COMUNICADO 32

2 y 3 de julio

El comunicado 32 contiene dos decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia SU-292/25: Corte dejó sin efectos la sentencia que decretó la desinvestidura del alcalde de Chiquinquirá al encontrar configurado el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura invocada, sin analizar la convicción invencible que generó en el actor el acto administrativo expedido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá mediante el cual se aceptó su renuncia a la curul otorgada.

Sentencia C-298/25: Corte Constitucional declaró inexequibles, con efectos diferidos al 21 de junio de 2027, las facultades sancionatorias y cautelares del Superintendente del Subsidio Familiar, establecidas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992

Sentencia SU-292/25 (julio 2)
M.P. (e) Carolina Ramírez Pérez
Expediente: T-10.622.251

Corte dejó sin efectos la sentencia expedida en segunda instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado que decretó la desinvestidura del alcalde de Chiquinquirá al encontrar configurado el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura invocada, sin analizar la convicción invencible que generó en el actor el acto administrativo expedido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá mediante el cual se aceptó su renuncia a la curul otorgada en virtud del artículo 25 del Estatuto de la Oposición, para no acudir a la posesión del cargo.

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la acción de tutela presentada por Jefferson Leonardo Caro Casas contra la sentencia expedida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que revocó la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que no decretó la pérdida de investidura del accionante, al no hallar acreditado el presupuesto subjetivo de la causal invocada por las demandantes.

En su lugar, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la desinvestidura del señor Jefferson Leonardo Caro Casas concejal del municipio de Chiquinquirá, período constitucional 2020 – 2023, porque a su juicio el acusado incurrió en la conducta alegada a título de culpa grave. Lo anterior, porque a

juicio de la autoridad judicial, el señor Caro Casas manifestó que no tomaría posesión del cargo de concejal, a pesar de que en la oportunidad establecida por el legislador aceptó la curul y no acreditó que su conducta estuviera amparada por la buena fe calificada.

El accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29 de la CP), al ejercicio de los derechos políticos de elegir y ser elegido (artículo 40 de la CP), a la aplicación del principio hermenéutico *pro homine* y al acceso a la administración de justicia o a la tutela judicial efectiva (artículo 229 de la CP).

2. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso le correspondió analizar a la Sala Plena de la Corte Constitucional si la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto fáctico por indebida valoración probatoria al dar por satisfecho el presupuesto subjetivo de la inhabilidad contemplada en el numeral 3º, del artículo 48, de la Ley 617 de 2000. Esto, sin realizar una debida valoración de la renuncia presentada por el señor Jefferson Leonardo Caro Casas y la aceptación de la misma mediante resolución expedida por el Concejo Municipal de Chiquinquirá antes de que se instalara la respectiva corporación pública.

En este respecto, esta Corporación encontró acreditado que, en efecto, la Sección Primera del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico por indebida valoración probatoria porque estableció la culpabilidad a título de culpa grave del actor para decretar la pérdida de la investidura, con base en un régimen de responsabilidad objetiva.

Es decir, con sustento en argumentos que dieron lugar a la no acreditación del elemento objetivo de la fuerza mayor. En virtud de lo anterior, el Consejo de Estado concluyó que el actor, de manera voluntaria, decidió renunciar a la curul con anterioridad a dicho acto sin que mediara un hecho externo, irresistible ni imprevisible. Adicionalmente, concluyó la autoridad judicial accionada que tampoco se hallaba acreditaba la buena fe calificada, porque el actor no había demostrado que se encontrara amparado por la jurisprudencia del Consejo de Estado ni tampoco comprobó que hubiese solicitado asesoría jurídica para salir de su ignorancia respecto al alcance que tenía su renuncia a la curul, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018.

Sin embargo, la Sala Plena constató que la autoridad judicial no analizó el alcance de la aceptación de la renuncia mediante un acto administrativo, el cual goza de la presunción de legalidad y constituye un hecho relevante en el caso objeto de estudio. Más aún, cuando se observa que el actor sostuvo a lo largo de todo el proceso que dicha manifestación de voluntad de la administración generó en él la convicción invencible de que no debía presentarse al acto inaugural de instalación del Concejo Municipal de Chiquinquirá pues, explicó que, ante la aceptación de la renuncia no podía asistir a posesionarse porque jurídicamente era inviable, todavía más cuando dicho acto goza de presunción de legalidad y esta no ha sido desvirtuada por las autoridades competentes.

De igual forma, la Sala reiteró que el derecho a aceptar la curul en virtud del Estatuto de la Oposición cuenta con unas particularidades que debieron ser analizadas en contexto por el Consejo de Estado.

En virtud de lo anterior, esta Corporación concluyó que la Sección Primera del Consejo de Estado vulneró el derecho al debido proceso del señor Jefferson Leonardo Caro Casas, ordenó dejar sin efecto la providencia expedida el 29 de febrero de 2024 y, en consecuencia, dispuso que la autoridad judicial debe expedir un nuevo fallo que tome en consideración lo expuesto por la Corte Constitucional en el presente pronunciamiento que aborde la especial naturaleza del derecho personal consagrado en el artículo 25 del Estatuto de la Oposición.

Así mismo, exhortó al Congreso de la Republica para regular el ejercicio y la efectividad del derecho personal a ocupar la curul de oposición.

3. Decisión

PRIMERO. REVOCAR las sentencias del 31 de mayo de 2024 de la Sección Tercera - Subsección C- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y del 19 de septiembre de 2024 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en cuanto declararon la improcedencia de la acción de tutela por no hallar acreditados los presupuestos de relevancia constitucional y de subsidiariedad.

SEGUNDO. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso invocado por el señor Jefferson Leonardo Caro Casas contra la Sección Primera del Consejo de Estado, por las razones expuestas en esta sentencia.

En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** la sentencia dictada en segunda instancia el 29 de febrero de 2024, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro del medio de control de pérdida de investidura, ejercido por Laura Victoria Gorraiz Monroy y Leidy Natalia Suárez Moya contra Jefferson Leonardo Caro Casas.

TERCERO. ORDENAR a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo fallo en el que tenga en cuenta todas las consideraciones de esta providencia.

CUARTO. EXHORTAR al Congreso de la República para que regule el ejercicio y la efectividad del derecho personal a ocupar la curul de oposición consagrado en el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018.

QUINTO. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Sentencia C-298/25 (3 de julio)
M.P. Juan Carlos Cortés González
Expediente: D-15804

Corte Constitucional declaró inexequibles, con efectos diferidos al 21 de junio de 2027, las facultades sancionatorias y cautelares del Superintendente del Subsidio Familiar, establecidas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, por desconocer los principios de reserva de ley y legalidad y, en consecuencia, del debido proceso

1. Normas demandadas

"DECRETO 2150 DE 1992
"Por el cual se reestructura la superintendencia del subsidio familiar."
ARTICULO 7o. FUNCIONES DEL SUPERINTENDENTE. (…)

20. Vigilar e intervenir, si lo estima necesario, en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios establecidos en las entidades sometidas a su vigilancia; (…)

22. Intervenir administrativamente, en forma total o parcial, las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia;

23. Adoptar las siguientes medidas cautelares:

a. Intervención administrativa total de la entidad vigilada.

b. Intervención administrativa parcial, por servicios o por áreas geográficas o de operación;
c. Imposición de multas sucesivas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales hasta que cese la actuación ilegal o no autorizada;
d. Vigilancia especial con el fin de superar, en el menor tiempo posible, con la situación que ha dado origen a la medida.
(…)".

2. Decisión

PRIMERO. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992.

SEGUNDO. DIFERIR los efectos de la declaratoria de inexequibilidad hasta el 21 de junio de 2027. Una vez cumplido dicho término, las normas perderán vigencia de forma definitiva y, en consecuencia, las medidas administrativas que se fundamenten en ellas dejarán de producir efectos jurídicos.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda contra los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, que establecen facultades de inspección, vigilancia y control a cargo del Superintendente del Subsidio Familiar.

La acción pública de inconstitucionalidad se interpuso por el desconocimiento de los principios de reserva de ley, legalidad y la afectación al derecho al debido proceso administrativo. En esencia, el demandante alegó la alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, las cuales no resultan distinguibles de otros procedimientos administrativos, como los referidos a la potestad sancionatoria.

Antes de abordar el fondo del asunto, la Corte Constitucional estudió tres cuestiones previas. Primera, la Sala Plena explicó las razones por las cuales tiene competencia para conocer la norma demandada al tratarse de una competencia atípica o especial. Segunda, determinó que las normas demandadas del Decreto Ley 2150 de 1992 están vigentes y siguen produciendo efectos jurídicos y, por tanto, se habilita el juicio abstracto de constitucionalidad. Y tercera, debido a que algunos intervinientes solicitaron una sentencia inhibitoria, se encontró que la demanda cumplió con las cargas

formales y con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para un pronunciamiento de fondo.

Luego de plantear el problema jurídico, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró su precedente sobre: *(i)* el alcance de los principios de reserva de ley y legalidad en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del presidente de la República y que se ejercen por el superintendente del subsidio familiar ; *(ii)* los rasgos distintivos de las medidas cautelares, en particular, en la actividad de la Administración, y los límites constitucionales que son exigibles al legislador ordinario o extraordinario para su adopción; y *(iii)* el carácter diferenciable de las medidas preventivas frente a las que se ejercen en razón de la potestad sancionatoria.

A partir de una contextualización sobre el desarrollo normativo del régimen de inspección, vigilancia y control ejercido por la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Sala Plena concluyó que las medidas cautelares y sancionatorias diseñadas por el legislador extraordinario, en cabeza del superintendente del subsidio familiar son instrumentos legítimos dispuestos por aquel, orientados al cumplimiento de fines constitucionales y a la protección de bienes e intereses públicos relevantes. No obstante, aun cuando estén diseñados para una respuesta urgente, rápida, preventiva o correctiva para cumplir tales finalidades, la definición de estas potestades no está exenta de límites constitucionales.

Aplicando los mínimos de referencia legal sobre el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, la Sala Plena encontró, como sustento de la inexequibilidad de los numerales acusados, una afectación al principio de reserva de ley. En este caso, aun cuando se reconoce una amplia libertad de configuración legislativa y una competencia concurrente entre el Congreso de la República y la rama ejecutiva, la Constitución Política de 1991 dispone que es el Congreso, mediante pautas generales, claras y objetivas, a quien le corresponde direccionar adecuadamente el ejercicio de la potestad reglamentaria y definir los contenidos mínimos para el ejercicio de tales atribuciones, sin incurrir en una indeterminación insuperable.

Sobre las actuaciones administrativas acusadas, la Sala Plena observó en efecto, un alto grado de indeterminación de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, puesto que este no aplicó ningún parámetro de orientación que permitiera delimitar su alcance con base en los fines constitucionales que pretende desarrollar. Igualmente, encontró que el

legislador extraordinario dispuso las mismas medidas administrativas con un carácter dual (cautelar y sancionatorio), respecto de los mismos sujetos vigilados, sin distinguir los elementos básicos y esenciales que habiliten el ejercicio de estas diferentes potestades administrativas, que en todo caso deben aplicarse con base en la ley.

Como consecuencia de la afectación al principio de reserva de ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional advirtió efectos consecuenciales sobre el principio de legalidad y el derecho al debido proceso. Lo anterior, puesto que sin un diseño claro, objetivo y previsible del legislador sobre las medidas cautelares y sancionatorias en materia de inspección, vigilancia y control, no existe un marco legal actualizado y cierto que habilite y regule las medidas administrativas analizadas, como tampoco una adecuada satisfacción de las garantías mínimas del derecho al debido proceso administrativo. Esto impacta en el principio democrático, pues es al legislador a quien corresponde por mandato de la Constitución precisar esos parámetros, conforme lo previsto especialmente en el artículo 150.8 superior, lo cual genera incertidumbre en los administrados.

Considerada la inexequibilidad de los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, la Sala Plena señaló que la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de estas normas generaría un vacío que causaría traumatismos en cuanto a la efectividad del régimen de inspección, vigilancia y control analizado, cuya aplicabilidad es necesaria para asegurar los fines superiores a los que sirve el sistema del subsidio familiar.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional consideró que la mejor alternativa en el presente caso era modular los efectos de la sentencia y recurrir a una inconstitucionalidad diferida, a fin de que el Congreso de la República, en el plazo de dos legislaturas, expida la ley que contenga el régimen integral de intervención administrativa por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el sistema y considere la relación entre los supuestos sancionatorios y cautelares, con los contenidos esenciales establecidos en la sentencia.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** se apartó de la decisión de la mayoría. Consideró que las acusaciones presentadas en la demanda

constituían una crítica del demandante al modelo legislativo de intervención de la Superintendencia de Subsidio Familiar a partir de reparos carentes de especificidad, claridad y certeza, los cuales debieron conducir a una decisión inhibitoria.

En su criterio, la acusación se estructuró a partir de reproches generales y amplios sobre una presunta indeterminación y ausencia de criterios o lineamientos mínimos, para orientar el ejercicio de las facultades en cabeza del superintendente de subsidio familiar objeto de la demanda. Lo anterior, además de ser confuso para la comprensión del alcance del (o los) cargos que busca plantear, no permitía a la Sala establecer si realmente existía una oposición objetiva y verificable entre las facultades del superintendente de subsidio familiar y la Constitución Política.

Para el magistrado Fernández Andrade la conclusión a la que llegó la mayoría respecto de la ausencia de certeza en la acusación, relacionada con el numeral 20 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, también correspondía a los numerales 22 y 23 pues -de manera transversal- esta se estructuró a partir de la misma crítica al modelo legislativo de las facultades del superintendente. En ese sentido, el magistrado recordó que un cargo es cierto, según la reiterada jurisprudencia de la Corte, cuando este recae sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida, implícita o normas vigentes que no son objeto de la demanda, por lo que, para efectos del análisis de certeza, correspondía la aplicación de esa regla jurisprudencial.

Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia