela y 10 extractos

sobre 12 derechos protegidos por la Corte Constitucional.

- La Corte, por primera vez, en conjunto con la comunidad académica, publicó la primera edición de su revista Temas de Derecho Constitucional.
- La Presidencia enfocó su gestión en acercar la Corte a la ciudadanía.
- Para esto, los Magistrados Auxiliares y los Abogados grado 33 de la entidad, se desplazaron a las regiones para adelantar eventos académicos que contaron con más de 3000 asistentes alrededor del país.
- La Presidencia, consciente de la importancia del talento humano que compone, adelantó acciones para mejorar su bienestar laboral. Mejoró el espacio físico de trabajo de los funcionarios y creó una plataforma institucional



# Aportes a la jurisprudencia constitucional

SEGUNDA SECCIÓN

# Temáticas de las líneas jurisprudenciales

Durante los ocho años en ejercicio del cargo participé en múltiples debates sobre un número amplio de aspectos de la organización constitucional del Estado colombiano. A través de ellos, el despacho que dirigí acompañó y fundó varias líneas jurisprudenciales. A continuación, destacaré algunas relativas a las materias más ampliamente desarrolladas o con mayor relevancia constitucional, en función de los ejes axiales que, anunciados en 2014 ante el Congreso, orientaron mi labor judicial.

Entre aquellas temáticas, destacaré el enfoque de género en las decisiones judiciales, los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la comunidad LGBTIQ+, la defensa de la consulta previa y el medio ambiente, el proceso de paz y la protección del principio democrático así como la defensa de la institucionalidad desde un rol activo de la Corte Constitucional como guardiana de la Carta y de los derechos en ella consagrados y como órgano de control de la actividad de las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público.



## Enfoque de género

En relación con el postulado superior que impone materializar la igualdad entre las personas en territorio nacional, con respeto por su diversidad, mi gestión se caracterizó por un llamado a la incorporación del enfoque de género. Lo anterior, bajo la concepción de que las decisiones y actuaciones administrativas, como también las judiciales, deben poner en evidencia concepciones y prácticas soportadas en prejuicios de género, para abandonarlas, en pro de una sociedad más igualitaria y menos sexista. Esto, en relación con las problemáticas que afrontan las mujeres en distintos ámbitos.

Lo expuesto, implicó un esfuerzo por la erradicación de prácticas discriminatorias contra las mujeres. En el sector público y en instituciones de educación superior, predomina la ausencia de mecanismos y protocolos para la atención adecuada de prácticas de acoso y abuso sexual. En el marco de las decisiones en las que fui ponente, insistí en la implementación de políticas y protocolos para afrontar, con perspectiva de género, la violencia contra la mujer.

En aquellos escenarios, sostuve que la defensa de los derechos de las mujeres no

puede restringirse a través de mecanismos laborales, como el despido. Cuando estos buscan silenciar denuncias de violencia de género, no tienen respaldo constitucional y se tornan ineficaces, de modo que se impone el reintegro de la persona afectada. (**Sentencia T-239 de 2018**)

Bajo ese entendido, ignorar las conductas discriminatorias asociadas al género agrava la situación de las mujeres y restringe su derecho a habitar entornos libres de violencia. De esta manera, prescindir del enfoque de género deriva en apreciaciones judiciales limitadas. Esta práctica, oculta la violencia histórica e institucional que se ejerce contra la mujer por el siempre hecho de serlo, a partir de los roles y la conducta que culturalmente se le atribuye y se espera de ella por su condición femenina (**Salvamento de voto de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado a la Sentencia T-516 de 2020**). La violencia contra la mujer no se reduce a la relación entre ella y su agresor, se potencia a través de las instituciones estatales, que generan un clima normalizado de violencia de género institucional (**Sentencia SU-479 de 2019**). Esta se proyecta de múltiples formas, entre las que se encuentran patrones normalizados de relación entre las parejas, como lo son las actitudes celosas y posesivas respecto de la mujer (**Sentencia T-967 de 2014**).

En esa misma línea, resalté la necesidad de acudir al enfoque de género con el fin de adoptar medidas eficaces para proteger la vida e integridad de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (**Sentencia T-095 y 338 de 2018**). Particularmente, en el ámbito de la justicia penal, es necesario que los funcionarios judiciales que conocen de hechos asociados a delitos que afectan especialmente a las mujeres (violencia intrafamiliar o sexual) reciban capacitación en enfoque de género para abordarlos. De esta manera, ante hechos de violencia sexual contra las mujeres, las víctimas deben participar en la estructuración de preacuerdos (**Sentencia SU-479 de 2019**). Estos últimos, no pueden menoscabar sus derechos ni constituirse en una vía para su revictimización, lo que ocurre cuando impiden el esclarecimiento de los hechos (**Sentencias T-967 de 2014 y SU 479 de 2019**).

Promoví la idea de que el acceso efectivo de las mujeres a la administración de justicia precisa de un cambio estructural del derecho penal que integre la perspectiva de género en la definición y creación los tipos penales que lo componen. En específico, en relación con la incorporación del feminicidio al ordenamiento jurídico, que da cuenta de la violencia estructural y de las desventajas de poder en las que se encuentran las mujeres, al punto de cobrar su vida

**(Sentencia C-297 de 2016).**

En el marco del trámite de las acciones de tutela contra providencias judiciales en procesos penales por violencia intrafamiliar, la participación de la víctima es trascendental. Además, las exigencias de prueba directa de los hechos es desproporcionada, bajo la idea de que desconocen que tales delitos de perpetúan en una esfera íntima en la que no son usuales los testigos **(Sentencia T-016 de 2022).**

Respecto de las mujeres víctimas de violencia de pareja en el ámbito doméstico, desde el enfoque de género, advertí la existencia de un déficit de protección judicial. De ahí, la necesidad de que aquellas accedieran a la reparación de perjuicios en los procesos de divorcio y de cesación de efectos civiles de matrimonio religioso. De esta manera, aquellas víctimas, mediante un solo proceso judicial podrían obtener respuesta pronta, efectiva e integral a su situación y lograr la reparación. No solo podrían acceder a la indemnización correspondiente, sino promover los procesos penales mediante la obligación del juez de compulsar copias a las autoridades competentes **(Sentencia C-111 de 2022).**

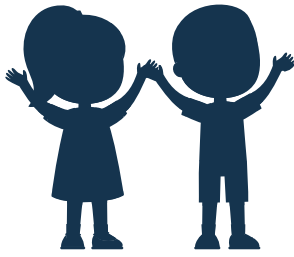


Por otra parte, las actuaciones administrativas y policiales que afecten a las trabajadoras sexuales deben orientarse por la perspectiva de género. En el marco de aquellas deben considerarse variables como la pobreza, la discriminación y exclusión de las mujeres que ejercen aquel oficio. Así, las determinaciones sobre la ocupación del espacio público deben adoptarse en respeto de sus derechos y dignidad. Es necesario erradicar los malos tratos y propender por la inclusión social (**Sentencia T-594 de 2016**).

Bajo esa misma perspectiva de género, propuse un debate abierto y una visión sobre la representación sin censura de la menstruación como fundamento del reconocimiento de la gestión menstrual y, a su vez, de la equidad tributaria. A partir de esa concepción, quien menstrúa se ve afectado con las medidas legislativas tendientes a gravar productos de gestión menstrual con el impuesto al valor agregado sobre las ventas. Dichos elementos tienen la condición de bienes insustituibles de consumo ineludible y, aquel tributo perpetúa o contribuye a acentuar la discriminación contra las mujeres. Lo expuesto, máxime cuando aspectos propios de la violencia estructural contra la mujer, como la reducida capacidad adquisitiva de aquellas dedicadas a la economía del

cuidado, sin remuneración alguna, no fueron considerados por el Legislador. En esas condiciones, presenté una mirada sobre dicho gravamen como lesivo del principio de equidad tributaria horizontal. Por lo tanto, los productos para la gestión menstrual debían estar excluidos del IVA (**Sentencias C-117 de 2018 y C-102 de 2021**).

Aunado a lo anterior y sobre los mismos fundamentos, expuse que los sesgos derivados del género permean las relaciones familiares. Bajo esa concepción, el análisis de las obligaciones alimentarias debía realizarse a partir del carácter discriminatorio que se le ha adjudicado a la maternidad. Por tal razón, en los debates reivindicué los mecanismos para equilibrar los derechos y los deberes del padre y la madre en relación con los hijos. Lo anterior, bajo la idea de que el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, desde una perspectiva de género, no solo afecta a los menores de edad. También es una práctica que compromete a las mujeres cuidadoras que compensan los incumplimientos del padre ausente (**Sentencia C-032 de 2021**).



# Niños, niñas y adolescentes

Las decisiones sustanciadas me permitieron orientarme por la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Abordé la vulneración de su interés superior cuando las autoridades los alejan de su núcleo familiar. En esos casos, la escasez de recursos económicos y habitacionales, el hecho de que los padres sean portadores de VIH o que estén reclusos en un centro penitenciario, por sí solos, son criterios insuficientes para alejar a los niños. Sin embargo, el desprendimiento de los padres o de la familia extensa, la existencia de antecedentes de violencia física y/o psicológica, el consumo de estupefacientes y ausencia de cuidado sí son circunstancias que ameritan la separación de los niños, en aras de proteger sus derechos prevalentes y su desarrollo integral **(Sentencias T-946 de 2014, T-387 de 2016, T-512 de 2017)**

Fue posible precisar, además, que la autonomía de los pueblos indígenas puede ser limitada cuando las autoridades del Estado tengan la certeza de que existe una situación de vulneración de los derechos de los niños indígenas. En ese sentido, en controversias sobre la custodia y cuidado personal de los NNA se ordenó a las autoridades indígenas tomar decisiones al respecto, desde un

enfoque que atendiera el interés superior y pudieran desarrollarse física, psicológica, espiritual, moral, social y culturalmente (**Sentencia T-443 de 2018**).

En materia educativa, defendí la protección de los derechos a la educación y a la salud de los estudiantes. En especial, cuando los centros educativos no reúnen las condiciones mínimas para su formación. De este modo, las autoridades debieron adoptar medidas para garantizar la accesibilidad al sistema educativo, proveer auxiliares de servicios generales que desarrollaran labores de aseo o reubicar a los estudiantes en otras instituciones hasta tanto los colegios aseguren condiciones mínimas de seguridad y salubridad, entre otras (**Sentencias T-279 de 2018 y T-167 de 2019**).

Asimismo, planteé como necesario reajustar la metodología de fijación de la demanda educativa de zonas de difícil acceso. En concreto, impulsé la consideración de las condiciones reales de los NNA que habitan aquellos territorios. De tal forma, en casos en que la escasa demanda no habilite al nombramiento de docentes, propuse reubicar a los estudiantes en la sede educativa más cercana (**T-085 de 2017**).

También, insistí en que el derecho a la educación debe garantizarse con independencia de las condiciones personales de cada individuo. Por esa razón, las autoridades deben asegurar la prestación efectiva del servicio educativo para NNA en situación de discapacidad. En concreto, han de valorar sus condiciones, para determinar quiénes requieren un modelo de educación especial, fuera del aula regular, o un esquema de educación inclusiva. Sin embargo, en cualquier caso, debe asegurarse la vinculación efectiva de los niños a una institución educativa, de acuerdo con un análisis interdisciplinario de su caso puntual. Desde esa perspectiva, destacué la función del Plan Individual de Ajustes Razonables en la materialización de apoyos para los menores de edad en condición de discapacidad en el sistema educativo (**Sentencias T-629 de 2017, T-480 de 2018, T-170 de 2019, T-437 de 2021**).

En materia de salud, respecto de niños con enfermedades y en situación de discapacidad que, en ocasiones, sufrían de bullying en su entorno educativo, hice énfasis en que las instituciones educativas, la familia y el Estado tienen la responsabilidad de orientar hacia el respeto y enfatizar en la protección de la dignidad humana en el escenario escolar. También, en que el derecho fundamental a la salud incluye no solo aspectos físicos, sino también emocionales y sociales.



Además, los niños extranjeros tienen derecho a acceder a los servicios de salud con la finalidad de preservar su vida, contener las consecuencias críticas permanentes o futuras para su integridad y detener condiciones de existencia intolerables (**Sentencias T-562 de 2014, T-444 de 2018 y T-160 de 2022**).

Evalué la tensión entre el principio de presunción de inocencia y el interés superior de los niños, cuando sus padres son acusados de haber abusado sexualmente de ellos y quieren mantener contacto. En concreto, defendí la postura conforme a la cual las dinámicas de un proceso penal no son trasladables al ámbito de protección de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, pues este último no busca sancionar a un agresor, sino garantizar la satisfacción integral del desarrollo de los niños y adoptar medidas en las que primen sus derechos. Desde esa perspectiva, se impuso la suspensión de visitas solicitadas por padres contra quienes cursaba un proceso penal por abuso sexual contra sus hijos. Sin embargo, en caso de ser absueltos por la justicia penal, el ICBF debía valorar si la reconstrucción del vínculo paternofilial garantiza el interés superior de los niños y no genera riesgos para su integridad física y mental. (**Sentencia T-351 de 2021**).

De otra parte, sustancié el análisis sobre la constitucionalidad del parágrafo 3 del artículo 68 del Código de Infancia y Adolescencia, que señalaba que podrían adoptar conjuntamente los compañeros permanentes que demostraran convivencia ininterrumpida por lo menos de dos años, desde la sentencia de divorcio, cuando alguno de los miembros de la pareja tuvo vínculo matrimonial previo. En ese ejercicio, logré plantear que la norma comprometía el derecho de los NNA a tener una familia, pues impedía la adopción por parte de quienes: (i) convivieran por dos años o más sin haber disuelto una sociedad conyugal anterior o, incluso que tuvieran separación de bienes, pero no se hubieren divorciado y, (ii) hubiesen disuelto el matrimonio en vigencia de esa nueva unión, pero aún no cumplieran el término de dos años posteriores al divorcio. Aquella medida no fue justificada por el Congreso. Además, resultaba innecesaria para conseguir el fin propuesto. Lo anterior, porque la sentencia de divorcio es irrelevante para probar la permanencia, la seguridad económica o la certeza de la relación entre compañeros permanentes (**Sentencia C-324 de 2021**).

Finalmente, disentí de algunas decisiones de la Sala Plena respecto de los derechos fundamentales de los NNA. Mediante la Sentencia C-080 de 2018, la

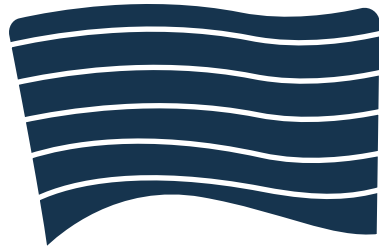


Corte analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP. Me aparté de la declaratoria de inexecutable del artículo 146, que establecía que las sanciones de la Ley no serían aplicables a quienes hubiesen cometido cualquier tipo de delito sexual contra NNA. Lo anterior porque, el control de constitucionalidad no podía desconocer las normas superiores que imponen al Legislador el deber de proteger de manera prevalente los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por tal razón, la Corte estaba ante una válida decisión de política criminal por parte del Congreso, cuando se concluyó que el interés superior de las niñas y niños exigía fortalecer el componente de justicia respecto de los delitos de violencia sexual, a través de la aplicación de las penas previstas en el régimen ordinario. Más aun cuando, en ese caso, incluir esas conductas en los beneficios punitivos del Acuerdo de Paz no contribuía al logro de la verdad respecto de las circunstancias en que se cometieron los crímenes mencionados. Lo expuesto, porque la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes genera un altísimo reproche social, que opera, por efectos de la vergüenza, paradójicamente como desincentivo para su voluntario reconocimiento por parte de los perpetradores. Conforme a lo expuesto, la Corte no solo desconoció la voluntad democrática que pretendía proteger a los menores de edad víctimas de violencia sexual, sino que además

dejó sin amparo suficiente a quienes de acuerdo con la Constitución son titulares de los derechos fundamentales prevalentes en Colombia.

Por otra parte, respecto de la Sentencia C-294 de 2021, la Corte declaró la inexecutable del Acto Legislativo 01 de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”. Me aparté de la decisión porque la dignidad humana es un eje axial de la Constitución y la función de resocialización de la pena es una expresión de la dignidad humana de cara al poder punitivo del Estado. Sin embargo, la Sala Plena dejó de lado otras de las manifestaciones de la dignidad humana, relacionadas con el fortalecimiento de las garantías de protección de las víctimas de los delitos cometidos contra los más vulnerables de la sociedad. En concreto, la reforma constitucional pretendió generar un instrumento de protección de los derechos a la vida e integridad personal de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, era evidente que el instrumento y el objetivo que motivó la reforma constitucional tenía relación directa con el eje axial de la dignidad humana que, para la mayoría de la Sala, fue sustituido en la medida en que se evaluó exclusivamente desde la perspectiva de una de sus manifestaciones. De este modo, la interpretación de la sentencia

anuló el mecanismo de revisión que traía el Acto Legislativo, que incluyó la pena como una posibilidad restringida y excepcional que se armonizaba con garantías de protección de los derechos del condenado. Explicó que el juicio se concentró en la eficacia del Acto Legislativo, mas no demostró una sustitución de la Carta.



## Comunidad LGBTIQ+

Durante el paso por la Corte Constitucional, pude concretar la defensa, promoción y protección de los derechos fundamentales de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas. Varias ponencias abordaron las problemáticas que afronta ese sector poblacional.

### **Protección a la diversidad en entornos educativos**

A través de las decisiones sustanciadas, se planteó la necesidad de que los escenarios educativos sean espacios democráticos y plurales, que propugnen y reivindiquen la diferencia. Bajo esa concepción, se resaltó la idea de que las orientaciones sexuales y las identidades de género diversas no pueden ser objeto de reproche ni de persecución en su interior por ninguno de los

miembros de la comunidad educativa. Lo anterior, ni siquiera con el respaldo de los manuales de convivencia

A partir de esta concepción, en las instituciones escolares, estudiantes, docentes o directivas, según el marco constitucional tienen límites claros. Deben abstenerse de (i) discriminar a las personas por su orientación sexual o identidad de género, de modo que no pueden acosarlas o maltratarlas; y de (ii) adoptar políticas o prácticas institucionales discriminatorias, como la prohibición de manifestaciones de afecto entre parejas del mismo sexo. Adicionalmente, han de sancionar los actos de discriminación (**Sentencias T-478 de 2015**).

En relación con la orientación sexual, las ponencias sobre la materia caracterizaron tal información como propia de la esfera íntima del ser. Bajo esa concepción, se plasmó la idea de que se trata de un dato que no puede ser publicado en forma no autorizada. Adicionalmente, se impulsó la concepción de que la exclusión o el hostigamiento en un escenario universitario por causa de aquella información se basa en la imposición de cánones de “normalidad” y en la censura de la diversidad, incompatibles con la norma superior (**Sentencia T-265 de 2020**).

## **Reconocimiento de la personalidad jurídica por parte del Estado**

Dentro la Corporación promoví medidas tendientes al respeto y reconocimiento oficial de las identidades de género diversas, a través de su consagración en los documentos de identificación de los individuos. Aquellas identidades fueron reivindicadas como un constructo autónomo, producto del arbitrio del sujeto, propio su fuero interno, que deben ser susceptibles de exteriorizarse por decisión de la persona (**Sentencia T-099 de 2015**).

Aquella garantía no solo fue defendida a partir de las decisiones sustanciadas en relación con las autoconcepciones que se enmarcan en la visión binaria del género. También, impulsé la inclusión del marcador de género “no binario” en todos los documentos y en el sistema de identificación administrado y dirigido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, como un mecanismo de reconocimiento institucional de las personas que no se conciben a sí mismas como hombres ni mujeres, y no esperan que la sociedad las trate como tales. Así, fue posible promover la adecuación de los procedimientos y directrices normativas en materia de cambio de sexo (**Sentencia T-033 de 2022**).

Planteé, además, la necesidad de protección de los menores de edad que hacen



parte de una familia fundada por personas del mismo sexo. Al respecto resalté que el formato del registro de nacimiento que fue creado a partir de una interpretación tradicional y heterosexual de la familia limita de manera injustificada las garantías de quienes no responden a aquel patrón (**Sentencias SU-696 de 2015, T-449 de 2016 y T-033 de 2022**).

En la misma dirección, en virtud de la protección de la personalidad jurídica de las personas LGBTIQ+ impulsé medidas tendientes a que el Ejército Nacional se abstenga de sancionar a las personas transgénero que se identificarán como mujeres, por abstenerse de prestar el servicio militar. Al respecto, defendí la postura conforme la cual aquellas, al igual que las mujeres heterosexuales, no son destinatarias del régimen jurídico propio del servicio militar (**Sentencia T-099 de 2015**).

### **Barreras para las personas LGBTIQ+ en materia de salud**

Desde mi punto de vista, es constitucionalmente inadmisibile, en materia de donación de sangre, persistir en la idea de que existen grupos de riesgo, asociados a la orientación sexual o a la identidad de género. Por lo anterior, promovió medidas para que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud eliminen toda referencia a la orientación sexual o identidad

de género como grupo, factor, población o conducta de riesgo en las normas sobre donación de sangre y se ciñan a criterios netamente científicos, con el fin de evitar prácticas discriminatorias (**Sentencia T-171 de 2022**).

### **Actos de discriminación**

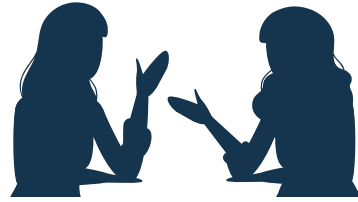
Desde mi punto de vista, la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y la intimidad, son garantías que posibilitan que una persona se desenvuelva de forma digna en la sociedad. Bajo ese entendido, la intervención de terceros sobre el fuero íntimo de un sujeto menoscaba su autonomía.

De tal suerte, las restricciones y los reproches por las manifestaciones de afecto entre personas del mismo sexo son constitucionalmente inadmisibles. Engendran un carácter discriminatorio a causa de la orientación sexual que promueve tratos desiguales entre parejas hetero y homosexuales. Besos y manifestaciones de afecto como tomarse de la mano, entre quienes sienten afecto entre sí, heterosexuales o de orientación sexual diversa, exteriorizan los sentimientos que surgen a partir de una elección específica de vida. Aquella está amparada por la libertad individual, la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a no ser molestado en sus esferas más íntimas de existencia. Por tal razón, están habilitados para realizarlo públicamente y no de



manera escondida u oculta (**Sentencia T-335 de 2019**). La inobservancia de dichos postulados reproducen estereotipos y prejuicios y, que llevan a que algunos miembros la sociedad opten por perjudicar, anular, dominar o ignorar a una persona o colectivo, en detrimento de sus derechos fundamentales (**Sentencia T-030 de 2017**).

Adicionalmente, analizar situaciones conforme a las cuales las instituciones educativas públicas exigen un código de vestimenta particular, al margen de la identidad de género de las personas, logré plantear que se compromete el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Sobre el particular, la identidad de género no está asociada al nombre legal, pues es un constructo del sujeto. Las entidades educativas deben brindar un trato acorde con la identidad de género de los estudiantes. De lo contrario, promueven la discriminación, en un escenario que no está respaldado por la autonomía universitaria (**Sentencia T-363 de 2016**).



A través de los asuntos sustanciados al interior de la Corporación, mantuve una línea jurisprudencial que reivindica la afectación directa como elemento constitutivo y habilitante del derecho a la consulta previa.

En sede de control abstracto de constitucionalidad, a través de varias ponencias, enfatiqué en que la consulta previa procede respecto de medidas legislativas. Lo anterior, siempre que impacten en forma directa a grupos étnicamente diferenciados (**Sentencia C-408 de 2017**). Por ende, no es una condición aplicable a todo acto del Legislador (**Sentencia C-154 de 2016**). Por el contrario, las iniciativas legislativas dirigidas a la generalidad de la población y no, particularmente, a los grupos tribales, no requieren de aquel mecanismo de diálogo intercultural (**Sentencia C-157 de 2016**).

Respecto de leyes aprobatorias de tratados, en especial de acuerdos de libre comercio, aunque estas versen sobre la generalidad de la población y, por ese motivo, no les sea exigible aquel requisito en el marco del trámite legislativo, tal situación no se extiende a las decisiones que implementen los tratados. Respecto

de estas, individualmente consideradas, debe valorarse la pertinencia de la consulta previa (**Sentencia C-184 de 2016**).

En sede de Revisión, asumí la consulta previa como un derecho. Sus titulares son las comunidades indígenas y las afrodescendientes. Solo se satisface a través de las autoridades tradicionales de los grupos étnicamente diferenciados y mediante las etapas previstas normativamente para llevarla a cabo; se trata de un mecanismo de diálogo reglado. En tal sentido, no todo intercambio de información con los miembros de un conglomerado tribal alrededor de una medida que pueda incidir en su dinámica, puede asumirse como consulta previa (**Sentencia T-969 de 2014**).

Bajo ese entendido, solo las decisiones que comporten una afectación directa para las comunidades étnicas deben ser sometidas a consulta previa. Todo impacto, positivo o negativo, sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica debe consultarse (**Sentencia T-281 de 2019**). Aquella afectación se consolida en proyectos que se traslapan con el territorio del sujeto colectivo. No obstante, el territorio ancestral no solo se refiere a las

tierras tituladas en favor de la comunidad, sino a aquellas sobre las que se proyectan sus prácticas tradicionales. Entonces, sostuve que no corresponde a un aspecto meramente geográfico (**Sentencia T-605 de 2016**). También advertí afectaciones directas respecto de decisiones que inciden en la atención (educativa y alimentaria) de la primera infancia étnicamente diferenciada, por su incidencia sobre su identidad cultural (**Sentencia T-582 de 2017**).

Además, enfatiqué en que la procedencia de la consulta previa depende únicamente de una afectación directa. No se reduce a un requisito ligado al licenciamiento ambiental. Es un derecho fundamental que trasciende el campo ambiental, y se consolida como un mecanismo que asegura la interacción cultural, el pluralismo y la diversidad étnica. Por lo tanto, procede cuando se registre una intervención directa en un grupo étnico, sea que la misma tenga, o no, incidencia sobre el medio ambiente (**Sentencia T-154 de 2021**).

Analicé la forma en la que la consulta previa está estrechamente relacionada con la dimensión externa de la autonomía indígena. Resguarda a los grupos tribales de intervenciones externas en su organización. Bajo ese entendido, su protección debe negarse cuando pretende emplearse para dirimir conflictos al interior de

las comunidades. Aquello porque la consulta previa es un mecanismo de protección externa de los grupos étnicos, no un derecho que sirva para confrontar las decisiones internas y resolver debates en el seno de la comunidad (**Sentencia SU-111 de 2020**).

Como parte del procedimiento para llevar a cabo la consulta previa, a través de asuntos de tutela fue posible identificar falencias en el proceso de certificación, a cargo del Ministerio de Interior. En relación con ellas, propuse que, ante la solicitud del ejecutor de un proyecto, en aras de la protección del debido proceso administrativo, las comunidades de la zona sean enteradas y participen para descartar su presencia en el área de influencia. Esto, con fundamento en el Convenio 169 de la OIT, que prevé que la verificación de comunidades por consultar debe adelantarse con su participación. Al respecto, es preciso considerar que su desarrollo no solo es deber de las autoridades públicas, sino también de los particulares que pretendan consolidar un proyecto. Aquellos deben esmerarse por identificar los grupos por consultar (**Sentencia T-281 de 2019**).

Ahora bien, sin perjuicio del carácter previo de la consulta, las obligaciones

asociadas a aquella no cesan con el inicio de los proyectos. Planteé que, en los escenarios en los que no se llevó a cabo en forma preliminar y hubo impactos directos sobre la comunidad, procede la consulta para mitigar los daños, repararlos, compensarlos e indemnizarlos, desde una perspectiva cultural que afiance los derechos a la autonomía de los pueblos indígenas (**Sentencia T-444 de 2019**)

Adicionalmente, especifiqué que el ejercicio de la consulta previa inicia con la disposición de información sobre las medidas a adoptar por la administración y los particulares. De esta depende la participación efectiva de los grupos tribales. Entonces, cuando se impide el acceso a los datos sobre las particularidades de un proyecto, las comunidades no pueden establecer por sí mismas los impactos culturales y su autodeterminación se ve limitada. En ese contexto, se lesiona el derecho a la consulta previa (**Sentencia T-154 de 2021**)

Aunado a lo anterior, las diferentes ponencias sobre la materia han recalcado que, pese a su relevancia para la consolidación del carácter pluriétnico del Estado, la consulta previa no puede transformarse ni emplearse como un poder de veto (**Sentencia SU-011 de 2018**).





## Proceso de paz

Sustancié varias decisiones sobre la implementación normativa del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP. En todas ellas, defendí la postura respecto de la necesidad de ponderar entre la consecución de la paz como fin constitucional y la protección del sistema democrático, la estabilidad institucional y, especialmente, los derechos de las víctimas (**Sentencia C-160 de 2017**).

Adicionalmente, planteé que las facultades extraordinarias del presidente para desarrollar normativamente el Acuerdo Final no podían ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que requirieran mayorías calificadas para su aprobación o para el decreto de impuestos (**Sentencia C-331 de 2017**).

Por otro lado, analicé la naturaleza jurídica de seis voceros designados por la agrupación política constituida para promover el partido político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la vida civil. Reiteré el lugar central que tiene la participación democrática en la conformación del modelo constitucional colombiano y, a partir de esa verificación, sostuvo que las normas analizadas cumplían el doble propósito de



garantizar los derechos de las víctimas y prever instrumentos amplios para los representantes de los grupos dirigidos a la reincorporación de excombatientes. Igualmente, que la inclusión de los voceros debía entenderse en su genuino sentido, esto es, exclusivamente como una instancia de reforzamiento de la deliberación, más no en una modificación de las reglas de la participación en política de los excombatientes (**Sentencia C-408 de 2017**).



## Defensa de la institucionalidad

Durante mi periodo defendí la institucionalidad y los principios democráticos. Los ejes temáticos que guiaron mis posturas en los debates en la Corte fueron los siguientes:

### **Los límites del Gobierno Nacional durante los estados de excepción**

Con ocasión de la pandemia, el Presidente de la República decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica. El país atravesaba una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes. Aquella se agudizaba por la incertidumbre nacional e internacional, generada por la enfermedad de la COVID 19 y sus efectos. El Estado debía reaccionar rápido y la Constitución faculta al Primer Mandatario para que asuma funciones legislativas temporales

y adopte las medidas para conjurar la situación de anormalidad.

Uno de dichos instrumentos fue la creación de un tributo. Aquel buscaba recaudar recursos a través de un gravamen dirigido a ciertos funcionarios públicos con un nivel de ingresos determinado. El control automático del decreto legislativo le correspondió a la Corte. Asumí la sustanciación del asunto en compañía de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y plasmé mi postura sobre los límites constitucionales, institucionales y democráticos de las facultades excepcionales del Presidente en el marco de un estado de excepción.

En este punto, el fallo indicó que, si bien en dicho escenario no son aplicables algunos principios tributarios como la representación popular, el Presidente debe justificar la necesidad de las medidas y también debe cumplir con los principios de justicia y equidad tributaria, de generalidad y de igualdad. Bajo esas premisas, encontró que la medida fue producto de un exceso injustificado de las facultades extraordinarias del Primer Mandatario. Lo expuesto, porque discriminó a un grupo específico sin razones válidas y le impuso una carga tributaria desproporcionada.

En mi aclaración de voto, precisé que el exceso del Gobierno Nacional también se produjo porque el instrumento utilizado desmejoró los derechos laborales de los funcionarios públicos afectados con la medida y trasgredió el artículo 215 superior. (**Sentencia C-293 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger; Aclaración de Voto de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado a la Sentencia C-293 de 2020**).

### **Garantía de derechos políticos. El acceso a la función pública**

Durante el ejercicio de mi cargo, defendí el derecho fundamental de acceso a la función pública. En particular, considere que es un mecanismo idóneo para materializar la democracia participativa porque concreta el derecho a conformar, ejercer y controlar el poder político. En esa medida, es una garantía que protege al ciudadano de las decisiones estatales que, de manera arbitraria (a) le impiden el ingreso a un cargo público; (b) lo desvinculan del mismo; y/o (c) obstaculizan injustificadamente el cumplimiento de sus funciones.

De igual forma, este derecho no tiene carácter absoluto pues su ejercicio depende del cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales que garantizan el interés general, la igualdad y los principios propios de la función pública. En tal

sentido, dichas exigencias deben ser razonables y proporcionadas. En otras palabras, deben propender un equilibrio entre el derecho a la igualdad de oportunidades para participar en la conformación del poder político (Art. 40 C.P.); y la búsqueda de la eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y eficacia de la Administración.

Al régimen de inhabilidades como limitación al ejercicio de este derecho. Consideré que el Legislador tiene límites para establecer estas inhabilidades. Particularmente, los siguientes: (a) el cumplimiento de los límites fijados en la Constitución; (b) la regla según la cual las restricciones al ejercicio de derechos fundamentales deben ser interpretadas de manera restrictiva; (c) el deber de no incurrir en regulaciones irrazonables o desproporcionadas; (d) no podrá modificar las inhabilidades ya señaladas por el Constituyente; y, (e) respetar los límites que se derivan del bloque de constitucionalidad.

La interpretación de esta garantía implicó el análisis de las interacciones entre la Constitución y los instrumentos internacionales que regulan la materia, en especial, la Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos. En ese escenario, sostuve que los tratados y los ordenamientos jurídicos internos

conforman un conjunto normativo cuyos elementos interactúan para establecer y condicionar el ejercicio del poder político, sin que estén organizados jerárquicamente. Es decir, no existe una relación jerárquica porque cada conjunto normativo es reconocido como válido sin que ninguno sea fuente de validez del otro.

En ese sentido, defendí mi postura de que se trata de un escenario de convivencia entre ordenamientos jurídicos basada en el principio de reconocimiento mutuo, en la identidad y, en especial, en la supremacía de la Constitución. Según lo expuesto, no existe amenaza a la identidad de cada uno, sino que se complementan, colaboran y coordinan. De esta manera, los escenarios de integración entre la normativa nacional e internacional no generan que el ordenamiento interno haya sido neutralizado por completo. Por el contrario, está guiado por relaciones jurídicas que generan limitaciones recíprocas fundadas en la colaboración, la complementariedad, la interconexión, la coordinación, la convergencia, la interdependencia, la interacción, la cooperación y el mutuo aprendizaje.

Sobre la acción de pérdida de investidura, precisé que el procedimiento que se



aplique en estos eventos debe ser especialmente riguroso y respetuoso de las prerrogativas del demandado, en especial, los derechos al debido proceso y a participar en política y conformar el poder público. Lo expuesto, implica que las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas en armonía con el artículo 29 de la Carta, pues deben responder a parámetros de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.

En particular, consideré que este procedimiento está sujeto a todos los principios que gobiernan el proceso penal, siempre que haya compatibilidad con la naturaleza de la sanción administrativa y correccional. También, que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura se basa en un examen de la responsabilidad subjetiva, pues depende del análisis de las condiciones en las que se incurre en las causales previstas para la procedencia de esta acción y al implicar un reproche sancionador, por regla general, no puede operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva. (**Sentencias SU-424 de 2016, SU-115 de 2019 y C-101 de 2018**).

## **La defensa de las funciones del Presidente de la República en la suscripción de un tratado internacional**

Desde los primeros debates en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales, manifesté mi preocupación sobre la suscripción de cláusulas tipo relacionadas con la Nación más favorecida. En efecto, en varias aclaraciones de voto sostuve la incompatibilidad de la cláusula con el ejercicio de las facultades del Presidente para dirigir las relaciones internacionales y negociar tratados. También, que el remedio adoptado (la exequibilidad condicionada relacionada con la necesidad de interpretar esta cláusula en el contexto del tratado en cuestión) no parece suficiente para superar la inconstitucionalidad de dicho contenido.

En concreto, expresé que la cláusula de NMF obliga al país a extender a la parte beneficiaria de la medida todos los beneficios que confiera en el futuro a terceros Estados. Es decir, si el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad para dirigir las relaciones internacionales, particularmente en términos de conveniencia política o económica, decide otorgar un beneficio comercial exclusivo a un determinado Estado, aquel se extiende a todos aquellos con los que previamente ha convenido dicho compromiso y que no hacen parte de esa



negociación, lo que conlleva a que los futuros presidentes estén obligados a extender los beneficios que quieran otorgar a terceros Estados, pues deben cumplir las obligaciones internacionales contraídas por sus antecesores.

Enfatice que la inconstitucionalidad de esta cláusula radica en la restricción injustificada de la facultad del Presidente para dirigir las relaciones internacionales y decidir cuándo y a quien se pueden otorgar beneficios exclusivos por razones de conveniencia política o económica. (**Aclaración de Voto de Gloria Stella Ortiz Delgado a la Sentencia C-254 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas**).

### **El juez constitucional y su intervención en disputas políticas**

El respeto de las instituciones democráticas y sus competencias fue un pilar fundamental de mi pensamiento jurídico. Durante mi labor en la Corte, rechacé con determinación cualquier forma de intervención injustificada, desproporcionada y arbitraria del juez de tutela en la resolución de controversias políticas y partidistas. Expuse que aquel no puede ser instrumentalizado por los partidos políticos y convertirse en un actor de la disputa política. Su participación en estos escenarios configura tácticas duras constitucionales y exacerba combates institucionales.

Por tal razón, la intromisión del juez en estos asuntos debe ser excepcional, con el fin de no debilitar las instituciones democráticas y no convertir el control de constitucionalidad (abstracto y concreto) en una herramienta del debate partidista. En particular, aquel no puede convertirse en un “perro de presa al servicio de los partidos políticos”, debe abstenerse de generar extremismos constitucionales que socaven la tolerancia mutua y refuercen la creencia de que los contrincantes son enemigos y representan una amenaza peligrosa. Cuando el juez acepta su instrumentalización y actúa en función de aquella, debilita la democracia porque refuerza la idea de que perder deja de ser una parte rutinaria y aceptada del proceso político y se convierte en una catástrofe a gran escala. Paradójicamente, la intervención del juez del amparo en estos términos genera una política sin reglas, como si se tratara de un partido de baloncesto callejero.

El juez de tutela debe evitar la consolidación de un escenario de judicialización de la política, pues genera el debilitamiento progresivo de las instituciones democráticas. Lo anterior, por las atribuciones judiciales exacerbadas cuando los jueces intervienen de manera ilimitada, desproporcionada e imprudente en la contienda política, circunstancia que puede producir los siguientes riesgos: (a) el sistema constitucional de representación política cede su espacio a uno

centrado en los litigios judiciales; (b) el déficit de democratización en la solución de los grandes problemas nacionales; (c) el discurso deslegitimador del compromiso con el Estado de Derecho y los derechos fundamentales; (d) la consolidación de escenarios antidemocráticos; (e) la excesiva rigidez y la exclusión de determinados grupos políticos; (f) la afectación a la participación democrática, pues la lucha electoral y la movilización política son reemplazadas por la interposición de acciones judiciales; (g) la pasividad ciudadana en el escenario político; y, (h) el uso indebido de la acción de tutela como un mecanismo para resolver las disputas partidistas. **(Salvamento de voto de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado a la Sentencia SU-073 de 2021, M.P. Alberto Rojas Ríos).**

### **La separación de poderes, la independencia judicial y el deber de ingratitud de los jueces**

El ejercicio de mi función como magistrada estuvo guiado por líneas rojas infranqueables, por nociones y conceptos intocables. Uno de ellos fue el principio de separación de poderes y, en especial, la independencia judicial y el deber de ingratitud de los jueces. Esta dinámica debe garantizar la atribución de un determinado núcleo funcional, a cada entidad, en el que no sean permisibles intromisiones por parte de terceros. Tal situación asegura la independencia y

autonomía de las autoridades a las que la Constitución atribuyó las funciones esenciales del Estado.

En las decisiones que sustancié, defendí el poder judicial y la asignación de competencias entre los órganos estatales, en especial, en contextos de anormalidad institucional como el estado de emergencia económica. Bajo ese entendido, precisé que los principios de autonomía e independencia judicial comprenden las siguientes reglas: (i) la Constitución permite crear instituciones para el cumplimiento de los fines del Estado, pero estos ajustes institucionales no pueden subordinar las funciones de las Ramas y demás órganos a un solo poder. En ese sentido, no puede desconocer la división competencial, generar concentraciones de poder y anular los controles recíprocos; (ii) el principio de colaboración armónica no implica la posibilidad de fusionar competencias y compartir responsabilidades sobre aspectos que fueron claramente diferenciados en la Carta; (iii) este mismo presupuesto no puede ser transformado en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga solamente uno de los órganos, pues esta previsión mutaría a subordinación; (iv) el Legislador no puede supeditar el ejercicio de competencias que fueron asignadas, sin limitación, por la Constitución, a la concurrencia de autorizaciones o avales de otros órganos; (v)

la competencia asignada no puede ser objeto de sujeción o condicionamiento a las decisiones de cualquiera de las Ramas del Poder Público; y (vi) los procedimientos constitucionales previstos para el ejercicio de las competencias principales de cada una de las Ramas del Poder Público o para la interacción con los otros órganos hacen parte integral del principio de separación de poderes.

Enfatiqué que, en el marco de estados de excepción, a pesar de que la Constitución prevé una concentración, transitoria y limitada de la competencia legislativa en cabeza del Presidente de la República, el ejercicio de esa facultad no habilita para desconocer irrazonable o desproporcionadamente el principio de separación de poderes ni para vulnerar la autonomía de las funciones constitucionales asignadas a los órganos del Poder Público. En particular, se tiene que: (i) las competencias temporales, extraordinarias y limitadas concedidas de manera excepcional no comportan una fractura del régimen constitucional vigente ni una autorización para su desconocimiento; (ii) las normas adoptadas en el marco del estado de excepción deben preservar las competencias constitucionales asignadas a las autoridades judiciales y respetar la autonomía que les fue reconocida en el ejercicio de sus funciones; (iii) dichas disposiciones, no pueden asignarles a los órganos de control funciones adicio-



nales e incompatibles con las que ostentan por mandato constitucional.

Sobre la asignación de funciones judiciales a autoridades administrativas, defendí que esta situación es posible, en tanto se cumpla con los siguientes requisitos: (i) se trata de una atribución excepcional; (ii) es materia de reserva de ley; (iii) debe estar asignada en materias precisas y a autoridades determinadas; (iv) no puede incluir competencias para adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos; y (v) no toda función judicial puede ser asignada a una autoridad administrativa, pues debe consultar con el principio de asignación eficiente de funciones, relacionado con la afinidad entre las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley y, aquellas que ejerce ordinariamente la autoridad administrativa.

Además, en el marco de los estados de excepción, manifesté que las circunstancias excepcionales que motivan su declaratoria no constituyen una habilitación para la transgresión de las competencias judiciales. Sobre este asunto, se tienen las siguientes reglas: (a) la asignación de competencias judiciales a autoridades administrativas puede efectuarse mediante decretos legislativos; (b) estas normas no pueden despojar a la Rama Judicial de las competencias que



les fueron asignadas en la Carta; (c) tampoco pueden imponerles a los jueces exigencias adicionales para el ejercicio de sus funciones que los sometan a otras Ramas del Poder Público; y (d) es necesario que la alteración de estas competencias cumpla con los criterios de suficiente motivación y justificación. **(Salvamento de Voto de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado a la Sentencia C-565 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera; y Sentencia C-193 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).**

## **La intervención del juez de tutela ante bloqueos institucionales inconstitucionales**

En fallos que sustancié, quedó plasmada mi postura sobre la intervención del juez de tutela en escenarios que ya habían sido resueltos por otras Altas Cortes y que configuraban bloqueos institucionales inconstitucionales. Aquellos, se refieren a escenarios en los que las autoridades, por acción u omisión, se encuentran atascadas en una situación, que les impide adoptar los correctivos necesarios para remediar la situación de ineficiencia e inoperancia institucional. Esta circunstancia repercute en la garantía de los derechos de los ciudadanos y/o en el cumplimiento adecuado de los compromisos constitucionales. Dichos eventos se presentan ante: (a) una profunda desarticulación en el engranaje

constitucional; (b) una difusa asignación de responsabilidades a distintas entidades obligadas constitucionalmente al desempeño de una labor; (c) una posible parálisis en la realización de una función constitucional o en la articulación de la función y, (d) una falta de correspondencia entre la capacidad institucional que promueve la Carta y los recursos necesarios para resolver la desarticulación, respecto de las obligaciones constitucionales y legales adquiridas.

En tales circunstancias, la intervención de la Corte Constitucional se sustenta en su deber como guardiana de la Carta de superar, de un lado, las amenazas y vulneraciones a los derechos de las personas que a partir de los bloqueos institucionales se constatan; y del otro, los escenarios de parálisis estructural o de limitación de las funciones constitucionales que se evidencien. Lo expuesto, a fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar los efectos que se adviertan. Se trata de una intervención excepcional dirigida a lograr que el Estado responda de forma idónea y sostenible a la situación de parálisis que se constata y se superen las causas que justificaron las dificultades en su actuación. **(Sentencia SU-355 de 2020).**

## **La revocatoria del mandato**

En materia de mecanismos de participación ciudadana, desarrollé aspectos relacionado con su comprensión. En particular, sobre el alcance y contenido de la revocatoria del mandato, precisé que: (a) la solicitud de convocatoria debe contener las razones que la fundamentan, en relación con la insatisfacción general o el incumplimiento del programa de gobierno; (b) no puede operar como una fórmula para reeditar el debate democrático del mandatario local; (c) se requiere que el alcalde o gobernador haya tenido oportunidad de ejercer el cargo y que, (d) concurren razones que permitan acreditar el incumplimiento del programa puesto a consideración de los ciudadanos electores. En relación con los últimos dos elementos, se ha establecido que es razonable que el Legislador imponga un periodo mínimo del mandato que deba transcurrir previo a la procedencia de la revocatoria.

En este punto, expuse que los derechos a la información y de defensa como elemento del debido proceso administrativo en la revocatoria del mandato. En concreto, el proceso de revocatoria del mandato exige que se dé plena aplicación a dichas garantías. En tal sentido, los ciudadanos y el elegido tienen derecho a conocer las razones que motivan la solicitud de revocatoria y a defenderse y



controvertir sobre ellas. Los primeros, con el fin de informarse suficientemente al respecto y de esta manera, lograr su consentimiento informado, lo cual es un presupuesto para la genuina deliberación democrática. El segundo, a efectos de controvertir los motivos que sustentan la iniciativa y, de esta manera, lograr que su derecho sea eficaz. (**Sentencia SU-077 de 2018**)



# Salas especiales de seguimiento

## Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

El Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 evidencia la existencia de problemas estructurales en la respuesta institucional que generan una violación masiva, sistemática y reiterada de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. Debido a la magnitud de estas problemáticas, el proceso de seguimiento es paradigmático en la jurisprudencia constitucional. Por ello, su desarrollo ha tenido distintos momentos o etapas!

En 2017, asumí la presidencia de la Sala y concreté el objetivo de fortalecer la labor de seguimiento que realiza. Aquel estuvo caracterizado por lo siguiente: (i) racionalizar el seguimiento para hacer más efectivas las decisiones de la

---

<sup>1</sup> En síntesis, estas son: (i) identificación de los problemas estructurales que obstaculizan el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 (2004 a 2006); (ii) definición de los ejes de evaluación de la superación del ECI e inclusión del enfoque diferencial en el análisis de la política pública (2007 a 2010); (iii) medidas para asegurar los niveles mínimos de protección alcanzados y medidas de protección para comunidades específicas (2011 a 2014); (iv) corte de cuentas y constatación de la persistencia del ECI (2015 a 2017); y, (v) racionalización del seguimiento (2018 a la fecha).

Corte en la garantía de los derechos; y, (ii) acercar a las comunidades al proceso, mientras que se fortalecieron los mecanismos para socializar las decisiones.

### **i) Racionalización del Seguimiento para garantizar la efectividad de las decisiones en el goce de derechos de la población**

La misión principal de la Corte Constitucional consiste garantizar la protección efectiva de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. En especial, de aquellas personas que por su condición de vulnerabilidad sufren de manera más grave las consecuencias del conflicto, la violencia y del desplazamiento.

Para estos efectos, impulsé un proceso de racionalización del seguimiento. Este consistió en la precisión de los diferentes instrumentos de intervención de la Corte Constitucional para que, conforme a ello, las decisiones tuvieran mayor impacto en la remoción de las falencias estructurales y la garantía de los derechos de la población.

En qué eventos interviene la Corte en la política sobre desplazamiento: la Corte precisó que la misma solo interviene ante (i) la violación masiva, generalizada y



sistemática los derechos como consecuencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales; o, (ii) ante la necesidad de adoptar de medidas cautelares.

Bajo ese entendido, si el Gobierno Nacional demuestra que las víctimas de desplazamiento forzado gozan de sus derechos (de acuerdo con un umbral fijado por la Corte) se debe superar el ECI. Mientras que, si evidencia que no existen prácticas inconstitucionales o bloqueos institucionales, cesa la intervención de la Corte Constitucional en la política.

Sustancié el Auto 214 de 2022<sup>2</sup>. En aquel, la Corte aclaró que la competencia de la Sala Especial para retomar el seguimiento a un componente de la política pública de desplazamiento forzado está sujeto a dos factores: (i) la constatación de una vulneración o amenaza masiva y sistemática del derecho en la población víctima de desplazamiento forzado; y, (ii) que aquella vulneración o amenaza sea

---

<sup>2</sup> Auto 214 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta oportunidad, la Sala Especial de Seguimiento analizó las solicitudes presentadas por la Mesa Nacional de Participación relacionadas con la suspensión de la Resolución 01668 del 30 de diciembre de 2020, por medio del cual se profirió el nuevo Protocolo de Participación Efectiva para Víctimas y, la retoma de la declaratoria de inconstitucionalidad en materia de participación. También, analizó la ausencia de protocolos de participación étnicos advertidos por los órganos de control.

el resultado de la presencia de bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales. La confluencia de estas condiciones acredita la necesidad de proferir órdenes estructurales propias de los Estados de Cosas Inconstitucionales.

En relación con las medidas cautelares, durante esta etapa del seguimiento, la Sala Especial precisó que las mismas proceden: (i) para prevenir un desbarajuste institucional; o, (ii) para proteger distintos grupos dentro de la población desplazada. Lo anterior, con miras a prevenir un perjuicio irremediable como consecuencia de una eventual práctica inconstitucional o un bloqueo institucional.<sup>3</sup>

Elementos de juicio para evaluar el ECI: La racionalización del proceso de seguimiento también implicó establecer cuáles son los elementos de juicio idóneos para evaluar si se avanza o no en la superación del ECI. Para ello, enfatiqué en dos instrumentos: los Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos, como elemento cuantitativo; y, los informes de los intervinientes de proceso, como elemento cualitativo.

---

<sup>3</sup> En este escenario, la Sala señaló que la adopción de medidas cautelares debe: (i) estar fundada en criterios de necesidad y urgencia; (ii) responder a una decisión razonada, sopesada y proporcional a la situación planteada; y, (iii) obedecer a la posible existencia de un bloqueo institucional o práctica inconstitucional. Cfr. Auto 487 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 14. También ver: Auto 620 de 2017.

En relación con el instrumento cuantitativo, el Auto 331 de 2019 estableció de manera clara los criterios que orientan el proceso de formulación de los Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos (IGED) y, los parámetros de valoración de los resultados de sus mediciones. En efecto, hasta dicho momento, la Corte Constitucional dictó órdenes para formular una batería de IGED, pero no había establecido criterios para definir cuándo un indicador era jurídicamente viable para constituirse como un elemento de juicio idóneo.

A partir de dichos parámetros, el Auto 859 de 2022 evaluó la batería de IGED formulada por el Gobierno Nacional. Esto constituye un hito en la jurisprudencia constitucional puesto que, por primera vez, un ECI contará con una batería de indicadores consolidada que le permitirá a la Corte y al país, conocer de manera objetiva el avance en la garantía de los derechos de la población. Con base en dichos indicadores, la Corte Constitucional establecerá los umbrales que deberá acreditar el Gobierno Nacional para demostrar que se alcanzó un estado de cosas acorde con la constitución.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Si bien el Auto 373 de 2016 fijó unos umbrales, la Sala Especial precisó que estos umbrales son temporales. En efecto, dependen –entre otros factores– de: (i) mejoras y precisiones en la formulación de los indicadores. Tal aspecto, como resultado de un debate entre los distintos actores que acompañan el proceso de seguimiento; (ii) la formulación de todos los indicadores requeridos por esta Corporación; y, (iii) la consolidación de las fuentes de información necesarias para realizar de manera completa las mediciones y los ejercicios de valoración..

En relación con los instrumentos cualitativos, el **Auto 156 de 2020** precisó cuál es el objetivo de los informes que presenta el Gobierno Nacional y los demás intervinientes en el proceso de seguimiento. Conforme a ello, señaló los atributos mínimos que debe cumplir la información que se presenta a la Corte Constitucional en el marco del ECI.<sup>5</sup>

Parámetros en torno a los incidentes de desacato y trámite de cumplimiento: Las órdenes, dada la naturaleza del ECI, son de carácter estructural. En consecuencia, las medidas para asegurar su cumplimiento deben ser acordes con la dificultad que se deriva de su implementación. En tal virtud, en los Autos 265 de 2019, 115A, 148, 150, 151, 163 y 310 de 2020, la Sala decantó los presupuestos formales y materiales establecidos por el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional en relación con las solicitudes de apertura de

---

<sup>5</sup> En términos generales, la Sala precisó que los balances gubernamentales deben reportar: (i) el avance en el goce efectivo de los derechos sobre los que esta Corporación mantiene su seguimiento; (ii) el nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte; (iii) la respuesta a los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales advertidas; (iv) un análisis sobre la garantía efectiva de los derechos de los grupos poblacionales más vulnerables en virtud de los enfoques diferenciales y territorial; (v) la demostración de la observancia del principio de progresividad y no regresividad; y, (vi) el cumplimiento de los criterios mínimos de racionalidad de las políticas públicas. Igualmente, en relación con los atributos mínimos de la información reportada, la Corte dispuso que los informes deben: (i) dar cuenta de la coherencia interna y externa en los procesos de planificación y reporte de los resultados, en contrapunto con las metas y objetivos de la política; (ii) mantener un análisis evolutivo de los datos; (iii) presentar información de manera clara, precisa y ordenada; y, (iv) referirse a las observaciones allegadas por los demás actores del proceso. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 25 a 30.

Medidas específicas para la protección de la población en situación de desplazamiento forzado: Con base en los criterios expuestos, durante mi periodo, la Sala Especial adoptó diferentes medidas para la protección de población en situación de desplazamiento forzado.

- Protección de sujetos en condición de vulnerabilidad: Con el propósito de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes (Auto 266 de 2017); de las mujeres, lideresas y defensoras de Derechos Humanos (Auto 737 de 2017); y, de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado (Auto 765 de 2018), la Corte no realizó una exposición de los diferentes problemas en la respuesta institucional. Por el contrario, enfocó sus decisiones sobre cuáles son los problemas estructurales de la política pública que inciden en los derechos de estos grupos (bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales) y adoptó medidas específicas para la remoción de las barreras que impiden el acceso a la oferta institucional de estas personas.
- Protección de las comunidades del Pacífico Nariñense: El Auto 620 de 2017 profirió medidas cautelares para la protección de las comunidades afrodescendientes y de los pueblos Awá y Eperara-Siapidaara ubicados en el Pacífico Nariñense. Lo anterior, al constatar la crisis humanitaria que afrontaba esta región como consecuencia de la confrontación entre diferentes grupos armados.
- Medidas para la protección de la población desplazada en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19: La pandemia tuvo un impacto directo sobre la situación de vulnerabilidad que afrontan las víctimas del desplazamiento forzado. Por tal razón, el Auto 149 de 2020 precisó que las víctimas de desplazamiento forzado pueden ser destinatarias de forma concurrente de la atención humanitaria, los programas de asistencia social y de las medidas de

reparación integral. Conforme a ello, adoptó medidas para garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación de esta población en el acceso a las medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria.

- Igualmente, el Auto 811 de 2021 profirió órdenes puntuales para asegurar la continuidad de las medidas de atención y asistencia. Lo anterior, mediante la adaptación y flexibilización de los procesos asociados a la implementación de la política pública dispuesta para la población en situación de desplazamiento forzado en el contexto de la pandemia.
- Medidas ante el recrudecimiento del conflicto y la violencia: La Sala estudia una ponencia en la cual se evaluaron los componentes de prevención y protección de la política pública ante el desplazamiento forzado. Para estos efectos,<sup>6</sup> el auto empleó un análisis de proceso y de resultado de la política pública.<sup>7</sup> Respecto al primero, la Corte identificó los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que inciden en la garantía de los derechos de la población ante el desplazamiento. Respecto al segundo, el auto expone el contexto humanitario actual y, conforme a este y las mediciones de los IGED de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad, establece que persiste el ECI en esta materia.

## ii) Garantía de la participación de las comunidades en el seguimiento y socialización de las decisiones de la Sala Especial con la población

Mientras presidí la Sala Especial, esta Corporación adelantó distintas estrategias con el objetivo: (i) de acercar las decisiones de la Corte a la pobla-

---

<sup>6</sup> Este se dirige a identificar los factores estructurales (bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales) que incide en la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Para ello, en la Sentencia T-025 de 2004 la Corte empleó un análisis a la luz de los momentos básicos de la política pública: (i) diseño y desarrollo reglamentario; (ii) implementación; y (iii) seguimiento y evaluación.

<sup>7</sup> De acuerdo con la Sentencia T-025 de 2004, este se dirige a examinar la cobertura material de cada uno de los componentes y el grado de satisfacción de los derechos de la población desplazada.



ción desplazada a quienes busca proteger; y, (ii) de vincular de manera directa a aquellas comunidades en el proceso de seguimiento.

Acercamiento de la Corte a la población: La Sala adelantó estrategias concretas para facilitar el acceso de las distintas comunidades al contenido de las decisiones dirigidas a su salvaguarda. En concreto:

1. El equipo de la Sala Especial realizó diferentes diálogos con la sociedad civil con el propósito de empoderar a los ciudadanos, especialmente a los sujetos de especial protección constitucional, a cerca de las decisiones de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado y los derechos reconocidos a esta población (e.g. Mocoa, Bucaramanga y Cúcuta).
2. Con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR), la Sala Especial produjo dos videos explicativos de sus funciones mediante ayudas visuales, lenguaje simple y con interpretación en lengua de señas colombiana, de manera tal que garantizara la accesibilidad de aquellos. Estos se encuentran en el micrositio de la Sala Especial de Seguimiento.

3. Con la cooperación de ACNUR, la Sala Especial adelanta el proceso de modernización del micrositio con el objetivo de facilitar la consulta de sus decisiones, democratizar el acceso a los informes y documentos relevantes en el marco del seguimiento y brindar información sobre sus decisiones de manera accesible. Para lo anterior, la Sala Especial en conjunto con el equipo de comunicaciones de la Corte desarrollaron la arquitectura del micrositio y, con la colaboración del equipo de sistemas de la Corporación, diseñaron los términos de referencia para la contratación del desarrollo web requerido.

Participación de las comunidades en el seguimiento: En virtud de la naturaleza dialógica del proceso de seguimiento, la Corte convocó diferentes diligencias en las cuales más de 80 actores de la sociedad civil, los organismos de control del Estado y autoridades gubernamentales participaron del proceso de seguimiento y valoración del ECI. En relación con la sociedad civil, intervinieron líderes, lideresas, representantes de las comunidades y autoridades étnico-territoriales de Nariño, Putumayo, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Norte de Santander, Arauca y Guaviare. En concreto:

1. Audiencia Pública: El 28 de noviembre de 2018, la Sala Plena de la Corte adelantó una audiencia pública en torno a: (i) los avances, obstáculos y retos en la garantía de los derechos de la población desplazada; (ii) las metas y los mecanismos a través de los cuales el Gobierno Nacional avanzará en la superación del ECI; y, (iii) el escenario y los factores de riesgo asociados al desplazamiento.<sup>8</sup>

2. Sesiones informativas: Entre 2017 y 2021, la Sala Especial convocó cinco sesiones informativas dirigidas a crear discusiones constructivas sobre distintas temáticas o problemáticas en el marco del ECI. Puntualmente, estas diligencias se relacionaron con: (i) la situación humanitaria y la respuesta institucional de Chaguaní, Tocaima, Guayabetal y Venecia (Cundinamarca);<sup>9</sup> (ii) el contexto de riesgo que afrontan las comunidades étnicas en el Pacífico Colombiano;<sup>10</sup> (iii) la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo en el contexto de la pandemia por el COVID-19;<sup>11</sup> (iv) las

---

8 Convocada en virtud de los Autos 634 y 700 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

9 Auto del 13 de febrero de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

10 Auto 360 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

11 Auto 357 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

mediciones de vulnerabilidad y consolidación de IGED;<sup>12</sup> y, (v) el contexto humanitario y la respuesta institucional ante las situaciones de confinamiento y desplazamiento forzado presentadas en el Pacífico Colombiano.<sup>13</sup>

3. Mesa de Trabajo Jiw: Con el propósito de avanzar en la remoción de los obstáculos identificados para el cumplimiento de las órdenes encaminadas a garantizar los derechos del pueblo Jiw, el 31 de octubre de 2019 la Sala realizó una mesa técnica de trabajo con las instituciones responsables del cumplimiento del **Auto 173 de 2012**,<sup>14</sup> las autoridades indígenas de dichos pueblos, los organismos de control del Estado y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.<sup>15</sup> Producto de este escenario dialógico, algunas entidades asumieron compromisos puntuales para avanzar en la superación de dichos obstáculos.

---

12 Auto 224 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

13 Auto 328 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

14 El Auto 173 de 2012 hizo un análisis de las principales causas y efectos del desplazamiento y el confinamiento forzado a que son sujetos los pueblos Jiw y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare. Conforme a ello, constató que el riesgo de exterminio –advertido en el Auto 004 de 2009– aún amenaza su pervivencia física y cultural, por lo cual ordenó la implementación de un plan provisional urgente de reacción y contingencia.

15 Convocada por el Auto 518 de 2019.

4. Visitas a terreno: Las herramientas utilizadas para verificar los avances, estancamientos y retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada obedecen a la naturaleza especial del seguimiento. En tal sentido, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, el ACNUR y la Procuraduría General de la Nación, el equipo de la Sala Especial realizó nueve visitas a diferentes regiones priorizadas en virtud de la situación humanitaria identificada. Estas zonas fueron: Altos de Cazucá y Altos de la Florida (Soacha); Usme (Bogotá); Costa Pacífica Nariñense (Nariño); Alto, Medio y Bajo Baudó (Chocó); La Gabarra, Tibú y Cúcuta (Norte de Santander); Juradó, Bahía Solano y Nuquí (Chocó); Bajo Atrato (Chocó); Magdalena Medio (Santander y Bolívar);<sup>16</sup> y (iv) Putumayo.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Auto 482 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>17</sup> Auto 555 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

# Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria

Mediante la Sentencia **T-762 de 2015**, la Corte evidenció nuevas violaciones masivas y generalizadas a los derechos fundamentales de la población privada de la libertad. También, la persistencia de problemáticas estructurales de la política criminal, como la ausencia de evidencia empírica en la adopción de normas penales, cada vez más punitivas y subordinadas a la política de seguridad, entre otros defectos. En suma, la Corte con ponencia elaborada por mí, reiteró el estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado en el 2013.<sup>18</sup>

Para superar la situación, entre otras medidas, la providencia fijó un estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los

---

18 La Sentencia T-388 de 2013 declaró que en el sistema penitenciario y carcelario hay un nuevo estado de cosas contrario a la Constitución. A diferencia del declarado en la Sentencia T-153 de 1998, este nuevo ECI no era consecuencia exclusiva de la falta de cupos en los establecimientos de reclusión. La Corte encontró que la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, se debía a problemáticas más complejas que involucran a la política criminal. La superación del estado de cosas inconstitucional exige de un conjunto complejo y coordinado de acciones, en las que concurren múltiples entidades.



derechos fundamentales. Aquel estándar exige la adopción de medidas fundamentadas en datos empíricos, que garanticen el fin primordial de la resocialización y que acudan a la privación de la libertad como un mecanismo excepcional, entre otras características.

Para estos propósitos, la Corte ordenó la creación de un sistema de información en esta materia, la elaboración de un plan integral de programas y actividades de resocialización y, la implementación de brigadas jurídicas periódicas en los establecimientos de reclusión. Además, ordenó la conformación del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre la privación de la libertad, con el objetivo general de que defina los parámetros técnicos que deben garantizar condiciones de reclusión dignas. Para monitorear el cumplimiento de las órdenes, la decisión definió un Grupo de Seguimiento conformado por entidades del Gobierno Nacional y del Ministerio Público, con la obligación de reportar los avances, retrocesos y obstáculos para la superación del ECI.

La Sala Plena de la Corporación, en sesión celebrada el 14 de junio de 2017, optó

por crear el Seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria (en adelante, Sala Especial). Esto, con el propósito de hacer más efectiva la valoración y la intervención de la Corte en la superación del ECI, y unificar los seguimientos diseñados en las Sentencias T-388 de 2018 y T-762 de 2015. Desde entonces, presidí esta Sala Especial, integrada por dos magistrados más. En desarrollo de este rol, fueron proferidos 68 autos:

<b>Año</b>	<b>Autos</b>
2017	5
2018	13
2019	31
2020	8
2021	10
2022	1
<b>Total</b>	<b>68</b>

*Tabla 1. Número de Autos por año*

Entre aquellas decisiones se destacan algunas. El Auto 121 de 2018, unificó los seguimientos relativas a las dos sentencias mencionadas. Delimitó las funciones generales de la Sala Especial para: (i) orientar y dar pautas a las entidades encargadas de la superación del ECI; (ii) adoptar las medidas necesarias para

desbloquear las inercias administrativas que impiden garantizar los derechos de la población privada de la libertad; y, (iii) verificar el impacto de la política pública en materia penitenciaria y carcelaria.<sup>19</sup>

En aquella decisión y tras una valoración de las deficiencias en los reportes de las entidades concernidas en la estrategia de superación del ECI, la Sala Especial reorientó el seguimiento. Al evidenciar que las entidades involucradas se limitaban a reportar su gestión institucional, sin dar cuenta de la forma en que repercutía en el goce efectivo de los derechos fundamentales de la PPL, la Sala Especial dio instrucciones precisas al respecto:

(i) Los reportes y su contraste. Por un lado, la providencia ordenó al Gobierno Nacional un reporte semestral para acreditar la evolución de la estrategia de superación del ECI, en términos de avances, estancamientos o retrocesos. Por otro lado, la Procuraduría, la Defensoría y la Contraloría presentan informes de contraste a lo reportado por el Gobierno. Los informes de contraste de los entes de control se complementan con aquellos presentados por la Comisión

---

19 Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 16. .

de Seguimiento de la Sociedad Civil y las organizaciones académicas interesadas en la materia. La Sala Especial valora los reportes gubernamentales y los de contraste, para detectar bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales sobre las cuales intervenir.

Rol	Entidad u organización	Número de informes
Reporte de avance	Gobierno Nacional	12
Reporte de contraste	Defensoría del Pueblo	8
	Procuraduría General de la Nación	7
	Contraloría General de la República	8
	Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil	10
<b>Total</b>		<b>45</b>

*Tabla 2. Número de informes presentados en el seguimiento al ECI*

(ii) Bastiones del seguimiento. La Sala Especial se orientó a la determinación de indicadores de evolución del ECI, en términos de goce efectivo de derechos fundamentales, con miras a valorar la eventual declaración de su superación total o parcial. Para ello, adoptó una estrategia de seguimiento por mínimos constitucionalmente asegurables (MCA), los cuales toma el Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre

privación de la libertad, que creó la Sentencia T-762 de 2015. Con ellos, el Comité crea (1) las normas técnicas, (2) define indicadores de goce efectivo de derechos fundamentales que son objeto de valoración por la Sala Especial. Luego de su aprobación, deberán levantar (3) la línea base y los resultados, así como de las mediciones periódicas, se reportarán en (4) el sistema de información. Estos son los cuatro bastiones del seguimiento.

Otra providencia emitida por la Sala Especial es el Auto 110 de 2019 que versa sobre la aplicación de la regla de equilibrio decreciente. Aquella regla, creada en la Sentencia T-388 de 2013, autorizaba la reclusión de una persona en un determinado establecimiento, (i) solamente si el número de personas que ingresan es igual o menor al número que dejan el establecimiento de reclusión, y (ii) si el número de personas allí recluidas realmente descendía. La aplicación estricta de esta regla por parte de las autoridades judiciales y penitenciarias provocó el cierre de establecimientos de reclusión y nuevas vulneraciones de derechos fundamentales de personas que fueron privadas de su libertad en lugares no aptos para ello. A causa de esta situación, la Sala integró el juicio de proporcionalidad como alternativa para la aplicación estricta de la regla.

En desarrollo del seguimiento, la Sala Especial, determinó la metodología de análisis y los criterios de valoración de los indicadores sobre la vida en reclusión: idoneidad, suficiencia y periodicidad razonable de medición<sup>20</sup>. La adopción y puesta en marcha de la batería de indicadores debe proporcionar insumos objetivos que permitan valorar la respuesta institucional dirigida a superar la masividad y generalidad de las violaciones de los derechos de la población privada de su libertad.

Finalmente, adoptó un conjunto de medidas para proteger los derechos de la población privada de su libertad ante la situación de emergencia sanitaria por la propagación de la COVID19 en los establecimientos de reclusión. Mediante el Auto 486 de 2020, intervino y diseñó una metodología de seguimiento modular y progresivo que respondiera a la intensidad de la afectación de la COVID-19 en las instituciones penitenciarias y carcelarias, según su situación particular.

---

<sup>20</sup> En síntesis, los indicadores son idóneos, por ejemplo, si cuentan con normas técnicas que permitan identificarlos, si cada norma técnica define un estándar cuantificable o determinable en términos porcentuales, entre 0% y 100%, y si tales valores porcentuales tienen como unidad de medida a la población privada de su libertad y, excepcionalmente, a los establecimientos de reclusión. Por otro lado, el indicador es suficiente si, por sí mismo, permite medir la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables. Finalmente, las frecuencias en la medición de los datos deben estar sustentadas técnicamente



Además de las decisiones adoptadas, durante la presidencia de la Sala Especial, atendí múltiples solicitudes remitidas por personas privadas de su libertad o de sus familiares, de organizaciones defensoras de derechos humanos, de funcionarios judiciales y, en general, de la ciudadanía interesada en conocer sobre el ECI. A continuación, se presenta una relación anual de las solicitudes atendidas:

<b>Año</b>	<b>Solicitudes</b>
2017	6
2018	46
2019	22
2020	36
2021	30
2022	25
<b>Total</b>	<b>165</b>

*Tabla 3. Número de solicitudes atendidas por año*

# **Términos y estado actual del despacho entregado**

## **TERCERA SECCIÓN**

## Componente estado actual de los asuntos del despacho

Tuve un compromiso especial con el cumplimiento estricto de términos judiciales. Además de tener una persona a cargo de llevar los términos de todos los casos conocidos por el despacho, personalmente hice seguimiento al cumplimiento de los términos, con el fin de verificar las fechas de registro y vencimiento de cada uno de los asuntos. De esta forma, el despacho siempre estuvo al día en el registro de proyectos, la suscripción de sentencias y su entrega a la Secretaría General. Igualmente, decreté la suspensión de términos en casos en los que fue estrictamente necesario y siempre por un tiempo determinado.

Todo lo anterior, con el fin de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos y, en particular, garantizar que los procesos de desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso.

En la actualidad, el despacho no tiene proyectos pendientes de estudio y adelantó

los registros y vencimientos del mes de julio de 2022. No tiene trámites suspendidos y todos los casos a cargo de la Magistrada fueron decididos. Las sentencias están firmadas y publicadas, o en el trámite de recolección de firmas ante los otros despachos. A continuación, se presenta el estado del despacho en el año 2022.

### Expedientes de tutela

Falladas y publicadas en 2022	19
Falladas en recolección de firmas	6
Suspendidas	0
Asignadas*	5

\*Se trata de 5 tutelas que tienen fechas de registro a finales de julio y en agosto. Por lo tanto, deberán ser sustanciadas por el próximo Magistrado.

### Expedientes de constitucionalidad

Falladas y publicadas en 2022	3
Falladas en recolección de firmas	1
En sustanciación*	7
Pendientes del concepto del PGN	3

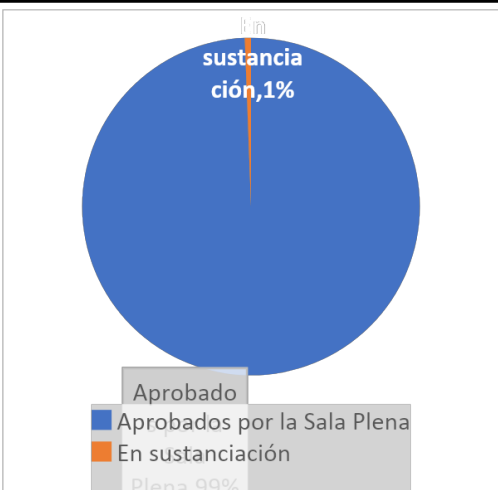
\* Se trata de 7 demandas cuyos vencimientos están entre agosto y noviembre. Por lo tanto, deberán ser sustanciadas por el próximo Magistrado.

### Nulidades

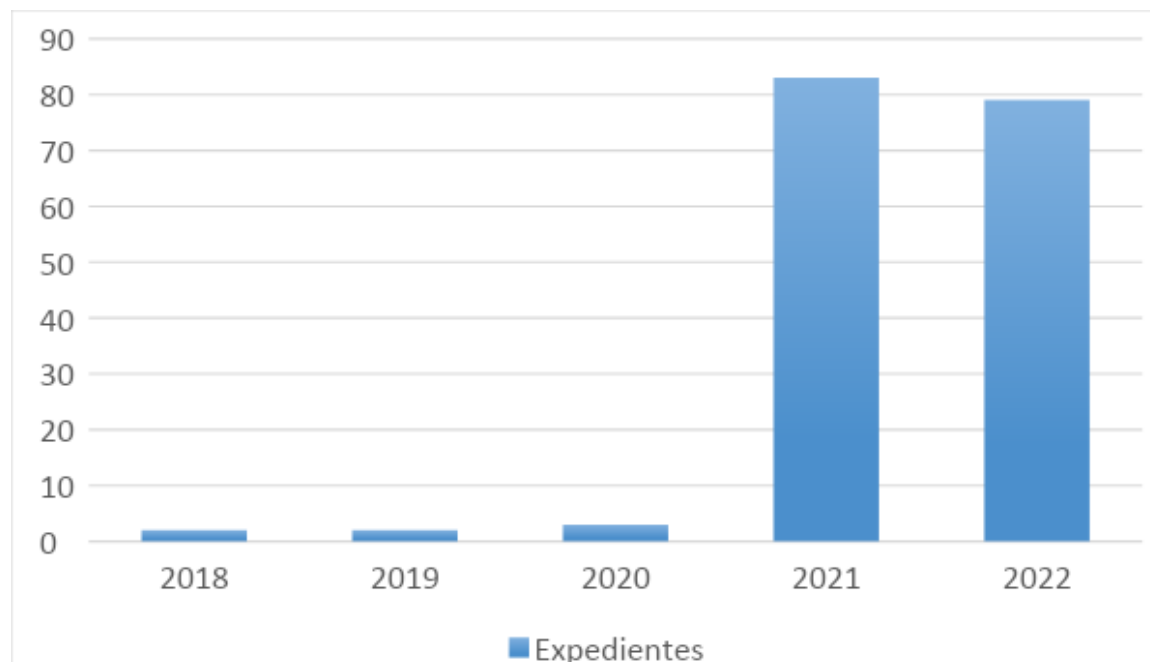
Falladas y publicadas en 2022	4
Pendientes de sustanciar	0

### Conflictos de jurisdicción

Estado	Número de proyectos
Aprobados por la Sala Plena	168
En sustanciación-Pruebas	1
<b>TOTAL</b>	<b>169</b>



The pie chart illustrates the status of 169 conflict of jurisdiction cases. The vast majority, 99%, are approved by the Plenary (Aprobado). A single case (1%) is currently in the trial phase (En sustanciación). The category 'Aprobados por la Sala Plena' is listed in the table but has no visible slice in the chart, indicating 0% of the total.



En total, fueron repartidos al despacho 169 expedientes de conflictos de jurisdicción desde el año 2018. De este número, 7 procesos fueron asignados entre 2018 y 2020. Los 162 restantes corresponden a la competencia asumida por la Corte Constitucional desde el 13 de enero de 2021, fecha en la que entró en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.



Este es un breve resumen de mi ejercicio como magistrada de la Corte Constitucional. Como lo expresó ZAGREBELSKY en su obra principios y votos, este documento contiene el recuerdo de una experiencia que he tenido la fortuna de vivir junto a mis colegas magistradas y magistrados. Con ellos compartí el trabajo y la fatiga, las jornadas y las tensiones, los aciertos y los desaciertos, los debates intensos y la exigencia de cada sesión, de cada ponencia, de cada café, todo durante ocho años.

Los resultados de mi labor en la magistratura se resumen de la siguiente manera: i) la gestión enfocada en el pluralismo, la vocación de servicio, la



responsabilidad y la garantía de los ciudadanos de acceso a la administración de justicia; ii) la coherencia entre mis convicciones y las actuaciones desplegadas en el cargo; y, iii) los aportes jurisprudenciales progresistas, transformadores, ponderados y razonables.

Mi equipo de trabajo y los procesos de gestión interna del despacho a mi cargo permitieron materializar una magistratura guiada por los debates constantes en los que primó la pluralidad de opiniones, la inquebrantable vocación de servicio, la responsabilidad, la celeridad y la oportunidad en el trámite de las ponencias y demás aspectos bajo mi conocimiento. Todo lo anterior, significó que las personas que acudían a la Corte, a través de mi despacho, tuvieron garantizado su derecho de acceso a la administración de justicia.

Mi labor en la Corte estuvo caracterizada por la coherencia entre mis convicciones y mis actuaciones. Como jueza constitucional defendí la supremacía de la constitución y la protección de los derechos fundamentales. En particular, la necesidad de materializar los mandatos del Constituyente y las garantías superiores de los ciudadanos en todos aquellos escenarios en donde

eran trasgredidos o amenazados. Especialmente, cuando se trataba de grupos vulnerables e históricamente discriminados. Para cumplir con dicho objetivo, ejercí mi cargo con total independencia y autonomía judicial. De igual manera, respeté la institucionalidad del país mediante la observancia del principio de separación de poderes y la colaboración armónica, a través de un activismo dialógico interorgánico.

El modelo de trabajo descrito y los ejes axiales de mi magistratura, me permitieron generar aportes jurisprudenciales progresistas y transformadores en temas relacionados con: i) la perspectiva de género; ii) los derechos de las niñas, niños y adolescentes; iii) la población LGBTIQ+; iv) la consulta previa; v) la protección del ambiente; vi) la defensa de la institucionalidad; y, vii) el seguimiento a los estados de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y, en el sistema carcelario y penitenciario. Estas decisiones fueron adoptadas luego de intensos debates, exigentes escrutinios, profundas valoraciones y balanceos sobre su impacto en otros principios superiores o derechos en tensión. De ahí, que pueda afirmar, con íntima convicción, que cada remedio constitucional adoptado, que refleja mis posturas como magistrada, fue

ponderado y responsable.

Para terminar, presento mis infinitos agradecimientos a mi familia, quienes han estado presente a lo largo de mi vida personal y profesional y que, durante mi magistratura, han tolerado con amor y comprensión los sacrificios del camino que elegí. También, a mis compañeros magistradas y magistrados, de ellos aprendí siempre. A mi equipo de trabajo, por su entrega y dedicación. Finalmente, a todas las personas que contribuyeron a la materialización de un sueño maravilloso que, hasta el último momento, me llena de felicidad.

