



## Comunicado 05

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
Febrero 18 de 2021

### SENTENCIA C-032/21 (18 de febrero)

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Expediente PE-047

Ley estatutaria por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios (REDAM) y se dictan otras disposiciones

**LA CORTE DECLARÓ CONSTITUCIONALES LA MAYORÍA DE LAS NUEVAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL LEGISLADOR PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ALIMENTARIAS. CONDICIONÓ LA EXEQUIBILIDAD DE LA NORMAS QUE REGULAN LA CADUCIDAD DEL DATO DE MOROSIDAD DE LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA, LOS DESTINATARIOS DE LOS DATOS DEL REDAM Y LA ADVERTENCIA QUE DEBE HACERSE EN LAS CONCILIACIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO. ALGUNAS DE ESTAS CONSECUENCIAS (ART. 6 DEL PROYECTO) FUERON DECLARADAS INEXEQUIBLES. LA CORTE PRECISÓ QUE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE ESTA LEY SE PRODUCIRÁ A PARTIR DE SU PUBLICACIÓN**

#### 1. Norma objeto de control constitucional

En desarrollo de lo previsto en los artículos 153 y 241.8 de la Constitución Política, la Corte revisó de manera integral la constitucionalidad del **proyecto de ley estatutaria número 213 de 2018 -Senado, 901 de 2018-Cámara**, la cual tiene por objeto establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

El Texto completo del proyecto de ley aprobado por el Congreso, el cual fue objeto de control constitucional puede ser consultado en el siguiente enlace.

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2017-2018/1100-proyecto-de-ley-213-de-2018>

#### 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLE**, respecto del trámite legislativo, el Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, “por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones”.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º, 5º, 7º, 8º y 10º del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, “por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones”.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3º del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, “por medio de la cual se crea el registro de deudores

alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones", en el entendido de que (i) una vez declarada judicialmente la extinción de la obligación alimentaria insoluta, la inscripción en el REDAM permanecerá por el término de seis meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia respectiva; y (ii) en caso del pago total de la obligación alimentaria en mora, tanto el juez como la autoridad administrativa que autorizó la inscripción en el REDAM deberán oficiar a la entidad responsable del tratamiento para que proceda el retiro de la información personal.

**Cuarto.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4º del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, "por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones", en el entendido de que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a las que refiere la norma, serán exclusivamente aquellas que apliquen las consecuencias de la inscripción en el REDAM previstas en el artículo 6º de la presente Ley Estatutaria.

**Quinto.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6º del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, "por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones", salvo los siguientes apartados normativos que se declaran **INEXEQUIBLES**:

5.1. La expresión "Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias", contenida en el numeral primero.

5.2. La expresión "En caso de estar reportado, el monto de las cuotas alimentarias adeudadas se sumará a la tarifa de los derechos notariales. Será obligación de la notaría depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, con la finalidad de solventar la deuda alimentaria originaria", contenida en el numeral tercero.

5.3. La expresión "y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, para que solvante la deuda alimentaria originaria", contenida en el numeral cuarto.

5.4. El numeral séptimo y el párrafo segundo.

Asimismo, se declara **EXEQUIBLE** el párrafo 3º del artículo 6º en el entendido de que también serán responsables de la carga de verificación las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial que reciban reportes derivados del REDAM

**Sexto.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 9º del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, "por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones", en el entendido de que la advertencia prevista en esa disposición deberá también incorporarse en los acuerdos de conciliación celebrados ante centros constituidos por personas jurídicas sin ánimo de lucro o adscritos a los consultorios jurídicos de las facultades de derecho.

**Séptimo.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 11 del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, "por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones". Esto con excepción de la palabra "expedición" que se declara **INEXEQUIBLE**. En consecuencia, se ordena sustituir ese término por "promulgación".

**Octavo.** Conforme los numerales anteriores, **DISPONER** que el texto que se someta a sanción presidencial es el siguiente:

LEY \_\_\_\_

**“Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones”**

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplica a todas las personas que se encuentren en mora a partir de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, acuerdos de conciliación, o cualquier título ejecutivo que contenga obligaciones de carácter alimentario.

La obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales.

**Parágrafo.** Esta norma aplica para los deudores alimentarios morosos de las personas titulares de derechos de alimentos estipulados en el artículo 411 del Código Civil colombiano, que incurran en las condiciones consagradas en el presente artículo.

**Artículo 3º. Procedimiento para inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.** El acreedor de alimentos deberá solicitar el registro ante el juez y/o funcionario que conoce o conoció del proceso y/o de alimentos quien, previo a ordenar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, deberá correr traslado de la solicitud al deudor alimentario que se reputa en mora por cinco (5) días hábiles, al término de los cuales resolverá sobre la procedencia o no de la misma, con fundamento en la existencia o no de una justa causa. La decisión del juez y/o funcionario podrá ser objeto del recurso de reposición quien dispondrá de cinco (5) días hábiles para resolverlo.

**Parágrafo 1º.** Una vez en firme la decisión que ordena la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, el juez o la autoridad oficiará en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a la entidad encargada de su operación con el propósito de hacer efectiva la misma.

**Parágrafo 2º.** Solo podrá proponerse como excepción a la solicitud de registro en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos el pago de las obligaciones alimentarias que se encuentran en mora, siempre y cuando sea la primera inscripción, en el evento de recurrencia en el incumplimiento de las cuotas alimentarias y el pago de las mismas antes del registro, este se llevará a cabo por tres meses en la segunda oportunidad y por 6 meses en las ocasiones siguientes.

**Parágrafo 3º.** Cuando se acredite la cancelación total de las cuotas alimentarias en mora, el juez oficiará en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a la entidad encargada de su operación con el propósito de cancelar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. En el mismo oficio el juez ordenará el retiro inmediato de la información negativa del deudor de alimentos del Registro.

**Parágrafo 4º.** Cuando la obligación alimentaria conste en título ejecutivo diferente a sentencia judicial, el acreedor alimentario podrá acudir, a prevención, a una Comisaría de Familia o al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para poner en conocimiento el incumplimiento en las obligaciones alimentarias que dan lugar a la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La Comisaría de Familia o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, estará obligada a dar inicio al trámite contemplado en el presente artículo, garantizando en todo caso, el derecho de contradicción y de defensa del presunto deudor alimentario moroso.

[Disposición declarada exequible por la **Sentencia C-032 de 2021** en el entendido de que (i) una vez declarada judicialmente la extinción de la obligación alimentaria insoluta, la inscripción en el REDAM permanecerá por el término de seis meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia respectiva; y (ii) en caso del pago total de la obligación alimentaria en mora, tanto el juez como la autoridad administrativa que autorizó la inscripción en el REDAM deberán officiar a la entidad responsable del tratamiento para que proceda el retiro de la información personal.]

**Artículo 4º.** Funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, son:

1. Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos.
2. Expedir gratuitamente los certificados a través de página web, que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas

Estos certificados deberán contener como mínimo la información contemplada en el artículo 5º de la presente ley.

**Parágrafo.** Los certificados contemplados en el numeral 2 del presente artículo, tendrán una validez de tres (3) meses y podrán expedirse por medio de documento en físico o por plataformas tecnológicas o virtuales que permitan que este sea expedido con celeridad y practicidad para el ciudadano. El Gobierno nacional reglamentará la materia, respetando en todo caso lo contemplado en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

[Disposición declarada exequible por la **Sentencia C-... de 2021** en el entendido de que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a las que refiere la norma, serán exclusivamente aquellas que apliquen las consecuencias de la inscripción en el

REDAM previstas en el artículo 6° de la presente Ley Estatutaria.]

**Artículo 5°. Contenido de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.** El Registro de Deudores Alimentarios Morosos deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.
2. Domicilio actual o último conocido del Deudor Alimentario Moroso.
3. Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.
4. Identificación del documento donde conste la obligación alimentaria.
5. Cantidad de cuotas en mora parcial o total, monto de la obligación pendiente e intereses hasta la fecha de la comunicación.
6. Identificación de la autoridad que ordena el registro.
7. Fecha del registro.

**Artículo 6°. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.** La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

1. El deudor alimentario moroso solo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado.
2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias.

Si el deudor alimentario es servidor público al momento de su inscripción en el Redam, estará sujeto a la suspensión del ejercicio de sus funciones, hasta tanto no se ponga a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. En todo caso, se garantizará al deudor alimentario los derechos de defensa y debido proceso.

3. Cuando el deudor alimentario pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos
4. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.
5. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.
6. No se requerirá la autorización del padre o madre inscrito en el Redam contemplada en el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006.
7. Declarado inexecutable.

**Parágrafo 1°.** La entidad designada por el Gobierno nacional para implementar, administrar y mantener el Redam, remitirá la información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos a las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia.

**Parágrafo 2°.** Declarado inexecutable.

**Parágrafo 3°.** La carga de verificación si el ciudadano está inscrito en el Registro recaerá únicamente en el Estado. La imposibilidad de verificar el registro deberá interpretarse en favor del ciudadano.

[Disposición declarada exequible por la **Sentencia C-... de 2021** en el entendido de que también serán responsables de la carga de verificación las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial que reciban reportes derivados del REDAM]

**Artículo 7°. Operación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.** El Gobierno nacional, designará a una entidad del orden nacional para que implemente, administre y mantenga actualizado el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

**Parágrafo 1°.** La entidad a la que hace referencia el presente artículo, podrá constituir una base de datos de carácter público para la administración de la misma, dando aplicación a lo previsto en el parágrafo 1° del artículo sexto de esta ley.

**Parágrafo 2°.** La implementación del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias deberá llevarse a cabo en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

**Parágrafo 3°.** La entidad responsable del tratamiento de la información adoptará mecanismos útiles, eficientes, demostrables y verificables para garantizar el cumplimiento de la presente ley y los principios y reglas previstos en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 respecto del tratamiento de los datos personales que harán parte del citado registro.

En la reglamentación de este registro se definirá, entre otros, lo siguiente: (a) la finalidad de la recolección y utilización de los datos; (b) las condiciones en las que podrán ser accedidos por parte de personas naturales o jurídicas, públicas y privadas; (c) el tipo de información que se suministrará a los interesados; (d) los usos que se puede dar a la información contenida en el registro; (e) el tiempo que estará registrada la información, de conformidad con el principio de temporalidad o caducidad del dato.

Adicionalmente, se deben prever mecanismos técnicos capaces de limitar el alcance de las consultas y de las búsquedas electrónicas con el fin de prevenir todo tipo de descarga o de consulta no autorizada de datos personales.

**Parágrafo 4°.** El registro contará con un mecanismo de verificación, formación y apoyo para los deudores en desempleo o informalidad a través del Servicio Público de Empleo.

**Artículo 8°. Remisión general.** Los principios y reglas generales previstas en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, o las que las reemplacen o modifiquen, se aplicarán a la administración de la información y los

datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

**Artículo 9º. Advertencia de consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones alimentarias.**

En las sentencias que impongan alimentos, y en los acuerdos de conciliación de alimentos celebrados ante autoridad administrativa, se advertirá a los obligados de las consecuencias previstas en esta ley por su incumplimiento. [Disposición declarada exequible por la **Sentencia C-032 de 2021** en el entendido de que la advertencia prevista en esa disposición deberá también incorporarse en los acuerdos de conciliación celebrados ante centros constituidos por personas jurídicas sin ánimo de lucro o adscritos a los consultorios jurídicos de las facultades de derecho.]

**Artículo 10. Término para exigir alimentos.** Quienes sean titulares de alimentos, en los términos del artículo 411 del Código Civil, podrán solicitar el reconocimiento judicial de las acreencias alimentarias en las que se incurrió, aun cuando las circunstancias económicas del acreedor alimentario señalen que posea la capacidad económica para costear su

subsistencia, pero que fueron necesarias para consolidar dicha capacidad.

**Parágrafo 1º.** Quienes acrediten haber sufragado las acreencias alimentarias a las que hace referencia el presente artículo, podrán, de manera alternativa, subrogar al titular de las acreencias alimentarias, en el reconocimiento judicial de las mismas.

**Parágrafo 2º.** Lo estatuido en el presente artículo solo tendrá aplicación en la jurisdicción civil y no cambiará el precedente jurisprudencial en materia penal para el delito de inasistencia alimentaria, según el cual para que se configure responsabilidad penal por este delito, debe verificarse la necesidad de la víctima de la asistencia alimentaria y la capacidad de pago del acusado.

**Artículo 11. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**Noveno: REMITIR** esta decisión al Presidente del Congreso de la República para lo de su competencia.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte adelantó el control previo de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria (en adelante PLE), el cual crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM y determina otros instrumentos legales que coinciden en incentivar el pago oportuno de las obligaciones alimentarias.

En lo que respecta al **análisis formal** la Sala consideró cumplidos los requisitos de trámite de publicidad; anuncio previo; quórum, mayorías y votación nominal y pública; consecutividad, integridad flexible y unidad de materia; al igual que el de los plazos constitucionales entre cada uno de los debates. Asimismo, se acreditó que debido a que la regulación no afectaba directamente la identidad diferenciada de las comunidades étnicas, no era necesario cumplir con el procedimiento de consulta previa. De manera similar, puesto que el PLE no contiene órdenes expresas de ejecución de gasto público, el Congreso no debía agotar el trámite de verificación sobre la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que ordena la regulación orgánica sobre presupuesto.

La Corte hizo énfasis en la acreditación sobre el cumplimiento del requisito de mayoría absoluta para la aprobación del artículo 6º del PLE en la plenaria de la Cámara de Representantes. Ante la existencia de información contradictoria sobre el particular y que generaba una duda sobre el cumplimiento de ese requisito, la Sala Plena evidenció que existían varios indicios dentro del trámite legislativo (inexistencia de cuestionamiento sobre el sentido de la votación, manifestación del Secretario General en el marco de la sesión plenaria sobre el cumplimiento de la mayoría exigida, unanimidad de la Cámara acerca de su aquiescencia sobre el articulado), que llevaban a concluir que la intención unívoca de la Cámara de Representantes fue aprobar ese artículo.

Respecto del **análisis material** la Corte destacó las materias que resultan transversales a al PLE, relativas a los principios generales de la administración de datos personales, la protección reforzada que desde la Constitución se confiere a los derechos de los

niños, niñas y adolescentes (NNA), el vínculo estrecho entre el cumplimiento en el pago de las obligaciones alimentarias y la satisfacción de los derechos fundamentales de sus acreedores, la justificación constitucional del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado, el necesario enfoque de género para el análisis de las herramientas jurídicas que responden al incumplimiento de la obligación alimentaria, y una contextualización sobre regímenes de registro similares en el derecho comparado.

A partir de estos elementos, la Sala adelantó el estudio del articulado y arribó a las siguientes conclusiones:

Frente al **artículo 1º** se consideró que el establecimiento de mecanismos para garantizar el cumplimiento de obligaciones alimentarias es compatible con la Constitución debido a que ese deber jurídico está estrechamente ligado con la protección de los derechos de sujetos que, como sucede con los NNA, tienen especial protección constitucional. La Corte aclaró que el REDAM no es una base de datos personales dirigida al cálculo del riesgo crediticio, sino que da cuenta del incumplimiento de una obligación legal, sin que se evalúe la posibilidad de incumplimiento futuro. Debido a que recopila información objetiva sobre la infracción de importantes deberes legales, no infringe la prohibición de conformar bases de datos que contengan solamente información desfavorable. También se destacó que el REDAM cuenta con instancias para controvertir el reporte antes de su incorporación en el registro, por lo que difiere del Registro Nacional de Protección Familiar, cuyos efectos fueron declarados inexecutable por la sentencia C-657 de 1997 y ante la ausencia de tales instancias. Por ende, la disposición es constitucional.

La Corte declaró la exequibilidad del **artículo 2º**. Consideró que la inscripción en el REDAM ante el incumplimiento de cualquier obligación alimentaria es consecuencia lógica del deber de tratamiento equitativo para los diferentes acreedores. Prever que la inscripción se hará luego de tres meses de mora es una regla proporcional a la índole de las consecuencias de ese registro y que impide imponerlas ante incumplimientos incidentales y que no denotan la decisión de sustraerse del pago de la obligación alimentaria.

Respecto del **artículo 3º** la Sala estimó que su inciso primero es constitucional porque, al permitir demostrar el pago de la obligación previo al reporte, protege los derechos al debido proceso y los principios de transparencia y finalidad en la administración de datos personales.

La previsión que permite que la única excepción posible a la inscripción sea el pago de la obligación también es compatible con la Constitución. Esto debido a que (i) ese acto procede luego de una mora continua en el pago por más de tres meses; (ii) de manera general dicha mora está precedida de un proceso judicial o administrativo en donde se ha comprobado la exigibilidad de la obligación y su posterior incumplimiento; (iii) la inscripción en el REDAM no sustituye los escenarios previstos en el ordenamiento jurídico para cuestionar la exigibilidad de la obligación por otros motivos, lo que requiere una instancia de litigio propia y con las garantías e instancias procesales mínimas; y (iv) ampliar la posibilidad de controversia a asuntos diferentes al pago restaría eficacia al mecanismo previsto en el PLE.

Frente a las reglas sobre la contabilización del plazo de permanencia de la información desfavorable se encuentra que el modelo progresivo que plantea la regulación (primera vez remoción automática, segunda vez tres meses y tercera o

más seis meses) es razonable y acorde con el plazo en que ha permanecido en mora la obligación alimentaria. Además, prodiga un tratamiento distinto a escenarios de incumplimiento igualmente diversos.

La Sala advirtió que existe un vacío normativo respecto de la caducidad del dato personal desfavorable derivado de las obligaciones alimentarias insolutas. Al respecto y conforme las reglas generales sobre administración de datos personales, consideró que la extinción de esas obligaciones debe decretarse judicialmente y el registro permanecerá por el término máximo que prevé la norma estatutaria, esto es, seis meses. Esto con el fin de preservar el principio de caducidad del dato personal desfavorable. Asimismo, la Corte concluyó la concurrencia de una omisión legislativa relativa en el parágrafo 3º, debido a que impone al juez la obligación de solicitar la eliminación del reporte cuando se acredite el pago de la acreencia alimentaria, sin que establezca lo propio respecto de las autoridades administrativas que adviertan dicho pago. Por ende, se adopta una sentencia aditiva en ese sentido.

El parágrafo 4º establece el mecanismo para que el acreedor cuya obligación en mora conste en título diferente a una sentencia judicial pueda obtener de comisaría de familia o del ICBF la orden de inscripción del deudor moroso en el REDAM. Esta norma es constitucional debido a que permite conferir un trato equitativo a los distintos acreedores alimentarios.

La Corte declaró la exequibilidad condicionada del **artículo 4º**. Advirtió que, de manera general, ese precepto tiene carácter instrumental y está justificado en la validez de los objetivos del REDAM. Con todo, el precepto se muestra problemático respecto de la definición sobre quiénes son los destinatarios de los reportes. El dato personal incorporado en el REDAM es de carácter semiprivado debido a que guarda relación con el derecho a la intimidad de la familia. Además, su circulación se encuentra delimitada por el principio de finalidad en la administración de datos personales, por lo que los datos no pueden ser comunicados de manera indiscriminada sino únicamente a aquellas personas involucradas en el tratamiento, que para el caso corresponde a las entidades que aplican las consecuencias del registro, como son aquellas de carácter público, entidades financieras, notarías y cámaras de comercio.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que (i) no existe un vínculo verificable entre el pago de la obligación y la circulación indiscriminada del dato personal, a menos que se haga con fines de escarnio al deudor moroso, lo cual es incompatible con la dignidad humana; y (ii) el acceso indiscriminado significaría un trato desproporcionado respecto del derecho a la intimidad del deudor y su familia. Por ende, debe condicionarse la exequibilidad de la norma para que la circulación del dato se realice únicamente a las entidades encargadas de aplicar las consecuencias de que trata el artículo 6º de la ley estatutaria.

El **artículo 5º** no ofrece mayores debates sobre su constitucionalidad al ser también una norma de carácter instrumental. No obstante, la Sala insistió acerca de que la expresión “cómo mínimo” debe comprenderse de modo compatible con la reserva de ley que se predica sobre los contenidos del reporte en el REDAM. Por ende, en ejercicio de la facultad reglamentaria solo podrán incluirse aquellos datos personales cuya inscripción prescriban normas legales, sin que el Gobierno esté autorizado para prever otros diferentes. Adicionalmente, la Corte enfatizó en que la inclusión del domicilio del deudor moroso como uno de los datos personales objeto de

incorporación en el registro debe comprenderse de acuerdo con la definición que sobre el particular ofrece el artículo 76 del Código Civil

El **artículo 6°** identifica las consecuencias de la inscripción en el REDAM y es la disposición del PLE que ofrece un mayor número de contenidos normativos, que fueron analizados por la Corte de manera separada:

Los numerales 1° y 2° prevén inhabilidades para contratar o ejercer cargos con el Estado. Estas son constitucionales puesto que la mora en el pago de los alimentos configura el incumplimiento de un deber legal que impacta profundamente los derechos fundamentales de sujetos de especial protección, en particular NNA. La jurisprudencia ha concluido que son constitucionales reproches de mayor entidad, como la sanción penal de la inasistencia alimentaria, por lo que resulta válido establecer restricciones de menor intensidad y que responden a la necesidad de proteger los derechos mencionados. De igual modo, es innegable que acreditar el cumplimiento de esas obligaciones está vinculado con la moralidad y transparencia de la administración, por lo que la medida cumple con un juicio intermedio de proporcionalidad.

La extensión de las consecuencias de la inscripción en el REDAM a las personas jurídicas cuyos representantes legales son deudores alimentarios morosos es constitucional debido a (i) el deber de mínima diligencia que opera respecto de la escogencia de dichos representantes y en virtud de la relación de confianza que fundamenta su elección; (ii) la necesidad de que estos también cumplan con estándares mínimos de cumplimiento del orden jurídico, que pasan por estar al día en sus obligaciones legales más importantes; (iii) las personas jurídicas tienen a su disposición herramientas expeditas para la sustitución del representante legal moroso, y este puede a su vez ponerse al día en sus obligaciones una vez es notificado, junto con la persona jurídica, de que se realizará la inscripción en el registro; y (iv) de no extenderse las consecuencias al representante legal concurriría el riesgo de que determinadas formas societarias fuesen conformadas con el fin de defraudar al acreedor alimentario.

La suspensión del servidor público que es incluido en el REDAM es una medida proporcionada, puesto que está precedida de una instancia para que el deudor se ponga al día y es claro que con su salario está en capacidad de ello. Además, dicha constitucionalidad también se sustenta en la necesidad de que el servidor tenga un comportamiento inserto en la moralidad administrativa.

La cláusula que ordena la suspensión del contrato estatal ante el incumplimiento en el pago de las obligaciones alimentarias es abierta, cobija a toda clase de contratos y, por ende, genera un tratamiento desproporcionado en términos de economía, eficacia y celeridad de la administración pública. Adicionalmente, contrario a como sucede con la suspensión del servidor público moroso, caso en el que pueden delegarse o encargarse sus funciones en otro servidor, la terminación del contrato estatal supone adelantar un nuevo proceso de escogencia del contratista y, con ello, un traumatismo significativo en la actividad del Estado. Por lo tanto, se declaró la inexecutable parcial del numeral 1° del artículo 6°.

La Sala Plena estimó que los numerales 3° y 4°, que establecen medidas para el cobro en el marco de actuaciones notariales o financieras, son parcialmente inconstitucionales puesto que no cumplen con las condiciones constitucionales para la asignación de competencias jurisdiccionales a particulares. Esto debido a que

dicha asignación es de carácter permanente, no depende del consenso entre las partes y carece de elementos procedimentales mínimos de contradicción y defensa, por lo que también es incompatible con el derecho al debido proceso. Esta declaratoria también implica la inexecutable del parágrafo 2° al ser una cláusula subordinada a la vigencia del numeral 3° y en lo que se concluyó inconstitucional.

Por lo tanto, la Corte avaló la constitucionalidad de estos numerales pero únicamente en lo que respecta a los apartados que tienen un carácter informativo sobre el incumplimiento en el pago de la obligación alimentaria y la correlativa inscripción en el REDAM.

El numeral 5° prohíbe la salida del país de quien esté registrado en el REDAM y restringe la facultad de adelantar trámites migratorios. A juicio de la Sala Plena, se trata de una medida constitucional en tanto cumple con el estándar previsto en el derecho internacional de los derechos humanos. Está provista en una norma legal con suficiente definición y que está precedida de una legitimidad democrática reforzada. En el mismo sentido, la norma cumple con un juicio estricto de proporcionalidad. La medida es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente imperioso, como es proteger los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. Además, existen motivos fundados para concluir que la salida del país genera un riesgo grave de incumplimiento que no puede ser conjurado de manera eficiente con una medida distinta al pago de la obligación alimentaria.

El numeral 6° exime de la autorización del progenitor moroso para que el NNA acreedor alimentario pueda salir del país. Esta norma es constitucional puesto que someter los derechos a la libre locomoción y al libre desarrollo de la personalidad de los NNA a la decisión del padre moroso involucra una carga desproporcionada y una afectación irrazonable a los derechos mencionados. La Corte resaltó que las normas legales sobre migración no distinguen los propósitos que deben tener las personas para salir del país, de modo que la norma estatutaria analizada impide la imposición de barreras para que los NNA puedan ausentarse del territorio nacional, incluso temporalmente, y con propósitos recreativos, educativos o de cualquier otra índole.

El numeral 7° prohíbe otorgar subsidios a las personas reportadas en el REDAM. La norma es inconstitucional porque impone una restricción general de acceso a toda clase de subsidios, lo que pone en grave riesgo los derechos fundamentales de personas que usualmente están en situación de debilidad manifiesta por su situación de marginalidad o pobreza. La caracterización socioeconómica de los beneficiarios de los subsidios demuestra que requieren de los recursos derivados de estos para mantener su mínimo vital e, incluso, para el pago de las obligaciones alimentarias. De allí que la medida resulte inconducente.

El parágrafo 1° determina que la entidad encargada del tratamiento de la información remitirá los datos contenidos en el REDAM a las centrales del riesgo crediticio. La norma es compatible con la Constitución porque el incumplimiento en las obligaciones alimentarias es una información pertinente para el cálculo de dicho riesgo. Con todo, es evidente que las centrales mencionadas están obligadas a satisfacer los principios constitucionales de la administración de datos personales.

El parágrafo 3° impone al Estado y a las entidades encargadas de aplicar las consecuencias de la inscripción en el REDAM la carga de verificar si el ciudadano está inscrito en este, sin que ese deber pueda trasladarse a las personas registradas. Para la Corte esta regla es constitucional pues es reflejo de la prohibición de imponer

cargas desproporcionadas a los ciudadanos, a la vez que reafirma el mandato de que los datos personales contenidos en el registro deben circular exclusivamente hacia las autoridades e instituciones que, de acuerdo con la regulación estatutaria, están involucrados con las consecuencias jurídicas de la inscripción. De otro lado, la Sala concluyó que la constitucionalidad del precepto debe condicionarse con el fin de extender su alcance al caso de las centrales de riesgo. Ello para evitar un déficit de protección en cuanto a las cargas de los obligados morosos cuyos datos son transferidos a dichas centrales.

En cuanto al **artículo 7º**, la Sala estimó que se trata de un precepto que al tener vocación eminentemente instrumental no ofrece debates con significación constitucional. No obstante, consideró oportuno aclarar que el carácter público del REDAM no refiere a que tenga libre acceso sino a que es el Estado el responsable del tratamiento de los datos personales allí consignados. Sobre esta misma norma también se advirtió por la Corte que (i) el reconocimiento de potestades reglamentarias al Gobierno Nacional acerca de asuntos operativos y que, por ende, no están sometidos a la reserva de ley, se aviene a los mandatos superiores; y (ii) la previsión de un mecanismo de verificación, formación y apoyo a los deudores mediante el Servicio Público de Empleo es una medida constitucional y que está dirigida al logro del pago de la obligación alimentaria.

El **artículo 8º** contiene una cláusula remisoria a la regulación estatutaria sobre administración de datos personales, previsiones que al haber estado sometidas en su momento a previo control de constitucionalidad no ofrecen ahora ningún reproche.

El **artículo 9º** dispone la obligación de advertir sobre las consecuencias del incumplimiento de la obligación alimentaria en los acuerdos que se adopten sobre el particular. Esta disposición es constitucional en tanto (i) opera como instrumento para el pago oportuno de esa obligación; y (ii) concurre en la vigencia de los principios de transparencia y libertad de acceso al titular del dato personal, puesto que permite que conozca sobre esa posibilidad de manera previa a ser reportado. La norma, con todo, omite referir a las conciliaciones realizadas ante centros regentados por entidades sin ánimo de lucro y facultades de derecho, por lo que incurre en omisión legislativa relativa. En consecuencia, la Sala Plena condicionó la constitucionalidad del precepto en ese sentido.

El **artículo 10º** establece medidas que (i) facilitan el cobro judicial de la obligación alimentaria cuando una persona, generalmente mujer madre o cuidadora, asume la manutención ante el incumplimiento del obligado; y (ii) distinguen los efectos del REDAM de las exigencias que la jurisprudencia penal impone para la comisión del delito de inasistencia alimentaria. Estas precisiones son compatibles con la Constitución, concurren en el objetivo general de incentivo al pago cumplido de la obligación alimentaria y están en armonía con el enfoque de género que debe adoptarse para el análisis constitucional sobre las medidas destinadas al cumplimiento de la acreencia en comento.

Sin embargo, la Sala aclaró que el reconocimiento de la postura jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia sobre la culpabilidad como requisito para la comisión del delito de inasistencia alimentaria, en modo alguno petrifica ese precedente. Por ende, se conserva la facultad constitucional de ese alto tribunal para definir, con fuerza de autoridad, la interpretación válida de las normas legales que consagran delitos.

El **artículo 11°** prevé la fórmula de vigencia de la regulación estatutaria. Esta disposición es problemática desde el punto de vista de los principios de legalidad y publicidad. Esto debido a que vincula esa vigencia a la expedición de la ley y no a su promulgación, como lo ordena el artículo 153 de la Constitución. En consecuencia, la Corte adoptó una sentencia integradora sustitutiva sobre ese aspecto, a fin de declarar la inconstitucionalidad de la expresión “*expedición*” para sustituirla por “*promulgación*”.

#### 4. Aclaraciones y salvamentos parciales de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente el voto en el asunto de la referencia, respecto de la decisión de inexecutable de la expresión “*Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias*”, contenida en el numeral 1° del artículo 6° del proyecto de Ley estatutaria 213 de 2018 Senado –091 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones”. Lo anterior por las siguientes razones:

A juicio de la magistrada Pardo, la terminación del contrato administrativo por mora en el pago de las obligaciones alimentarias no implica una terminación abrupta del contrato en perjuicio de los intereses legítimos de la Administración, como lo considera la sentencia, porque el procedimiento de inscripción en el REDAM prevé un traslado al deudor para que se ponga al día, antes de la inscripción respectiva, lo que le da un plazo al moroso para enervar la liquidación. Además, no puede alegarse que se esté frente a deudores morosos de escasos recursos, por cuanto se trata de contratistas del Estado, que perciben honorarios o reciben anticipos.

El Estado tiene un interés legítimo en que sus contratistas cumplan sus obligaciones alimentarias y mantengan en todo tiempo un comportamiento compatible con el principio de moral social. El riesgo de terminación del contrato administrativo era un acicate valioso para el logro de esos objetivos superiores.

De igual modo, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS**, se apartó de la decisión de inexecutable parcial del numeral 1° del artículo 6° del proyecto de ley estatutaria examinado, por las mismas razones expuestas por la magistrada Pardo.

Por su parte, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó el voto en relación con algunas de las decisiones de inexecutable parcial del artículo 6° de proyecto de ley estatutaria revisado, por cuanto considera que tales disposiciones tenían una finalidad constitucionalmente legítima y por tanto debían haberse declarado executable.

#### **SENTENCIA C-033/21 (18 de febrero)**

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente D-13667**

Retiro de servidores públicos de la DIAN con fuero sindical en determinadas situaciones, sin necesidad de autorización judicial

**LA CORTE CONSTITUCIONAL ENCONTRÓ QUE LA DESVINCULACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO DE LA DIAN, PROTEGIDO POR EL FUERO SINDICAL, NO REQUIERE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL PREVIA CUANDO SE TRATE DE EJECUTAR UNA DESTITUCIÓN DISCIPLINARIA PROFERIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN O CUANDO SE TRATE DE UNA INHABILIDAD SOBREVINIENTE DERIVADA DE UNA DECISIÓN DE UN ÓRGANO DE CONTROL**

### **1. Norma objeto de control constitucional**

La demanda se dirigió contra **los numerales 2, 4 y 5 del artículo 144 del Decreto 071 de 2020**, “Por el cual se establece y regula el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y se expiden normas relacionadas con la administración y gestión del talento humano de la DIAN”. Las disposiciones acusadas establecen tres hipótesis en las cuales el servidor de esta entidad con fuero sindical, puede ser retirado del servicio sin autorización judicial previa, cuando (i) el cargo de carrera deba ser provisto por lista de elegibles y el servidor no ocupe en la misma un lugar que le permita ser nombrado en orden de mérito; (ii) cuando exista destitución por sanción disciplinaria ejecutoriada; y (iii) inhabilidad sobreviniente.

### **2. Decisión**

**Primero.** - **ESTARSE A LO RESUELTO** en las sentencias C-1119 de 2005 y C-1175 de 2005, en lo que respecta al numeral 2º del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020, y por ende declararlo **EXEQUIBLE**, frente al cargo de desconocimiento del artículo 39 de la Constitución.

**Segundo.** - Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del numeral 4º del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020, en el entendido de que no será necesario solicitar y obtener el levantamiento del fuero sindical, cuando la destitución sea proferida por la Procuraduría General de la Nación.

**Tercero.** - Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del numeral 5º del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020, en el entendido de que la desvinculación del servidor público aforado no requiere el levantamiento del fuero sindical, cuando la inhabilidad sobreviniente resulte de una decisión judicial en firme o de una decisión ejecutoriada de un órgano de control.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

La demandante consideró que los numerales acusados desconocen el artículo 39 de la Constitución, en donde se prevé la garantía del fuero sindical y que implica que el despido, modificación de las condiciones de trabajo o el traslado del lugar donde cumple sus funciones, deben ser autorizados previamente por el juez laboral, quien debe examinar si existe o no justa causa. Alegaba la ciudadana que relevar, en una norma de rango legal, de la carga de obtener el levantamiento del fuero sindical, constituye por sí mismo una violación del artículo 39 de la Constitución. Igualmente alegaba que dichas normas desconocen, además, el artículo 93 de la Constitución, considerando que contrarían los artículos 1 de los convenios 087 y 098 de la OIT, que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

De manera preliminar, encontró la Corte que la demanda adolece de ineptitud sustantiva en lo que respecta al presunto desconocimiento del artículo 93 de la Constitución, considerando que, al respecto, la demanda se limita a transcribir apartes de los convenios de la OIT, así como jurisprudencia de este tribunal, sin argumentar, de manera concreta, cómo las normas demandadas estarían desconociendo dichos compromisos internacionales, a pesar de que ellos otorgan, a los países miembros, una cierta amplitud en la configuración de las garantías concretas para el amparo de la libertad sindical y no exigen, de manera expresa, el respeto de la figura del fuero sindical, que sí prevé el artículo 39 de la Constitución. Por lo tanto, este tribunal se inhibió de pronunciarse de fondo respecto del cargo relativo a la presunta vulneración del artículo 93 de la Constitución.

Igualmente, identificó esta corporación que, en lo que respecta a la norma prevista en el numeral 2 del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020, que autoriza a desvincular al servidor público aforado, en aplicación de razones derivadas del concurso de méritos, existe cosa juzgada material, que se predica de las sentencias C-1119 de 2005 y C-1175 de 2005, por lo que, respecto de tal norma, se estuvo a lo allí resuelto y, por consiguiente, declaró la exequibilidad de dicha norma.

En lo que concierne a los numerales 4 y 5 del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020, la Corte Constitucional identificó el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce el legislador extraordinario el fuero sindical (art. 39 de la Constitución), al establecer que se puede retirar a un servidor público aforado, del sistema específico de carrera de la DIAN, sin autorización judicial, cuando éste haya sido destituido por decisión disciplinaria ejecutoriada o cuando se haya configurado una inhabilidad sobreviniente, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020?

Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte Constitucional precisó el alcance del fuero sindical, como garantía constitucional establecida para el amparo de la libertad sindical y del derecho de asociación sindical, a través del reforzamiento de la estabilidad laboral del trabajador aforado y cuyos elementos esenciales son, por una parte, la obligación de la calificación previa de la justa causa para el despido, el traslado o la modificación de las condiciones laborales y, por otra parte, la garantía de imparcialidad a través de la intervención de un órgano judicial, encargado de autorizar o denegar tales determinaciones del empleador respecto del trabajador protegido o aforado. Asimismo, precisó este tribunal que el fuero sindical no constituye una garantía absoluta y, por lo tanto, admite excepciones y restricciones legítimas, a partir de dos criterios: (i) la finalidad misma del fuero sindical, que consiste en amparar la libertad sindical, frente a las *decisiones del empleador* que resulten de su discrecionalidad y que, directa o indirectamente, tengan por objeto obstruir la labor del sindicato por lo que, entre otras hipótesis, no se requiera el levantamiento del fuero sindical ante la constatación de causas objetivas o de decisiones que provengan de órganos externos que, además, se encuentren revestidos de suficientes garantías de independencia e imparcialidad y (ii) la naturaleza del vínculo laboral o de empleo público que ejerce el aforado y que resulta incompatible con la estabilidad laboral reforzada que se deriva del fuero sindical.

A partir de los anteriores criterios, encontró la Corte que la desvinculación del servidor público aforado, sin el levantamiento judicial del fuero sindical, por la destitución disciplinaria, no desconoce el artículo 39 de la Constitución, cuando la sanción disciplinaria es adoptada por (a) un órgano externo a la entidad en la que desempeña sus labores el aforado y que, además, (b) ofrezca, desde el punto de vista orgánico y funcional, suficientes garantías de independencia e imparcialidad, como es el caso de los fallos disciplinarios proferidos por la Procuraduría General de la Nación.

En lo que respecta a la desvinculación del servidor público aforado, sin el levantamiento judicial del fuero sindical, por la ocurrencia de una inhabilidad sobreviniente, este tribunal encontró que, en tratándose de aquellas que constituyen *inhabilidades requisito* o *inhabilidades consecuencia*, se trata de circunstancias o causas objetivas, por lo que la excepción a la carga de obtener la autorización judicial no contraría la finalidad misma del fuero sindical. Igualmente, en lo que respecta a la inhabilidad consecuencia derivada del no pago de las condenas en responsabilidad fiscal, aclaró la Corte que, aunque se trata de una decisión, los órganos encargados de condenar la reparación de los detrimentos patrimoniales – contralorías y Auditoría General de la República – son órganos externos a la entidad en la que trabaja el empleado aforado y ofrecen garantías de independencia e imparcialidad, que permiten descartar el riesgo de persecución o discriminación sindical, lo que justifica que no sea necesario el levantamiento del fuero sindical.

En lo que respecta a las inhabilidades sobrevinientes que constituyen *inhabilidades sanción*, encontró la Corte, a la luz del artículo 39 de la Constitución, que no resulta exigible el levantamiento del fuero sindical, cuando ellas se deriven de una sanción penal principal o accesoria o cuando se trate de una sanción disciplinaria proferida por la Procuraduría, en consideración de las garantías de independencia e imparcialidad de las que se encuentran revestidas la Rama Judicial del poder público y la Procuraduría General de la Nación.

Por el contrario, la Sala Plena de la Corte Constitucional identificó que las interpretaciones amplias de las normas demandadas, que autorizarían la desvinculación del empleado público aforado, sin necesidad de obtener el levantamiento del fuero sindical, a partir de (i) decisiones de órganos internos de la entidad en la que trabaja el aforado o que, (ii) aun siendo externos, no ofrecen garantías suficientes de independencia e imparcialidad, vulneraría el artículo 39 de la Constitución, relativo al fuero sindical y, por lo tanto, las normas demandadas serían inconstitucionales.

Así, en virtud del principio de conservación del derecho, la Corte Constitucional restringió el alcance de las normas demandadas, al excluir estas interpretaciones y, por consiguiente, decidió:

- En lo que respecta al **numeral 4 del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020**, condicionar su exequibilidad, en el entendido de que no será necesario solicitar y obtener el levantamiento del fuero sindical, cuando la destitución disciplinaria sea proferida por la Procuraduría General de la Nación.

- En lo que concierne al **numeral 5 del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020**, se declaró la exequibilidad, de manera condicionada, en el entendido de que la desvinculación del servidor público aforado no requiere el levantamiento del fuero sindical, cuando la inhabilidad sobreviniente resulte de una decisión judicial en firme o de una decisión ejecutoriada de un órgano de control.

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

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó parcialmente voto, al no compartir lo decidido respecto de los numerales 4 y 5 del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020.

En primer lugar, discrepó de la decisión mayoritaria de declarar la exequibilidad condicionada del numeral 4 del artículo 144 del Decreto 071 de 2020 en el entendido de que sí será necesario solicitar y obtener el levantamiento del fuero sindical cuando la destitución disciplinaria sea adoptada por la oficina de control interno disciplinario de la misma entidad y, en segunda instancia, por el jefe de dicha entidad, situación que se consideró importante precisar con el fin de diferenciarla de las decisiones que eventualmente puedan adoptar la Procuraduría General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales que, al no ejercer superioridad jerárquica sobre los funcionarios sancionados, el retiro del servicio en cumplimiento de sus decisiones no requieren autorización judicial.

En opinión del magistrado Lizarazo, los argumentos utilizados para llegar a dicha conclusión resultan contraevidentes cuando advierten que los funcionarios de la oficina de control interno *“podría[n] utilizar sus potestades jerárquicas para afectar la libertad sindical”*, en tanto desconocen que el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 modificadorio del artículo 11 de la Ley 87 de 1993, establece que: *“Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción. Cuando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial. Este funcionario será designado por un período fijo de cuatro años, en la mitad del respectivo período del alcalde o gobernador (...)”*, de manera que también podría alegarse, a su respecto, la independencia de la que se dice gozar tanto la Procuraduría General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales.

Para evitar esa contradicción, la norma debió declararse exequible sin condicionamientos en tanto la causal de retiro contenida en el numeral 4 demandado es objetiva y no requería de interpretación más allá de su contenido literal, al tratarse de una sanción disciplinaria *ejecutoriada* dentro de un proceso en el que el aforado tuvo la oportunidad de ejercer sus derechos de contradicción y defensa.

En segundo término, el magistrado Lizarazo se separó de la decisión mayoritaria d condicionar el numeral 5 del artículo 144 del Decreto 071 de 2020 en el entendido de que la desvinculación del servidor público aforado sí requiere el levantamiento del fuero sindical, cuando la inhabilidad sobreviniente resulte de una sanción disciplinaria adoptada por la oficina de control interno de la misma entidad y, en segunda instancia, por el jefe de dicha entidad. Para llegar a dicha conclusión, la sentencia hace una clasificación general de las inhabilidades, y establece que en lo referido a *“las inhabilidades sobrevinientes que resultan de sanciones disciplinarias, la interpretación sistemática del numeral 4 y del numeral 5 del artículo 144 del Decreto Ley 071 de 2020 implica que la inhabilidad general sobreviniente, como sanción conexas e inescindible de la destitución disciplinaria, por la comisión de faltas disciplinarias gravísimas dolosas o gravemente culposas (artículo 48 numerales 1 y 2 del CGD), se rige por el numeral 5”*.

Consideró que la norma debió declararse inexecutable. En efecto, tal como la misma sentencia advierte, hay distintas clases de inhabilidades y son diversas sus formas de configuración. En consecuencia, obligar al levantamiento del fuero únicamente frente a inhabilidades que sobrevienen a una sanción disciplinaria, no sólo desconoce la autonomía de la causal con respecto a las otras enlistadas en la disposición de la que hace parte, sino que deja por fuera otro tipo de inhabilidades cuya configuración requeriría ser valorada como justa causa por parte del juez laboral. No puede perderse de vista que la calificación judicial previa de la justa causa es lo que constituye la esencia de la garantía del fuero sindical, por lo que, al no tratarse de causales siempre objetivas, se debe conciliar entre las normas relativas a la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos y la garantía constitucional del fuero sindical (arts. 125 y 39 CP) a través de la calificación realizada por el juez ordinario.

Por su parte, el magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó su voto frente a la decisión adoptada. Sustentó su disenso en los siguientes argumentos:

i) Manifestó que el cargo de la demanda que se había sustentado en el desconocimiento de los Convenios 87 y 95 de la Organización Internacional del Trabajo cumplía con los requisitos para ser estudiado de mérito. Indicó que era claro que el fuero sindical tiene reconocimiento en el Artículo 1º del Convenio 98 de la OIT, debido a que es un mecanismo contra la discriminación, al asegurar una protección y remedio eficaz para ese tipo de actos. Sobre el particular, recordó que el Comité de Libertad Sindical ha precisado que los pronunciamientos judiciales ante los despidos o desvinculaciones son una de las alternativas más eficaces que permite salvaguardar el derecho de la asociación sindical y reparar las discriminaciones. Bajo esa óptica no se podía sostener que la demanda inobservaba la especificidad por usar como parámetro de constitucionalidad los mencionados tratados

ii) Para el magistrado Rojas, tampoco se configuraba la cosa juzgada en relación con la Sentencia C-1119 de 2005. Lo anterior, porque el Artículo 24.2

del Decreto Ley 760 de 2005 y el Artículo 114.2 del Decreto Ley 071 de 2020 son preceptos materialmente diferentes que poseen un contexto normativo distinto. Explicó que el enunciado demandado recoge nuevas hipótesis que permitirían desmejorar o desvincular a un servidor público protegido por el fuero sindical, por ejemplo, las situaciones administrativas de encargo o las comisiones. Así mismo, ese enunciado con fuerza de ley se encuentra en un sistema especial de carrera administrativa, particularidad que no sucedía en el Decreto Ley 760 de 2005. Así mismo, advirtió que la Sala Plena no había tenido en cuenta que, en la Sentencia C-1119 de 2005, jamás se incluyó el Convenio 135 de la OIT como parámetro de normativo del artículo 39 de la Constitución. Esos elementos hacían forzoso volver a realizar un estudio de validez sobre la prescripción acusada.

iii) Finalmente, el magistrado Rojas estimó que los condicionamientos fijados por la Corte Constitucional establecieron un estándar de protección inferior al que recoge el artículo 39 de la Constitución Política y los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical<sup>1</sup>. Preciso que el fuero sindical consiste en una revisión judicial de la desvinculación de un representante del sindicato. En efecto, la modulación del fallo vacía y desnaturaliza el fuero sindical, por cuanto permite a una autoridad administrativa terminar la relación legal y reglamentaria de un directivo del sindicato sin que hubiese mediado la autorización de un juez. Inclusive, denunció que los condicionamientos de la parte resolutoria de la sentencia avalan un poder omnímodo en cabeza de la Procuraduría General de la Nación que podría materializarse en la desvinculación de un representante del sindicato con fundamento en una causal subjetiva que podría prestarse para persecución política.

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
Presidente  
Corte Constitucional de Colombia

---

<sup>1</sup> Comité de Libertad Sindical, Recopilación de 2018, 372º informe, Caso núm. 2924, párrafo 78; 374º informe, Caso núm. 3030, párrafo 540; 377º informe, Caso núm. 3104, párrafo 110; y 378º informe, Caso núm. 3095, párrafo 800