



**SENTENCIA C-151/23**

**M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

**Expediente: D-14964**

**LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA EXPRESIÓN «DE SEXO DIFERENTE»,  
CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 62 DEL DECRETO LEY 274 DE 2000, POR  
CONSIDERARLA CONTRARIA AL PRINCIPIO DE IGUALDAD**

**1. Norma objeto de control<sup>1</sup>**

**“DECRETO [LEY] 274 DE 2000**

(febrero 22)

Diario Oficial No. 43.906, del 22 de febrero  
de 2000

*Por el cual se regula el Servicio Exterior de  
la República y la Carrera Diplomática y  
Consular.*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE  
COLOMBIA**

en ejercicio de las facultades  
extraordinarias que le confiere el art. 1º  
numeral 6º., de la ley 573 de 2000

**DECRETA:**

[...]

**ARTÍCULO 62. BENEFICIOS ESPECIALES.** Los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular que, en ejercicio de sus funciones y por virtud de la alternación o del cumplimiento de comisiones para situaciones especiales a que se refieren los literales a. y b. del artículo 53 de este Decreto o para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción, requieran desplazarse al exterior o de un país extranjero a otro o entre ciudades

distintas del mismo país, tendrán derecho a los siguientes beneficios en los términos y condiciones que a continuación se formulan:

a. Pasajes. El Ministerio de Relaciones Exteriores suministrará los pasajes de ida y regreso hasta el lugar en el que el funcionario desempeñará sus funciones. También tendrán derecho a este beneficio las personas que integren el grupo familiar del funcionario.

Para los efectos relacionados con este beneficio, constituyen el grupo familiar del funcionario, las siguientes personas:

- 1) El cónyuge.
- 2) A falta del cónyuge, la compañera o compañero permanente.
- 3) Los hijos menores de edad.
- 4) Los hijos mayores de edad hasta los 25 años, que dependan económicamente del funcionario.
- 5) Los hijos de cualquier edad si fueren inválidos, mientras permanezcan en invalidez.

<sup>1</sup> Se subraya el aparte demandado.



6) Los hijos del cónyuge o compañera o compañero permanente, que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales 3), 4), y 5), siempre y cuando convivieren con el funcionario.

La dependencia económica y la convivencia de los hijos se demostrará mediante afirmación escrita que en tal sentido hiciere el funcionario o a través de otro medio de prueba idóneo, a juicio de la Dirección del Talento Humano o de la Oficina que hiciere sus veces.

La calidad de compañero o compañera permanente del funcionario se acreditará o bien mediante la previa inscripción que en tal sentido hubiere realizado el

funcionario en la Dirección del Talento Humano, con dos años de anticipación respecto de la fecha del viaje respectivo, o bien mediante declaración que hiciere el funcionario interesado.

Para los efectos antes mencionados, se entiende por compañero o compañera permanente la **persona de sexo diferente** que haya hecho vida marital con el funcionario durante un lapso no inferior a dos años.

La invalidez del hijo deberá ser acreditada con el certificado médico correspondiente. [...].”

## 2. Decisión

**DECLARAR INEXEQUIBLE**, la expresión “de sexo diferente”, contenida en el artículo 62 del Decreto Ley 274 de 2000, «*[p]or el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*».

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que la expresión «persona de sexo diferente», contenida en el artículo 62 del Decreto Ley 274 de 2000, «*[p]or el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*», desconoce el principio de igualdad (artículo 13 de la CP).

Mediante la aplicación de un test integrado de igualdad de intensidad estricta, la Corte advirtió que **la expresión acusada implicaba un trato diferenciado entre los compañeros permanentes de sexos diferentes y los compañeros permanentes del mismo sexo –de funcionarios de la carrera diplomática y consular–**, pues solo a los primeros se les suministra pasajes de ida y regreso hasta el lugar en el que el funcionario desempeñará sus labores. Al respecto, encontró que la norma persigue un fin imperioso, esto es, garantizar la unidad familiar de los funcionarios de la carrera diplomática y consular que son trasladados.

Sin embargo, concluyó que dicho trato diferenciado no está justificado constitucionalmente, porque no conduce efectivamente al cumplimiento del fin constitucional de garantizar la unidad familiar de los funcionarios de la carrera diplomática y consular que son trasladados. Esto, por cuanto utiliza como único criterio de distinción la heterosexualidad de la pareja, pese a que, para efectos de la medida en cuestión, lo importante es cumplir con el requisito de convivencia de dos años para mantener la unidad de las parejas y las familias en los términos reconocidos por la jurisprudencia constitucional.

En otras palabras, la medida no es efectivamente conducente para lograr el fin propuesto, debido a que no protege la unidad de familias conformadas por personas del mismo sexo, en clara contradicción de la jurisprudencia constitucional y, en particular, de la Sentencia C-075 de 2007, mediante la cual la Corte declaró la exequibilidad de la Ley 54 de 1990, tal como fue modificada por la Ley 979 de 2005, en el entendido de que el régimen de protección en ella contenido para las uniones maritales de hecho conformadas por personas de sexos diferentes se aplica también a las «parejas homosexuales».

La Corte advirtió así que **el remedio constitucional más adecuado es retirar del ordenamiento jurídico la expresión “de sexo diferente”**, debido a que de esta manera se remedia la vulneración del principio de igualdad, sin afectar el adecuado entendimiento y lectura del artículo 62 del Decreto Ley 274 de 2000. Por lo demás, la Corte consideró innecesaria y, por ende, improcedente la solicitud de integración de la unidad normativa, así como la sugerencia de extender el control de constitucionalidad a la posible vulneración del derecho a la igualdad de las parejas bisexuales o aquellas parejas no binarias, propuestas por dos intervinientes.

#### 4. Aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **NATALIA ÁNGEL CABO** y el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** aclararon el voto. Manifestaron que si bien acompañan la decisión de inexecutable parcial de la expresión acusada, no comparten la postura mayoritaria plasmada en la parte considerativa de la ponencia acerca de la imposibilidad de adelantar el estudio de constitucionalidad por violación del principio de igualdad en relación con parejas conformadas por personas *no-binarias*. En concreto, expresaron que el estudio de igualdad que adelantó la Corte debió cobijar también a las

parejas compuestas por personas con orientación sexual e identidad de género diversa, sin restringirlo a compañeros o compañeras del mismo sexo.

Tal aproximación era posible con fundamento en los siguientes argumentos: (i) el cargo por igualdad en sentido amplio tenía origen directo en la demanda, y fue profundizado por uno de los intervinientes. De esta manera, la Corte no se enfrentaba a una censura novedosa, o a un control constitucional ampliado, y menos aún a uno de carácter oficioso. Por el contrario, dado que la categoría protegida subyacente en el debate constitucional propuesto por el demandante era la orientación sexual y la identidad de género, nada impedía hacer un examen de igualdad que recogiera ampliamente estas categorías y sus manifestaciones; (ii) tal aproximación le hubiese permitido a la Corte Constitucional avanzar en la protección constitucional de las familias en toda su diversidad, destacando la relevancia del principio de igualdad y no discriminación frente a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, que incluye a las que defienden una identidad y orientación no binaria.

Con todo, las magistradas y el magistrado opinaron que la determinación de la mayoría, al ser leída al amparo del mandato constitucional de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, tiene por virtud proteger a todas las familias -y parejas-, con independencia del sexo, la orientación sexual o la identidad de género de sus integrantes.

### **SENTENCIA C-152/23**

**M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

**Expediente: D-14877**

**LA NUEVA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE CUNDINAMARCA (CAR) NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL, EL DERECHO A LA IGUALDAD Y EL MANDATO DE UNIDAD DE MATERIA RESPECTO DE LOS CONTENIDOS REGULADOS EN LA LEY 2199 DE 2022, RÉGIMEN ESPECIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ - CUNDINAMARCA**

#### **1. Norma acusada**

**“LEY 2199 DE 2022**  
(febrero 8)

*Por medio de la cual se  
desarrolla el artículo 325 de la  
Constitución Política y se  
expide el Régimen Especial de*

*la Región Metropolitana  
Bogotá - Cundinamarca*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 54.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993:

**Parágrafo 4.** El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR estará conformado de la siguiente manera:

<b>Consejo Directivo de la CAR</b>
1 Representante del Presidente de la República 1 Representante del Ministro de Ambiente

1 Gobernador de Cundinamarca, quien preside 1 Gobernador de Boyacá
1 Alcalde de Bogotá 4 Alcaldes de municipios del territorio CAR
1 Representante de comunidades indígenas
1 Representante del sector privado 1 Representante de ONGs del territorio CAR 1 Director de la Región Metropolitana 1 Rector o su representante de una Universidad acreditada como de alta calidad de la región."

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, *"por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca"*.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda en la que se alegaba que el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022, *"por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca"*, vulneraba los artículos 13, 40, 79 y 158 de la Constitución Política, (i) por transgredir el mandato de progresividad en materia de participación ambiental (Constitución Política -CP- Arts. 40 y 79); (ii) desconocer la cláusula de

igualdad (CP Art. 13); y (iii) vulnerar el principio de unidad de materia (CP Art. 158).

En términos generales, la norma sometida a control adiciona un párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de establecer un esquema diferente de composición del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, respecto del modelo o pauta que se adopta para la generalidad de las corporaciones autónomas regionales. El siguiente cuadro registra las notas distintivas que se presentan con base en la norma legal acusada:

<b>LEY 99 DE 1993 (artículo 26, inciso 1°).</b>	<b>LEY 2199 DE 2022 (artículo 54, el cual introduce el párrafo 4° al artículo 26 de la Ley 99 de 1993).</b>
<p><b>Artículo 26. Del consejo directivo.</b></p> <p>Es el órgano de administración de la corporación y estará conformado por:</p> <p>a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la corporación autónoma regional, o su delegado o delegados. (...).</p> <p>b. Un representante del Presidente de la República;</p> <p>c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente.</p> <p>d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación. Si el territorio de la corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de</p>	<p><b>Artículo 54.</b> Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 26 de la Ley 99 de 1993: Párrafo 4o.</p> <p>El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) estará conformado de la siguiente manera:</p> <p>1 Representante del Presidente de la República</p> <p>1 Representante del Ministro de Ambiente</p> <p>1 Gobernador de Cundinamarca, quien preside</p> <p>1 Gobernador de Boyacá</p> <p>1 Alcalde de Bogotá</p> <p>4 Alcaldes de municipios del territorio CAR</p> <p>1 Representante de comunidades indígenas</p> <p>1 Representante del sector privado</p> <p>1 Representante de ONGs del territorio CAR</p> <p>1 Director de la Región Metropolitana</p> <p>1 Rector o su representante de una</p>

<p>acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;</p> <p>e. Dos (2) representantes del sector privado;</p> <p>f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;</p> <p>g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.</p>	<p>universidad acreditada como de alta calidad de la región.</p>
---	--

De la comparación entre lo dispuesto en ambas normas se advierte que no existe ningún cambio en lo referente (i) a los representantes del Presidente de la República y del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (ii) en cuanto al representante de las comunidades indígenas; y (iii) frente a los cuatro alcaldes que representan a los municipios del territorio de las corporaciones. De resto constan las siguientes modificaciones:

- Se especifica directamente la participación de los dos gobernadores que representan a los departamentos en los que existe jurisdicción de la CAR, esto es, los gobernadores de Cundinamarca y de Boyacá.
- Se adiciona la intervención del Alcalde de Bogotá, sin perjuicio de la participación de los cuatro alcaldes municipales.
- Se incluye un rector o representante de una universidad acreditada como de alta calidad en la región.
- Se hace partícipe del Consejo al Director de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC).
- Se pasa de dos (2) a un (1) representante del sector privado.

- Se pasa de dos (2) a un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro o de las ONGs del territorio CAR.

Con base en lo anterior, la Corte se pronunció de manera independiente frente a cada uno de los vicios alegados, llegando a las siguientes conclusiones:

En *primer lugar*, no se incurrió en una violación al principio de unidad de materia, pues la modificación en la composición del Consejo Directivo de la CAR surge como una forma de **articulación** entre las funciones de este órgano y aquellas propias de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, en lo atinente al desarrollo de las atribuciones que en *materia ambiental* se cumplen por esta última, aspecto que subyace a lo regulado, entre otras, en el numeral 7° del parágrafo transitorio 2° del artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2020 (*artículo 325 de la Constitución*) y que encuentra respaldo en los antecedentes legislativos que condujeron a la aprobación de la norma, en donde se consideró expresamente que “*la región debe tener participación en los órganos de gobierno de la Corporación*”<sup>2</sup>, en atención a la convergencia que se puede presentar entre las competencias ambientales, sobre todo en lo referente al Río Bogotá. En este contexto, y luego de un examen integral de la Ley 2199 de 2022, se concluyó que entre el precepto legal demandado y la materia dominante de la citada ley existe una relación de *conexidad causal, teleológica, temática y sistemática*.

En *segundo lugar*, si bien el principio de progresividad y la regla de no regresión aplican respecto de todos los derechos constitucionales, incluido el derecho a la participación, lo cierto es que la Corte ha entendido que su rigor y exigibilidad no se predica respecto del ejercicio de **competencias** que, aun cuando se relacionan con un derecho, no hacen parte del contenido de este último, sino de una atribución constitucional o legal sometida al ejercicio de una autoridad distinta, en ocasiones conforme a un régimen de discrecionalidad y en otras plenamente reglado. Ello fue advertido por este tribunal en la Sentencia C-046 de 2018.

En el asunto bajo examen, aun cuando el artículo 54 de la Ley 2199 de 2022 modificó la composición del Consejo Directivo de la CAR y por virtud de dicha decisión se dispuso el reemplazo de dos miembros (*originalmente*

---

<sup>2</sup> Gacetas del Congreso 1557 de 2021.

cuatro) que representaban directamente a sectores sociales (*sector privado y ONG's*), por otros actores relacionados con sus funciones y vinculados con la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, dicha configuración del órgano de administración de la citada corporación no hace parte del contenido del derecho a la participación (*por más de que se relacione con el mismo, al habilitar espacios para que la sociedad concurra en la gestión de un órgano público*), sino que trata del ejercicio de una **competencia de la que es titular el Congreso de la República, derivada del numeral 7° del artículo 150 de la Constitución**, por virtud de la cual, por una parte, el Legislativo puede fijar los órganos de dirección y administración de los entes públicos, como parte de la función de determinar la estructura de la administración nacional y, por la otra, puede igualmente establecer el alcance de la autonomía administrativa de las corporaciones autónomas, lo que incluye la fijación de su esquema de gobierno.

Por ende, la Corte advirtió que, en relación con el artículo demandado, al no regularse el contenido de un derecho, sino al desarrollarse una **competencia por parte del Congreso**, que se encuentra justificada en el artículo 150, numeral 7°, de la Constitución, "*no (...) es aplicable el principio de progresividad y el mandato de no regresividad*", como lo fijó la jurisprudencia de la Corte en la citada Sentencia C-046 de 2018. Además, y sin perjuicio de lo anterior, se encontró que el precepto legal acusado no disminuyó los escenarios de participación, sino que los modificó y los amplió con nuevos actores. En efecto, desde el punto de *vista cuantitativo*, el Consejo Directivo de la CAR pasó de tener 13 miembros a estar integrado por 14; mientras que, desde el punto de *vista cualitativo*, se presentó una reconfiguración en su composición con distintos mecanismos de representación ciudadana, algunos de carácter directo y otros de contenido indirecto, como sistemas de participación válidos y que pueden llegar a ser concurrentes en un momento o en una instancia determinada, con el propósito de ampliar los espacios democráticos de toma de decisiones.

En *tercer y último lugar*, para la Sala Plena, el juicio de igualdad propuesto no era susceptible de superar la primera etapa de su realización, ya que es claro que en el plano fáctico y en el plano jurídico se confrontan sujetos o situaciones no susceptibles de equipararse, por las siguientes razones:

*Primero*, no existe un estándar único de dirección y organización de los entes públicos, incluidas las corporaciones autónomas regionales, que de forma

obligatoria se imponga al Congreso de la República. Una decisión en ese sentido resultaría contraria a la libertad de configuración normativa de la que es titular, para definir la estructura de la administración nacional, conforme se regula en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución.

*Segundo*, ninguna corporación se asemeja desde el punto de vista jurídico a la CAR, cuando se advierte que ésta debe articular sus funciones con la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, ente asociativo regional de régimen especial (CP Art. 325), el cual no se encuentra habilitado para ningún ente territorial distinto a la ciudad de Bogotá, al departamento de Cundinamarca y a los municipios de este último que se asocien. Y, *tercero*, desde el plano fáctico, la concurrencia de la CAR con el espacio geográfico de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, justifica la participación de representantes de esta última en su Consejo Directivo, cuando se tiene en cuenta (i) la centralidad que comparten respecto de varios ecosistemas (como ocurre con los humedales, las áreas de páramo – incluido el Río Sumapaz– y el Río Bogotá), o cuando se advierte que, con ocasión de la creación de la región, (ii) se presenta una nueva aproximación en cuanto al desarrollo sostenible, pues en su espacio geográfico se reuniría el 21.40% de la población colombiana y se presentaría una concentración de actividades económicas con impactos ambientales cercana al 31.5% del aporte al PIB nacional.

#### **4. Aclaraciones de voto**

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** aclaró el voto respecto del desarrollo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha otorgado a la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, mientras que la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** se reservó la posibilidad de formular una aclaración de voto respecto de lo decidido.

#### **SENTENCIA C-153/23**

**M.P. NATALIA ÁNGEL CABO**

**Expediente D-14812**

**CORTE SE INHIBE DE EMITIR UN FALLO DE FONDO EN DEMANDA CONTRA ARTÍCULO SOBRE AMPLIACIÓN DE LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL, POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, YA QUE LA NORMA ACUSADA NO ESTÁ**

**VIGENTE, NO PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS NI TIENE LA VOCACIÓN DE PRODUCIRLOS, Y NO CONCURREN LAS CONDICIONES QUE, EN SUPUESTOS ASÍ, PERMITEN EXCEPCIONALMENTE DECIDIR EL MÉRITO DE LA ACCIÓN**

## 1. Norma acusada

**“LEY 2155 DE 2021**  
(septiembre 14)

*Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA**

[...]

### **ARTÍCULO 21. AMPLIACIÓN DE LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL (PAEF).**

Únicamente para aquellos potenciales beneficiarios que para el periodo de cotización de marzo de 2021 hubiesen tenido un máximo de cincuenta (50) empleados, ampliése desde mayo de 2021 hasta el mes de diciembre de 2021 el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), establecido en el Decreto

Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 y 815 de 2020 y la Ley 2060 de 2020, en las mismas condiciones y términos allí previstos, salvo por las modificaciones introducidas por la presente ley.

A las solicitudes realizadas bajo el amparo de este artículo no les aplicará el límite máximo de once solicitudes contenido en los artículos 1o, 2o, 4o y 5o del Decreto Legislativo 639 de 2020. En todo caso, solo se podrá recibir una vez el aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), por cada mes.

Se entenderá por empleados los descritos en el inciso primero del párrafo 2 del artículo 3o del Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones.

A partir de la vigencia de la presente ley los aportes estatales que entrega el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), se realizarán con cargo al Presupuesto General de la Nación. El Programa continuará en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**PARÁGRAFO 1o.** Si al momento de la postulación el potencial beneficiario cuenta con un número mayor de empleados al establecido en el presente artículo, este no perderá el acceso al PAEF. Sin embargo, no podrá ser beneficiario de aportes por un número mayor al de cincuenta (50) empleados.

**PARÁGRAFO 2o.** En el evento descrito en el párrafo 1 del presente artículo, la determinación de los cincuenta (50) empleados priorizará a las empleadas, cuyo aporte estatal corresponde al 50% de que trata el inciso primero del párrafo 5 del artículo 3o del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el artículo 6o de la Ley 2060 de 2020.

**PARÁGRAFO 3o.** En diciembre de 2021, el Gobierno nacional considerando los indicadores económicos, en especial el porcentaje de desempleo y la

disponibilidad presupuestal existente, podrá disponer mediante decreto la extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) máximo hasta el 31 de diciembre de 2022, únicamente para los potenciales beneficiarios que a marzo de 2021 cuenten con máximo 50 trabajadores.

En el evento de realizarse la extensión a que hace referencia este párrafo, el Gobierno nacional determinará el número de meses adicionales por los que se otorgará el aporte estatal, y se entenderá que aplican las demás condiciones y términos del programa establecidos en el Decreto Legislativo [639](#) de 2020, modificado por los Decretos Legislativos [677](#) y [815](#) de 2020, la Ley [2060](#) de 2020 y la presente ley."

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de resolver el mérito de la demanda contra el artículo 21 (parcial) de la Ley 2155 de 2021 *"Por medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"*, por las razones expuestas.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La acción pública de inconstitucionalidad que dio origen a este pronunciamiento se interpuso contra el inciso primero del artículo 21 de la Ley 2155 de 2021, por supuestamente desconocer el artículo 333 de la Constitución Política. Sin embargo, durante el proceso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y una intervención ciudadana sostuvieron que la norma acusada ya se terminó de ejecutar y actualmente no produce efectos, razón por la cual, a su juicio, el asunto carece actualmente de objeto y la Sala Plena de la Corte Constitucional debe inhibirse de emitir un fallo de fondo. En vista de esta solicitud, la Sala Plena de la Corte Constitucional examinó si, en efecto, el proceso carecía actualmente de objeto y, por ende, debía proferir una decisión inhibitoria.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Corte debe inhibirse de resolver el mérito de una demanda contra una norma legal, cuando esta no se encuentre vigente y no produzca efectos jurídicos ni tenga la vocación de producirlos. Sin embargo, de manera excepcional, la Corporación puede fallar de fondo acciones públicas formuladas contra normas desprovistas de vigencia y de efectos jurídicos actuales y potenciales, si así lo impone la Constitución luego de valorar los siguientes factores: la suficiencia del plazo durante el cual la previsión legislativa estuvo en vigor; si proyectaba sus efectos jurídicos en el momento de interponerse la

demanda y; finalmente, si se observa una notoria oposición entre el texto legal acusado y la Constitución, de tal entidad que justifique un fallo retroactivo. En particular, la Sala Plena precisó que este último es el criterio determinante, pues en caso de que no concurra, un eventual fallo sobre una norma jurídica que no esté vigente y no produzca efectos jurídicos resultaría inocuo.

Con fundamento en esta doctrina, la Corporación constató, en primer lugar, **que la disposición legal cuestionada ya no está vigente ni produce efectos jurídicos**, tal como estas nociones han sido caracterizadas por la jurisprudencia constitucional.

Por una parte, el inciso 1 del artículo 21 de la Ley 2155 de 2021, demandado en este proceso ya no está vigente. Esa norma extendió la “vigencia temporal” del Plan de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) hasta el mes de diciembre de 2021 y esa fue también la fecha de vigencia final de la prescripción demandada. Es decir, para el momento del pronunciamiento de la Corte Constitucional, la previsión acusada ya no está en vigor.

Por otra parte, **se constató que el texto legal demandado no produce actualmente efectos jurídicos ni tiene la vocación de producirlos en el futuro**. Para definir si un precepto proyecta efectos jurídicos actuales, es necesario verificar si es posible que la norma “pueda aplicarse a una situación jurídica nueva, es decir, una surgida luego de su pérdida de vigencia” (Sentencia C-396 de 2019). Es verdad que el inciso 1 del artículo 21 de la Ley 2155 de 2022 generó efectos jurídicos más allá de su vigencia, por cuanto la postulación para recibir el beneficio por los meses de octubre a diciembre de 2021 podía hacerse del 3 al 10 de febrero de 2022. Esta última era la fecha límite para postularse al Plan de Apoyo al Empleo Formal. A partir de esa fecha, entonces, la norma no produce efectos jurídicos ni tiene la potencialidad de producirlos, ya que no es factible aplicarla a una situación jurídica nueva.

En vista de que la disposición demandada no está vigente ni produce ni puede producir efectos jurídicos, la Sala verificó, en segundo lugar, si concurrían los elementos que le permitieran fallar de fondo en supuestos así. Aunque comprobó que el plazo durante el cual la norma estuvo vigente y generó efectos jurídicos fue breve, lo cierto es que, al momento de interponerse la demanda, el precepto demandado ya no estaba vigente ni producía efectos jurídicos y, finalmente, lo más relevante es que no existe

una notoria oposición entre el texto legal acusado y la Constitución, de tal entidad que justifique un fallo retroactivo.

Con respecto a este último punto, **la norma acusada no reproduce ninguno de los contenidos que la Corte consideró inconstitucionales cuando revisó el PAEF**, tal como estaba regulado en los decretos legislativos 639, 677 y 815 de 2020; además, la jurisprudencia dictada acerca del PAEF nunca fundó específicamente en el artículo 333 de la Carta Política una declaratoria de inconstitucionalidad sobre la modelación del universo de beneficiarios del PAEF; igualmente, se aprecia que la regulación demandada no estuvo desprovista de fundamentos empíricos y jurídicos; por último, no hay motivos adicionales para concluir que existe una oposición notoria entre la norma demandada y el ordenamiento superior.

Por tanto, no estaban dadas las condiciones para emitir un pronunciamiento mérito, y lo procedente era entonces inhibirse.

### **SENTENCIA C-154/23**

**M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**

**Expediente: D-14870**

### **LA CORTE DECLARA, POR UNANIMIDAD, LA EXEQUIBILIDAD DEL PARÁGRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY 2195 DE 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

LA SALA PLENA CONSIDERÓ QUE ESA DISPOSICIÓN REQUIERE QUE LOS PROPONENTES AGOTEN TODOS LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD APLICABLES Y EJERZAN EFECTIVAMENTE, CON LA DEBIDA DILIGENCIA Y DE BUENA FE UN MEDIO DE CONTROL JURISDICCIONAL NO CADUCADO MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE UNA DEMANDA IDÓNEA QUE SATISFAGA TODOS LOS PARÁMETROS DE LEY CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPUSO LA MULTA.

#### **1. Norma acusada**

#### **“LEY 2195 DE 2022<sup>3</sup> (enero 18)**

*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.*

---

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51.291 del 18 de enero de 2022.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**“Artículo 58.** Reducción de puntaje por incumplimiento de contratos. Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten cualquier Proceso de Contratación, exceptuando los supuestos establecidos en el literal a) del numeral 2 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, en los de mínima cuantía y en aquellos donde únicamente se pondere el menor precio ofrecido, deberán reducir durante la evaluación de las ofertas en la etapa precontractual el dos por ciento (2%) del total de los puntos establecidos en el proceso a los proponentes que se les haya impuesto una o más multas o cláusulas penales durante el último año, contado a partir de la fecha prevista para la presentación de las ofertas, sin importar la cuantía y sin perjuicio de las demás consecuencias derivadas del incumplimiento.

Esta reducción también afecta a los consorcios y uniones temporales si alguno de sus integrantes se encuentra en la situación anterior.

**Parágrafo 1. La reducción del puntaje no se aplicará en caso de que los actos administrativos que hayan impuesto las multas sean objeto de medios de control jurisdiccional a través de las acciones previstas en la Ley 1437 de 2011 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.**

Parágrafo 2. La reducción de puntaje por incumplimiento de contratos se aplicará sin perjuicio de lo contenido en el artículo 6 de la Ley 2020 de 2020.”

*(La parte subrayada es aquella que fue objeto de la demanda estudiada).*

## **2. Decisión**

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del parágrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022 únicamente por el cargo resuelto en la providencia.

## **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió una demanda contra el parágrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022. El demandante consideró que la distinción entre contratistas multados que incoaron efectivamente los medios de control para impugnar las multas y aquellos que no lo hicieron, era contraria al principio de igualdad en la libre concurrencia y la seguridad jurídica. La Sala comprobó la aptitud sustancial

del cargo y determinó que se satisficieron los requisitos mínimos para que la Corte se pronunciara de fondo.

En primer lugar, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la amplia competencia legislativa en materia de contratación estatal, los límites generales y específicos de esa facultad y el carácter no absoluto de la libre competencia. La Sala Plena mantuvo que el Congreso puede establecer diferenciaciones objetivas para la selección de los contratistas sin que ello implique una violación del principio de igualdad o de libre competencia. De manera que se prohíben distinciones subjetivas que se fundamenten en intereses o afectos, pero no se proscriben otro tipo de tratos diferenciados que se refieran a parámetros verificables objetivamente.

A continuación, el Tribunal reiteró la metodología del juicio de igualdad y le aplicó ese test a la norma objeto de control. La Sala encontró que en este caso era necesario implementar un escrutinio de intensidad **intermedia** porque, a pesar de estar involucrada una clara competencia de un órgano constitucional, se acusaba la afectación de principios y derechos constitucionales adicionales a la igualdad.

Como resultado del juicio, la Corporación advirtió que la medida establecía un trato diferenciado entre dos tipos de sujetos. No obstante, esa distinción se consideró compatible con la Constitución porque obedecía a finalidades legítimas e importantes (evitar daños a los particulares y precaver la eventual responsabilidad de la administración). Asimismo, se concluyó que la medida era conducente para lograr esos objetivos sin poner en peligro la seguridad jurídica, la firmeza de los actos administrativos que impusieron las multas o los efectos de estos como antecedentes contractuales.

La Sala Plena de la Corte Constitucional también encontró que el trato diferenciado no es desproporcionado, porque para beneficiarse de la excepción, se exige una acción o factor objetivo razonable de parte del proponente. Este consiste en que, una vez agotados todos los requisitos de procedibilidad aplicables, se haya ejercido efectivamente, con la debida diligencia y de buena fe un medio de control jurisdiccional no caducado mediante la presentación de una demanda idónea que satisfaga todas las exigencias de ley contra el acto administrativo que impuso la multa. De manera que, según la Corte, esa distinción es razonable, obedece a situaciones diferenciadas entre los sujetos y no vulnera la competencia entre los oferentes o proponentes.

Por todo lo anterior, por unanimidad, la Sala Plena de esta Corporación declaró la constitucionalidad del parágrafo primero del artículo 58 de la Ley 2195 de 2022, **exclusivamente en relación con el cargo admitido y analizado en esta oportunidad**

### **SENTENCIA SU-155/23**

**M.P. DIANA FAJARDO RIVERA**

**Expediente: T-8.854.609**

## **CORTE AMPARA EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE FAMILIARES A QUIENES EL CONSEJO DE ESTADO NEGÓ LA REPARACIÓN DIRECTA CON OCASIÓN DE LA MUERTE DE UN PACIENTE POR FALLA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MÉDICO**

### **1. Antecedentes**

El 5 de febrero de 2009, *Esteban*, de 73 años de edad, acudió al servicio de salud tras una caída de aproximadamente 4 metros. Del primer centro médico en el que fue atendido se dispuso su remisión urgente a un centro de mayor nivel, traslado que se materializó dos horas después de la indicación. Encontrándose en este segundo centro de salud, los médicos ordenaron una ecografía abdominal *urgente*, examen que se efectuó 17 horas después. Con la práctica de ese último, se determinó que, como consecuencia del golpe, *Esteban* tenía una lesión en el duodeno y peritonitis generalizada, por lo cual debía ser intervenido inmediatamente. En la cirugía el paciente presentó paro cardio-respiratorio y, tras ser remitido a una UCI de un tercer centro médico, se produjo su muerte cerebral y falleció finalmente el 7 de febrero de 2009.

Los familiares de *Esteban*, a través de apoderado, presentaron acción de tutela contra una decisión de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado; sentencia en la que decidió revocar el fallo favorable adoptado por el Tribunal Administrativo de Risaralda en primera instancia y, en su lugar, negar la declaración del daño antijurídico y, por lo tanto, la reparación de los perjuicios causados como consecuencia de la muerte de *Esteban* por falla en la prestación del servicio médico.

La Corporación accionada consideró en su decisión, a partir de la valoración efectuada principalmente sobre la historia clínica, que la atención brindada al paciente en los dos centros hospitalarios a cargo del servicio de salud inicial fue oportuna y adecuada.

No obstante, los familiares señalaron que, para arribar a dicha conclusión, el Consejo de Estado desconoció su derecho al debido proceso, por lo cual, presentaron una acción de tutela. Como soporte de la solicitud de amparo, indicaron que el Consejo de Estado (i) incurrió en un defecto fáctico, por indebida valoración probatoria. En su concepto, el análisis conjunto de la historia clínica y de los testimonios allegados al proceso, en particular de los médicos que atendieron a *Esteban*, permitía concluir que hubo una remisión tardía del primer centro médico en el que fue atendido, al segundo -más especializado-, y tardanza en la realización de un examen diagnóstico que fue ordenado con urgencia, con lo cual, al momento de determinarse el estado de salud real de *Esteban* la situación médica era irreversible.

Aunado a lo anterior, los familiares indicaron que la providencia judicial cuestionada (ii) incurrió en desconocimiento del precedente, refiriendo un conjunto de decisiones en las que, en su mayoría, el Consejo de Estado había condenado a la reparación del daño antijurídico por las demoras e inconvenientes en el traslado de pacientes a centros de mayor complejidad y por diagnósticos tardíos.

En primera y en segunda instancia, en sede de tutela, las subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negaron el amparo. Indicaron que la Subsección C de la Sección Tercera de la misma Corporación valoró las pruebas de manera razonable y que las decisiones citadas por los tutelantes no constituían precedente.

## **2. Síntesis de los fundamentos**

Como presupuesto para el estudio de fondo de la acción presentada, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que se cumplieron los requisitos de procedencia formal de la acción de tutela contra providencia judicial proferida por una Alta Corte. A continuación, teniendo en cuenta que los familiares de *Esteban* invocaron la presunta comisión de dos defectos, fáctico y desconocimiento del precedente, se realizó el análisis separado.

*Primer problema jurídico.* ¿Incurrió la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en un defecto fáctico en la Sentencia del 25 de febrero de 2021 y, en consecuencia, desconoció el derecho al debido proceso de los accionantes al valorar la historia clínica y los testimonios de los médicos que atendieron al señor *Esteban*?

La Sala Plena consideró que sí se configuró el defecto invocado. Para llegar a dicha conclusión, reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del defecto fáctico, y, a continuación, precisó que, aunque la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado se refirió a la historia clínica y a algunos testimonios de los médicos que atendieron a *Esteban*, hubo una indebida valoración probatoria teniendo en cuenta que de dichos elementos probatorios era preciso concluir que (i) la orden de traslado del primer centro hospitalario al segundo, pese a ordenarse con urgencia, tardó dos horas y que (ii) la práctica de la ecografía abdominal, ordenada con **urgencia** para establecer el diagnóstico del paciente tras la caída sufrida y el dolor abdominal que manifestaba, se realizó luego de 17 horas de que fuera solicitada.

En conclusión, la Corte estimó que, contrario a lo indicado por el Consejo de Estado, **el análisis de las pruebas permitía concluir que la atención médica prestada al señor *Esteban* no fue la adecuada para los requerimientos del trauma abdominal sufrido, por lo cual era procedente reconocer el daño antijurídico imputable al Estado.**

*Segundo problema jurídico.* ¿Incurrió la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en un defecto por desconocimiento del precedente y, en consecuencia, vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes, al no tener en cuenta en la Sentencia del 25 de febrero de 2021 diferentes providencias del mismo Consejo de Estado relacionadas con la falla en el servicio en casos de responsabilidad médica?

La Corte concluyó que este vicio no se configuró. Para el efecto, se refirió sucintamente a los hechos y decisiones adoptadas en las providencias citadas por los accionantes; aunque advirtió que, en su mayoría, se definieron casos en los cuales se invocó la falla del Estado en la prestación del servicio médico por la demora en el traslado de pacientes a centros de mayor complejidad y por la falta de diagnóstico oportuno, concluyó que en este caso el Consejo de Estado analizó el caso bajo los criterios jurisprudenciales aplicables.

### 3. Decisión

**Primero. REVOCAR** la Sentencia proferida el 24 de mayo de 2022 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que confirmó la Sentencia del 10 de marzo de 2022 adoptada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la cual se negó la acción de tutela. En su lugar, **CONCEDER** el amparo al derecho fundamental al debido proceso de los accionantes.

**Segundo. DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia del 25 de febrero de 2021 proferida por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el proceso de reparación directa iniciado por los accionantes. En su lugar, **DEJAR EN FIRME** la Sentencia del 24 de enero de 2013, proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Risaralda en el marco del proceso adelantado por los tutelantes por la muerte del señor *Esteban*.

### 4. Salvamentos de voto

Salvaron su voto los magistrados **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, y reservaron la posibilidad de aclaración de voto el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y la magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO**.



**DIANA FAJARDO RIVERA**

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia